

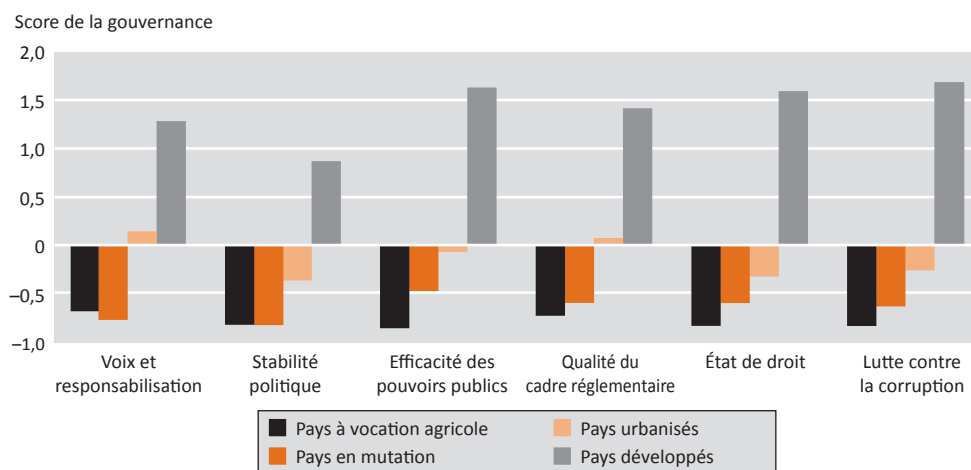
Le renforcement de la gouvernance, du niveau local au niveau mondial

chapitre 11

L'agriculture reste l'un des instruments les plus prometteurs de réduction de la pauvreté mondiale, comme cela a été démontré tout au long de ce Rapport. Le chapitre 10 a identifié les principaux aspects des programmes d'agriculture au service du développement. Ce chapitre évoque le rôle crucial de la gouvernance dans le soutien à ces programmes : quels sont les rôles de l'Etat, du secteur privé et de la société civile dans la mise en valeur de l'agriculture en tant qu'instrument de développement ? Comment la prise de décision et la mise en œuvre des politiques agricoles peuvent-elles être améliorées ? Quelle peut être la valeur ajoutée de la décentralisation et du développement mené par la communauté ? Comment les bailleurs de fonds peuvent-ils rendre l'assistance du développement à l'agriculture plus effectif ? Et que peut faire la communauté internationale pour mener à bien le programme mondial d'agriculture au service du développement ?

Les instruments de politique décrits au chapitre 10 qui bénéficient d'un fort soutien politique, comme la fourniture d'infrastructure, de services et de filets sociaux, sont demandeurs de capacité administrative et de ressources fiscales. Les projets d'irrigation qui n'ont jamais vu le jour et les systèmes de vulgarisation agricole qui sont tombés en panne sont des exemples fréquents de ce problème. Les instruments de politique qui ne posent pas ces problèmes, comme la levée des subventions qui bénéficient majoritairement aux agriculteurs de grande échelle, sont, quant à eux, difficiles à mettre en œuvre d'un point de vue politique (cf. chapitre 4). Les défis suscités par la gouvernance dans les pays à vocation agricole aggravent ce dilemme : instabilités politique et économique, droit de parole et responsabilisation limitées, faible capacité étatique, corruption et règles juridiques inadaptées (cf. figure 11.1).

Figure 11.1 Les performances de la gouvernance sont faibles dans les pays à vocation agricole et en mutation



Source : Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2006)

Note : Les indicateurs de la gouvernance font la synthèse des avis d'un grand nombre d'entreprises, de citoyens et d'expert répondants à des enquêtes sur la qualité de la gouvernance dans les pays développés et en développement.

Les problèmes de gouvernance tendent à être plus sévères dans les pays à vocation agricole, où le rôle de l'Etat est particulièrement important pour atténuer les déficiences du marché. Ces pays sont souvent confrontés à des défis nés de conflits, comme celui de reconstruire l'agriculture. De nombreux pays rencontrent des problèmes de gouvernance spécifiques dans les zones rurales, tels que des structures politiques et sociales profondément ancrées, qui vont souvent de pair avec un accès inéquitable à la terre, qui perpétue de graves inégalités et peut mener à de violents conflits locaux (cf. encadré 11.1).¹ Aussi longtemps que des conflits aussi fondamentaux, qui mettent souvent la vie des personnes en danger, ne seront pas résolus, l'utilisation de l'agriculture à des fins de développement ne restera qu'une aspiration lointaine.

La gouvernance est une composante essentielle dans la réalisation d'un programme d'agriculture au service de déve-

loppement. En fait, les problèmes liés à la gouvernance sont la principale cause de l'incapacité à mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport sur le développement dans le monde 1982 consacré à l'agriculture. Aujourd'hui, toutefois, les perspectives de solution aux problèmes de gouvernance sont plus prometteuses qu'elles ne l'étaient en 1982. L'attention du monde est maintenant concentrée sur la gouvernance. Les processus de démocratisation en cours, la participation de la société civile, le poids grandissant de l'agro-industrie, les réformes du management dans le secteur public, la lutte contre la corruption et la décentralisation offrent un grand potentiel d'amélioration de la performance agricole. Le pourcentage de pays confrontés à l'instabilité politique et à un conflit a diminué depuis le début des années 1990.² La stabilité sur le plan macro-économique a considérablement progressé, particulièrement en Afrique, où elle faisait le plus défaut (cf. chapitre 1). L'intégration régionale croissante et les réformes envisagées des institutions mondiales s'avèrent également prometteuses pour le programme d'agriculture au service du développement.

Des données indiquent une évolution de l'économie politique vers une situation favorable à l'utilisation d'un tel programme. Tant la société civile que le secteur privé sont plus forts qu'ils ne l'étaient en 1982. La démocratisation et l'émergence de la prise de décision participative ont augmenté les possibilités des petits producteurs et ruraux pauvres de faire entendre leur voix. De nouveaux acteurs privés, potentiellement puissants sur le plan politique, ont fait leur apparition dans les chaînes de valeur agricoles et ont un intérêt économique en un secteur agricole dynamique et prospère.

Néanmoins, le succès ne peut être considéré comme acquis. Si l'agriculture bénéficie d'améliorations générales de la gouvernance, sa complexité et sa diversité rendent nécessaires des efforts particuliers. Augmenter le droit à la parole et la responsabilisation dans les zones rurales reste un défi, même au sein des systèmes démocratiques. Il reste des efforts à fournir pour que les femmes rurales, en particulier,

ENCADRÉ 11.1 *Des conflits liés à la terre déplacent des millions de personnes en Colombie*

Depuis le 19^e siècle, la Colombie traverse un conflit interne de longue durée entre paysans et propriétaires terriens, dû à l'inégalité de l'accès à la terre.

Des segments particuliers de la paysannerie colombienne furent d'abord harcelés par deux organisations de guérilla, les FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) et l'ELN (Ejército de Liberación Nacional) pour les questions relatives à la terre. Les FARC furent créées en 1966, en réponse à une attaque du gouvernement sur une campagne paysanne revendiquant la réforme foncière. L'ELN fut créé en tant que mouvement idéologique, motivé par la révolution cubaine, de lutte pour les pauvres sans terre. En représailles aux actions de ces forces de guérilla et représentant les propriétaires terriens, les AUC (Autodefensas Unidas de Colombia), une organisation parapluie paramilitaire, fut formée dans les années 1980 et conduisit des opérations localisées contre la guérilla dans les années 1990.

Le conflit entre ces groupes a été aggravé par les énormes quantités d'argent injectées dans la violence, la capture de ressources naturelles (le pétrole) et le trafic de drogue, rendant certaines

régions du pays ingouvernables. Le conflit en cours a provoqué un désastre humanitaire aux proportions énormes. Les estimations de la Banque mondiale pour 1999-2000 du nombre de Colombiens déplacés sont de 1,8 million, le plus haut du monde en termes absolus. Les déplacements massifs sapent les tentatives du gouvernement d'améliorer les opportunités et d'aborder le problème de l'inégalité (l'origine du conflit). Ce type de conflit et de déplacement est source de contre-réforme agraire – abandon des terres par populations déplacées à l'intérieur du pays (PDI), estimées récemment à 1,4 million d'hectares en Colombie, presque trois fois plus que ce qui a été redistribué en trois décennies de réforme foncière par le gouvernement. La terre abandonnée par les PDI étant rarement réutilisée de manière effective, elle est associée à des pertes de productivité qui affaiblissent encore davantage les conditions économiques rurales, entraînant ces régions dans un cercle vicieux de violence et de marasme économique.

Sources : Deininger, Ibanez & Querubin (2007); Banque mondiale, 2002b.

puissent faire entendre leur voix. Sélectionner la bonne combinaison d'instruments politiques n'est pas chose aisée, même si le niveau de responsabilisation politique a été augmenté. Des groupes d'intérêts agricoles mieux organisés peuvent requérir des instruments politiques inefficaces, tels qu'un soutien des prix. Les réformes du secteur public et la décentralisation les plus efficaces à promouvoir le programme d'agriculture pour le développement sont très spécifiques aux pays et contextes. En outre, les réformes de la gouvernance mondiale doivent prendre en compte les problèmes particuliers de l'agriculture. Ce chapitre évoque ce qui peut être fait pour renforcer la gouvernance à la lumière de ces défis.

Une évolution des rôles : l'Etat, le secteur privé et la société civile

L'Etat reste responsable de la création d'un environnement dynamique pour un programme d'agriculture au service du développement, car lui seul peut mettre en place les conditions fondamentales à la prospérité du secteur privé et de la société civile : stabilité macro-économique et politique, sécurité et règles de droit. Bien que ces dimensions de la gouvernance ne soient pas spécifiques à l'agriculture, presque aucune des réformes spécifiques à l'agriculture évoquées ici ne peut être mise en œuvre si ces conditions ne sont pas en place.

Contourner les déficiences du marché tout en évitant celles du gouvernement

Bien que l'agriculture soit une activité principalement privée, les déficiences du marché sont largement répandues en raison du pouvoir monopolistique, des externalités dans la gestion des ressources naturelles, des économies d'échelle dans les chaînes d'approvisionnement, de la non-excluabilité en recherche et développement (R&D) et des asymétries de l'information dans les transactions de marché. Aux déficiences s'ajoutent l'hétérogénéité, l'isolement, la dispersion géographique, le manque d'actifs qui puissent servir de garanties et la vulnérabilité aux chocs climatiques qui peuvent

mener à des coûts et risques de transaction élevés. Les gouvernements tentent de solutionner ces échecs de marché par la réglementation, le développement institutionnel, les investissements dans les biens publics et les transferts.

La plupart des gouvernements ont également répondu aux échecs de marché par la fourniture de services privés dans l'agriculture, d'intrants et de produits de crédit et de commercialisation, souvent par le biais d'organismes parapublics. Si certains pays ont, ce faisant, rencontré des succès remarquables, qui leur ont permis de lancer la révolution verte, les résultats, toutefois, ont souvent été négatifs et, dans certains cas, désastreux. Ces résultats négatifs sont dus au fait que les interventions du secteur public sont mal informées, mal implémentées et sujettes à la maximisation des rentes et à la corruption, menant aux déficiences gouvernementales.

Au vu de tels problèmes, l'envergure des interventions de l'Etat a été limitée par un ajustement structurel dans les années 1980 et 90, qui a mis en avant le rôle primordial du marché. L'accentuation de la correction des prix et l'amélioration de l'environnement macro-économique ont eu des effets très positifs sur l'agriculture, comme, par exemple, l'allègement de sa charge fiscale (*cf.* chapitre 4). Mais de nombreuses déficiences du marché sont restées inchangées et ont entraîné des problèmes de seconde génération (*cf.* chapitre 5), particulièrement dans les régions où le secteur privé était trop faible pour combler les lacunes.

Il est aujourd'hui communément admis que l'Etat doit investir dans les biens publics fondamentaux, tels que la R&D agricole, les routes rurales, les droits de propriété, l'exécution des contrats et le respect des réglementations, y compris dans les économies très développées. Au-delà de la fourniture de ces biens publics fondamentaux, l'Etat doit faciliter, coordonner et réglementer, bien que le degré d'activisme étatique de ces rôles soit l'objet de débats. Le programme d'agriculture au service du développement assigne également à la politique publique le rôle fort de promouvoir la réduction de la pauvreté et l'équité en construisant des actifs productifs et en fournissant des filets sociaux.

Comment les déficiences étatiques peuvent-elles être contournées dans le cadre de la mise en œuvre de ce programme, en particulier dans les pays à vocation agricoles, où le besoin de combattre les échecs du marché est le plus fort ? Après l'ajustement structurel, les bureaucraties agricoles restantes sont particulièrement faibles, de sorte que les réformes de la gouvernance doivent renforcer la capacité de l'administration agricole. Mais, au bout du compte, le niveau d'implication de l'Etat dans l'agriculture est le résultat de processus qui dépendent des priorités politiques et des valeurs idéologiques.

Les nouveaux rôles de l'Etat : coordonner, faciliter et réglementer

Le besoin de coordination par le secteur public a augmenté à mesure que la chaîne d'approvisionnement s'est développée. Les déficiences de coordination ont lieu lorsque les agriculteurs ou les entreprises de transformation sont isolés ou déconnectés ou lorsque des investissements complémentaires ne sont pas réalisés à d'autres niveaux de la chaîne d'approvisionnement. Il se peut qu'elles aient augmenté après le retrait des organismes parapublics en Afrique subsaharienne, où la mauvaise infrastructure et les risques élevés et coûts de transactions élevés découragent l'investissement privé. Dans de telles situations, des actions publiques, privées et civiles coordonnées peuvent réduire les coûts de transaction et les risques liés à l'investissement privé dans les services fondamentaux pour l'agriculture de petite échelle (cf. chapitres 5 et 6).

La mise en œuvre du programme d'agriculture au service du développement requiert également une coordination entre les ministères. Ce programme est largement multi-sectoriel et il ne se contente pas d'aborder les questions liées à la production agricole mais se penche également sur la sécurité alimentaire, la biosécurité, la santé animale, la santé et la nutrition humaines, l'infrastructure physique, les services environnementaux, les échanges et le commerce, la gestion des désastres naturels, l'égalité des sexes et les filets de sécurité sociale. Ces problématiques sont du ressort de différents ministères et ceux-ci doivent mobiliser un large éventail d'inter-

venants, dont le secteur privé, la société civile et les bailleurs de fonds pour la formulation de stratégies intégrées. En conséquence, les décideurs politiques et les administrations ont besoin de nouvelles compétences de facilitation et de coordination.

La réglementation, elle aussi, est devenue plus importante et plus complexe. Les Etats sont tenus de réglementer la biosécurité, la sécurité alimentaire, les classements et normes, la protection de la propriété intellectuelle, la qualité des intrants agricoles, l'extraction des eaux souterraines et la protection de l'environnement. La privatisation des marchés agricoles requiert des cadres réglementaires appropriés afin la compétitivité soit préservée (cf. chapitre 5). En outre, des dizaines d'accords internationaux obligent les pays à mettre des réglementations en place, quel que soit leur coût. Cependant, la réglementation n'est pas exclusivement une fonction du secteur public. Le secteur privé peut – et il le fait souvent – s'engager dans l'auto-réglementation et adopter des pratiques de responsabilité sociale convergentes pour le programme d'agriculture au service du développement.

La société civile : une autre manière de renforcer la gouvernance

Le secteur de l'économie sociale, englobant les organisations de producteurs et d'autres organisations de la société civile, peut aider à contourner les échecs de marché dans l'agriculture tout en évitant ceux du gouvernement. L'action collective par le biais des organisations de producteurs peut faciliter les économies d'échelle – par exemple, dans la fourniture d'intrants, la vulgarisation, la commercialisation et la gestion des ressources de propriété commune, telles que les bassins versants et systèmes d'irrigation. En outre, les compétences uniques de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) peuvent être exploitées pour fournir des services, en particulier au niveau des pouvoirs publics locaux et communautaire. Les ONG peuvent s'atteler à la normalisation, comme la labellisation du Commerce équitable. Cependant, l'action collective peut également échouer si elle exclut les groupes désavantagés et ne bénéficie qu'aux élites locales.

ENCADRÉ 11.2 *La réalisation d'une vision : le point de vue d'un ancien ministre sur le Plan ougandais de modernisation de l'agriculture*

Le Plan de modernisation de l'agriculture est la stratégie de l'Ouganda pour réduire la pauvreté en renforçant les revenus des ménages ruraux, la sécurité alimentaire et l'emploi, et en transformant l'agriculture de subsistance en agriculture commerciale. Un Comité directeur national d'intervenants clés, présidé par le ministère des finances, coordonne le plan. Il opère sous 13 ministères et organismes ainsi qu'en présence des gouvernements locaux, du secteur privé, de la société civile et des partenaires au développement.

Le plan est basé sur la vision de l'utilisation de l'agriculture au service du développement et les progrès ont été réguliers, bien que plus lents qu'espéré. Le changement institutionnel prend du temps, est toujours ardu, difficilement observable et rarement

apprécié à sa juste valeur, ce qui rend l'approfondissement de la réforme difficile. Les changements de gouvernance politique, de politiques incohérentes et dans les conflits d'intérêts des ministères présentent des défis additionnels. En effet, opérer dans un environnement intersectoriel requiert un changement des mentalités et des capacités. Le programme de Soutien sectoriel à la réduction de la pauvreté a rendu les processus budgétaires participatifs, mais chaque ministère est toujours limité par les plafonds de dépenses imposés par le ministère des finances, ce qui rend difficile le financement des services planifiés.

Le cadre multisectoriel du plan n'est pas bien compris, ce qui donne lieu à une intégration inégale parmi les différents ministères compétents. Ces derniers sont plus habitués à

des projets qu'à des approches exigeant une budgétisation et une implémentation multi-sectorielles. Accoutumés aux pratiques centralisées, les représentants du gouvernement dévoluent aujourd'hui des responsabilités, même si la décentralisation des finances reste un défi.

Les implémentations demandent de la patience, de la cohérence et le ralliement des intervenants clés pour assurer un financement approprié (les membres du parlement prennent les décisions budgétaires finales). Malgré une progression lente dans un certain nombre de domaines, le plan semble, globalement, promis au succès.

Source: Kisamba Mugerwa, communication personnelle, 2007.

Une société civile dynamique renforce la gouvernance du secteur public en donnant un droit de parole aux petits agriculteurs, aux femmes rurales et aux ouvriers agricoles (cf. chapitre 1). Les organisations de la société civile peuvent surveiller la prise de décisions, la budgétisation et la mise en œuvre des politiques agricoles. Elles peuvent en outre contribuer à responsabiliser l'administration publique et mettre en place des incitations au changement. Toutes ces tâches requièrent néanmoins que la liberté d'association, le droit à l'information et la liberté de la presse soit garantis.

Enfin, une meilleure gouvernance est le résultat d'un processus politique et social de longue haleine, est conditionnée par le passé des pays et des régions, leurs institutions et leurs mouvements sociaux. Ce sont les citoyens d'un pays et leurs dirigeants qui réforment la gouvernance. Les bailleurs de fonds ne peuvent que soutenir ces réformes.

Les rouages de la politique agricole

Former des coalitions

L'engagement politique dans le programme d'agriculture au service du développement requiert la formation de coalitions d'intervenants qui soutiennent le programme. Au

niveau national, les ministères de l'agriculture peuvent aider à former de telles coalitions, mais ils doivent affronter des défis majeurs. L'un d'eux est la coordination entre différents ministères. Parce que les intérêts sectoriels dominent souvent les objectifs de développement, la création de mécanismes interministériels de haut niveau peut aider, comme elle l'a fait en Ouganda (cf. encadré 11.2). Un autre défi est la gestion des processus participatifs qui impliquent un large éventail d'intervenants, dont les bailleurs de fonds. Un défi associé est d'éviter la capture par les agriculteurs de grande échelle, qui ont souvent plus d'influence sur les ministères de l'agriculture que les petits producteurs, et de veiller à donner le droit de parole aux groupes désavantagés, dont les femmes, les groupes tribaux et les jeunes.

Bien que les ministères de l'agriculture puissent coordonner les intervenants, les organisations de producteurs sont des acteurs de premier plan dans les coalitions pro-agricoles (cf. encadré 11.2) et sont d'autant plus efficaces si elles sont rejointes par les parlementaires, les ONG et les académiciens. L'agro-industrie peut constituer un partenaire important dans de telles coalitions, particulièrement dans les pays en mutation et à vocation agricole (cf. thème D). En Inde, le secteur agro-indus-

ENCADRÉ 11.3 *La délégation de pouvoirs aux organisations de producteurs et le développement d'une vision pour l'agriculture au Sénégal*

En mars 2002, le nouveau président du Sénégal, Abdoulaye Wade, déclarait que les Sénégalais avaient besoin d'une grande vision pour l'agriculture. Cette vision devait être bâtie au fil de plus de deux ans de consultations avec les partenaires au développement, les organisations de la société civile, les groupes de producteurs et les ministères du gouvernement. Ces processus débouchèrent sur la loi d'orientation agrosylvopastorale, une vision de la manière de moderniser l'agriculture dans les 20 prochaines années. Elle fournit la reconnaissance légale pour les réformes institutionnelles et les services décentralisés, réactifs et responsables devant les producteurs et les organisations d'agriculteurs. Son objectif principal est de réduire la pauvreté et les inégalités entre populations urbaines et rurales et entre les hommes et les femmes.

L'un des groupes les plus actifs dans l'élaboration de cette loi fut l'organisation parapluie nationale des organisations de pro-

ducteurs agricoles, le CNCR (Conseil national de concertation et de coopération des ruraux ; voir encadré 6.10). Pour s'assurer que la loi reflète les vues des petits producteurs, le CNCR a tenu 35 consultations au niveau local, 11 au niveau régional et 1 au niveau national. La majorité des propositions du texte final ont été recommandées par le Conseil, qui est fréquemment mentionné dans la loi, ce qui illustre bien le capital politique des producteurs agricoles.

En 2004, la loi fut approuvée par l'Assemblée nationale. Le ministère de l'agriculture lança alors une vaste campagne de communication pour faire connaître la loi, sous la forme d'un texte simplifié, illustré et expliqué. Le texte fut traduit dans les six langues nationales.

Une grande partie du succès peut être imputé au CNCR. Les dirigeants des organisations de producteurs créèrent le CNCR en 1993, avec le soutien d'organisations internationales pour coordonner les fédérations disparates d'organisations de producteurs,

améliorer la communication et la coopération entre les groupes de producteurs et veiller à ce que ces derniers s'expriment d'une seule voix lors de l'engagement de négociations avec l'Etat et les organisations partenaires. Pour consulter les organisations de producteurs de la base, le CNCR utilise des forums locaux, que l'organisation a établis dans le cadre d'un projet financé par des donateurs. Ces forums locaux ont été prépondérants pour la participation des agriculteurs aux discussions entourant la politique au niveau local et dans la diffusion de l'information. Aujourd'hui, le CNCR couvre 22 fédérations représentant l'agriculture, l'élevage, les femmes, les pêches et les forêts. Elle est également un membre du Réseau des organisations paysannes et de producteurs agricoles (ROPPA), un réseau d'Afrique de l'Ouest actif dans la prise de décision agricole régionale.

Sources : Resnick, 2006 ; Banque mondiale, 2006c.

triel est l'une des forces motrices de la revendication de l'accroissement des dépenses publiques dans l'agriculture, sachant qu'il bénéficierait d'une croissance agricole accélérée. Le secteur privé peut utiliser son poids politique et son expertise pour promouvoir les réformes, par exemple par des dialogues avec le secteur public. Le Groupe de travail sur l'agriculture et l'agro-industrie, dans le cadre du Forum gouvernement-secteur privé, au Cambodge, est un exemple. Le secteur privé peut aussi contribuer aux réformes de la politique commerciale, comme dans le cas du Groupe de travail des Philippines chargé du dossier des renégociations de l'Accord sur l'agriculture de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).³

Toutefois, le défi, dans la formation de coalitions pro-agricoles, est d'éviter de créer une pression politique pour les « mauvais placements » ou pour résister aux réformes (cf. chapitre 4). La création de coalitions politiques qui appuient les droits des travailleurs agricoles est également un défi. Les travailleurs temporaires et les femmes employées dans le secteur maraîcher chilien possèdent moins de droits que ceux qui sont employés dans le reste de l'économie. Un

petit nombre de compagnies contrôlent l'essentiel des exportations de fruits du Chili et ont été capables de s'opposer aux réformes des droits dans le domaine du travail.⁴

Renforcer la participation et la délibération

Conformément à l'intérêt croissant pour la démocratie délibérative, la formulation des politiques de développement agricole implique de plus en plus les intervenants et un public élargi. La participation peut créer un soutien politique pour le programme d'agriculture au service du développement. Une telle participation engendre bien entendu des coûts de transaction, mais elle permet d'identifier les politiques et programmes les mieux adaptés aux besoins spécifiques des pays. Les organisations de petits producteurs peuvent renforcer la participation. Le Sénégal montre comment ces organisations, y compris celles qui représentent les femmes rurales, peuvent mettre en place des organisations parapluies internationales de sorte à amplifier leur droit de regard dans la prise de décision au niveau national et influencer les résultats en termes de politiques (cf. encadré 11.3).

La participation implique généralement des groupes de travail composés d'intervenants. En Inde, la « création de scénarios » a engagé les intervenants dans des discussions sur la réforme du système de recherche agricole, ce qui a eu pour effet de faire réfléchir les scientifiques et autres participants selon une perspective différente de celle de leurs domaines de compétence propres.⁵ Un éventail d'approches beaucoup plus large peut amplifier la voix des intervenants et des ruraux pauvres. Dans les « jurys citoyens », des profanes délibèrent sur les questions sujettes à contestation. Par ailleurs, l'ONG Global Voices utilise les technologies de l'information et des communications (ICT) pour impliquer des milliers de citoyens dans des débats de politiques spécifiques, qui se tiennent dans les hôtels de ville.

Recourir aux résultats pour sélectionner les politiques et promouvoir leur réforme

Susciter l'engagement politique pour le programme d'agriculture au service du développement ne suffit pas. Les pays doivent sélectionner le mélange d'instruments politiques approprié en vue de subvenir à leurs besoins et priorités (cf. chapitre 10). La prise de décision fondée sur les résultats,

ENCADRÉ 11.4 *L'alignement budgétaire sur les priorités sectorielles au Vietnam*

Dans le cadre de la réforme de l'administration publique vietnamienne en 2002, le ministère de l'agriculture et du développement rural a redéfini sa structure et son rôle. Depuis lors, il est devenu toujours plus orienté vers le marché, réorganisant les fonctions et compétences de son personnel et réalignant ses dépenses sur les nouvelles priorités. Le ministère développe un cadre de dépenses à moyen terme moyennant des indicateurs de performance et de résultats.

Récemment, il a commencé des évaluations fondées sur les résultats de sa stratégie de développement rural et des projets d'investissement sélectionnés. Ces réformes doivent être approfondies et soutenues car elles s'attachent à améliorer la gestion des dépenses au niveau local, dans la logique de leur récente décentralisation.

Source : Banque mondiale, 2006a.

qui implique une recherche rigoureuse ainsi qu'une surveillance et une évaluation strictes, peut faciliter cette sélection. Il peut être fait usage d'un plan d'expérience aléatoire en vue d'évaluer les interventions politiques, comme c'est le cas pour le programme mexicain de transferts conditionnels de fonds fréquemment mentionné, Oportunidades. Le congrès mexicain a exigé une évaluation d'impact semestrielle des projets fédéraux dans le cadre d'une approche fondée sur les résultats de l'élaboration et de la mise en œuvres des politiques. La clé est de développer des mécanismes efficaces pour internaliser les résultats d'évaluations dans

ENCADRÉ 11.5 *Intégration régionale : opportunités et défis en Afrique de l'Ouest*

Les pays d'Afrique de l'Ouest sont engagés dans de nombreux processus régionaux visant à réduire les coûts de transaction et à réaliser des économies d'échelle et des effets clusters à travers un grand nombre de petits pays. Certains participent au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, une approche régionale d'amélioration de la gouvernance. La Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (ECOWAS) est active dans la prévention et la résolution de conflits, qui sont un facteur important pour le développement agricole. Les pays francophones d'Afrique de l'Ouest qui sont membres de l'Union économique et monétaire africaine (UEMOA) bénéficient d'une monnaie unique et d'une union douanière. Les pays membres du Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse, au

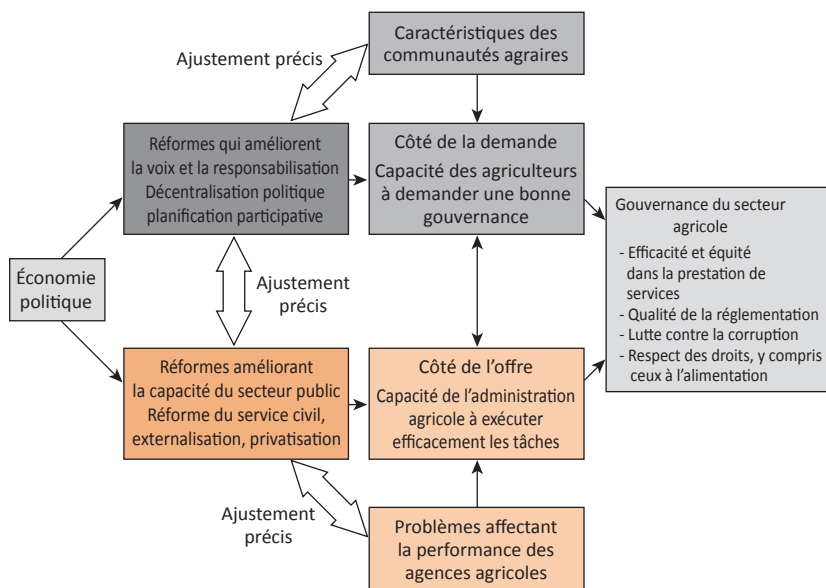
Sahel, économisent des coûts de réglementation grâce à la Réglementation commune sur l'homologation des pesticides. Les systèmes nationaux de recherche agricole de 21 pays d'Afrique centrale et de l'Ouest réalisent des économies d'échelle dans la sélection végétale, grâce à leur collaboration au sein du Conseil ouest et centre africain pour la recherche et le développement agricole. Les agriculteurs d'Afrique de l'Ouest, y compris les petits producteurs, sont également organisés au niveau régional : le Réseau des organisations paysannes et de producteurs agricoles (ROPPA) est actif dans la prise de décision agricole et dans le développement d'une stratégie de recherche agricole régionale (voir encadré 11.3).

Mais l'intégration régionale a ses défis. Plus de 40 organisations différentes travaillent

sur l'intégration économique en Afrique de l'Ouest et même les plus grandes sont confrontées à des défis de coordination et d'alignement de leurs politiques agricoles. ECOWAS a pris les commandes des opérations d'implémentation du Programme de développement de l'agriculture sur l'ensemble de l'Afrique du NEPAD en Afrique de l'Ouest. Ce programme doit être harmonisé avec la politique agricole de l'UMEOA et avec celle de chaque pays membre. En outre, il doit aligner les politiques agricoles régionales sur des budgets appropriés, tout en assurant et évaluant leur implémentation.

Sources : African Capacity Building Foundation, 2006 ; Resnick, 2006 ; Consultation RDM à Bamako, 2-3 avril 2007.

Figure 11.2 Des ajustements précis aux conditions spécifiques des pays pour les approches des côtés de l'offre et de la demande sont nécessaires pour améliorer la gouvernance du secteur agricole



Source: Birner & Palaniswamy, à venir.

Note: Les flèches « ajustement précis » indiquent que les stratégies d'amélioration de la gouvernance agricole doivent être spécifiques au contexte, tenant compte, par exemple, des caractéristiques des communautés locales (côté de la demande) ou des problèmes spécifiques qui affectent les performances des agences agricoles (côté de l'offre). En outre, les approches axées sur l'offre et la demande doivent être bien coordonnées.

un processus d'apprentissage et de changements institutionnels.

Les résultats de recherches peuvent rallier l'appui politique et rendre les changements politiques possibles.⁶ Au Vietnam, la libéralisation de la politique du riz, entre 1995 et 1997, a été promue par une étude qui a permis de prouver que la libéralisation ne porterait pas atteinte à la sécurité alimentaire et aurait des effets bénéfiques sur les prix à la production et sur la pauvreté, répondant ainsi aux préoccupations majeures des opposants à la réforme.⁷ Les bailleurs de fonds utilisent des évaluations d'impact social et sur la pauvreté pour promouvoir le dialogue sur les réformes agricoles, telles que la réforme du secteur du coton au Burkina Faso. Ce type d'évaluation combine les analyses quantitative et qualitative – et implique les intervenants et experts locaux dans l'identification des groupes qui seront avantagés ou pénalisés par les réformes proposées – pour parvenir à des stratégies de réforme socialement acceptables. Un autre exemple intéressant est la Lentille rurale, une loi, au Canada, qui introduit l'obligation d'une évaluation

d'impact social pour les politiques qui affectent les populations rurales.

Aligner les politiques agricoles sur les budgets

L'alignement des stratégies et politiques agricoles sur les budgets est important pour éviter les sous-investissements et mauvais placements. L'investissement représente un plus grand défi pour les pays à vocation agricole, du fait de la quantité considérable de ressources nécessaire au programme d'agriculture au service du développement. Les bailleurs de fonds peuvent contribuer à satisfaire à ces exigences, mais augmenter la base du revenu intérieure et améliorer la planification budgétaire et de la gestion sont des responsabilités nationales. Les cadres des dépenses de moyen terme, basés sur des budgets de programmes aux objectifs clairement définis, l'établissement spécifique des coûts de revient et une planification transparente assurent l'alignement des ressources financières sur les priorités. Le Vietnam fait figure de pionnier dans l'utilisation des évaluations basées sur les résultats scientifiques pour assurer une intégration appropriée de l'agriculture dans ses plans de dépenses à moyen terme (cf. encadré 11.4).

Dans les pays en mutation et urbanisés, le défi est souvent de rallier le soutien politique pour la réallocation des ressources budgétaires de subventions improductives et inéquitables vers des instruments de politique plus efficaces. Dans 10 pays d'Amérique latine, la part des subventions asociales dans les dépenses publiques pour le secteur rural était, en moyenne, de 48 % entre 1985 et 2000.⁸ Le soutien politique à la réforme peut être obtenu en augmentant la transparence sur les effets distributifs des politiques proposées pour former de nouvelles coalitions en faveur de la réforme, en avançant graduellement vers les subventions ciblées et en segmentant et séquençant les réformes pour faire en sorte de réduire l'opposition (cf. chapitre 4).

Renforcer les instances parlementaires

Dans les démocraties, les parlements sont censés être des acteurs clés dans la formulation et la budgétisation des politiques agricoles.

Pourtant, dans les démocraties émergentes, et particulièrement en Afrique, les parlementaires manquent souvent de ressources, d'information et de personnel de soutien pour s'engager dans l'élaboration de stratégies, politiques et budgets agricoles. Renforcer la capacité des commissions parlementaires en charge de l'agriculture, du développement rural et des finances peut donc rallier l'appui au programme d'agriculture au service du développement. Par exemple, les difficultés rencontrées par le ministère ougandais de l'agriculture pour persuader les parlementaires des mérites de son Plan de modernisation de l'agriculture (voir encadré 11.2) sont l'un des principaux défis à relever pour garantir le financement adéquat de certains de ses services publics fondamentaux.

Promouvoir l'intégration régionale

La coordination des politiques agricoles au niveau régional (à travers les pays) peut produire des synergies et économies d'échelle dans la réalisation du programme d'agriculture au service du développement. L'intégration régionale peut également renforcer la gouvernance de l'agriculture. L'expérience de l'Afrique de l'Ouest met en lumière les opportunités et les défis à cet égard (cf. encadré 11.5).

Réformer la gouvernance pour une meilleure implémentation des politiques

Renforcer la gouvernance est essentiel non seulement pour la prise de décisions, mais aussi pour une mise en œuvre efficace des programmes agricoles et une utilisation efficace des ressources publiques. Pour améliorer la gouvernance en matière de mise en œuvre des politiques, il est utile de distinguer des approches du côté de l'offre de celles du côté de la demande (cf. figure 11.2) et d'identifier les combinaisons d'approches qui sont faisables sur le plan politique et correspondent aux conditions locales.

Réformer les ministères en charge de l'agriculture et du développement rural

Si l'implication directe de l'Etat dans l'agriculture peut être réduite – par l'externali-

ENCADRÉ 11.6 Accomplir une révolution verte par la vision et la gouvernance

La révolution verte, en Inde, n'aurait pas été possible si les dirigeants politiques et administratifs n'avaient pas abordé les déficiences du marché et permis à un grand nombre de petits producteurs d'intensifier leur production. Elle jouissait du plein soutien du premier ministre, mais elle exigeait aussi une vision et la prise en main des opérations par des fonctionnaires hautement compétents dans l'administration publique. C. Subramaniam, ministre de l'agriculture de 1964 à 1967, croyait au rôle de la science et en la capacité des petits producteurs de moderniser l'agriculture. Il persuada les sceptiques du parlement et de la commission de planification de ce rôle. En outre, il fut le pionnier de la réforme des institutions et politiques de soutien à l'agriculture, contournant toutes sortes d'obstacles administratifs et réglementaires. La vision et le leadership sont également nécessaires pour rendre l'agriculture écologiquement durable. M.S. Swaminathan, le scientifique phare de la révolution verte indienne, est aujourd'hui en train de préparer une « révolution renouvelable à perpétuité » (« *evergreen revolution* »).

Le projet d'irrigation de l'Office du Niger, couvrant 60 000 hectares au Mali (chapitre 8), montre que les succès de la révolution verte sont possibles en Afrique. Les rendements de riz ont quadruplé entre 1982 et 2002, grâce, en partie, à une profonde réforme institutionnelle, qui a délégué des pouvoirs aux agriculteurs pour les faire participer à la gestion du projet moyennant des contrats de performance triangulaires valables trois ans. L'Office du Niger est redevable aux agriculteurs et le comité conjoint d'agriculteurs fixe les priorités et externalise la maintenance, financée entièrement par les agriculteurs. Le ministre du développement rural, Boubaacar Sada Sy, et le gérant de l'Office, Traoré, ont encouragé les petits agriculteurs à intensifier leur production. Comme en Inde, les parrains de la réforme dans l'administration publique ont reçu le plein soutien de leurs premiers ministres.

Sources: Aw & Diemer, 2005 ; Subramaniam, 1995 ; Swaminathan, 1993.

sation, par exemple –, une administration agricole efficace reste essentielle pour la mise en œuvre d'un programme d'agriculture au service du développement. Les ministères de l'agriculture ont besoin de nouvelles compétences et de nouvelles structures de gestion pour remplir leurs nouveaux rôles. Par exemple, si l'externalisation de la vulgarisation agricole réduit le besoin de gérer directement un personnel de vulgarisation important, elle requiert également de nouvelles aptitudes – la sélection et la gestion des contrats, le suivi de la qualité des services externes de vulgarisation, la lutte contre la corruption dans les procédures d'appel d'offre et la collaboration avec les organisations d'agriculteurs pour la gestion des contrats.

Des réformes internes sont nécessaires pour améliorer la coordination entre les ministères en charge de l'alimentation, de l'agriculture et du développement rural et autres ministères sectoriels. De nombreux modèles de coordination ont été essayés mais les solutions doivent être spécifiques aux pays. Le Mexique a fusionné ses ministères de l'agriculture et du développement rural,

tandis que le Brésil les séparait. En Ouganda, un organe de coordination a été mis en place sous la tutelle du ministère des finances (voir encadré 11.2).

Les ministères de l'agriculture faisant partie de l'administration publique et étant soumis au règlement général du service civil, les réformes internes essentielles, telles que l'ajustement de la structure salariale et du système de recrutement, ne sont souvent possibles que dans le cadre de réformes générales du secteur public. Si les réformes de l'administration publiques sont souvent à l'agenda depuis un certain temps, il existe de nouvelles approches innovatrices. L'Inde progresse dans la mise en œuvre et l'utilisation de l'administration électronique (*e-government*) pour les documents relatifs aux terres. Le Salvador, le Mexique et la Malaisie soumettent les organismes gouvernementaux à la certification ISO 9000 de l'Organisation internationale de standardisation. La certification est basée sur l'orientation vers le rendement et la satisfaction du client.

Des réformes internes sont requises pour prôner l'égalité des sexes dans les ministères de l'agriculture. Ces réformes doivent veiller tant au recrutement et à l'avancement des femmes dans les ministères qu'à l'encadrement de politiques, programmes et services égalitaires.

Les réformes internes de l'administration publique sont synonymes de défis politiques majeurs, particulièrement si elles doivent entraîner des licenciements et opérer une transition entre les systèmes de rémunérations basés sur l'ancienneté à ceux basés sur le rendement. Dans les contextes où une réforme générale n'est pas à l'ordre du jour, il est souvent recommandable de dissocier la réforme de l'administration publique et les réformes pilotes dans les principaux organismes gouvernementaux.

Quelle que soit la voie choisie en matière de réforme, la création d'un service public axé sur la mission et les résultats, et dont le personnel, du management aux hommes de terrain, est dévoué au programme d'agriculture au service du développement, requiert une vision et du leadership de la part des agents du changements et des promoteurs de la réforme (*cf.* encadré 11.6).

La remise en question des compétences traditionnelles de l'Etat

Les réformes du secteur public qui redessinent les délimitations des compétences traditionnelles de l'Etat ont été abordées dans les chapitres précédents et sont récapitulées ci-dessous :

- *L'externalisation* est adaptée aux fonctions qui requièrent un financement public mais pas nécessairement une provision publique. Elle est de plus en plus utilisée pour les services consultatifs, comme c'est le cas, par exemple, en Ouganda (*cf.* chapitre 7).
- *Les partenariats public-privé* vont au-delà de l'externalisation et créent des responsabilités conjointes en matière de financement et de fourniture de services et d'infrastructure agricoles. C'est le cas de Banrural, qui fournit des services financiers aux petits producteurs du Guatemala (*cf.* chapitre 6). Ces partenariats ne sont pas tous adaptés au ciblage des pauvres, mais ils peuvent faire en sorte de libérer les ressources publiques, qui peuvent alors être réinvesties dans le ciblage des pauvres en vertu d'autres dispositions institutionnelles.
- *Les partenariats* entre le secteur public, le secteur privé et la société civile impliquent des organisations du secteur de l'économie sociale, telles que les organisations de producteurs, ainsi que des organismes du secteur public et des compagnies privées. C'est le cas du projet d'adoption durable du manioc en tant que produit industriel de base, au Ghana (*cf.* chapitre 7).
- *La dévolution de l'autorité de gestion aux groupes d'utilisateurs* est largement appliquée dans le cadre de la gestion des ressources et de l'irrigation. Les opportunités et défis de cette dévolution sont comparables à ceux du développement mené par la communauté, comme nous le verrons plus bas.
- *La privatisation* est particulièrement adaptée aux services qui ne requièrent pas de participation de l'Etat. Les services vétérinaires en sont un bon exemple. Dans 10 pays subsahariens, le nombre de vétérinaires privés est passé de 70,

dans les années 1980, à 1 780 en 2004.⁹ Par ailleurs, les vétérinaires du secteur public continuent à jouer un rôle.

- *Les coopératives de services*, établies par des producteurs et leur appartenant, peuvent fournir des services agricoles ciblant les pauvres. En Inde, les coopératives de production laitière fournissent des services à plus de 12 millions de ménages, qui bénéficient particulièrement aux femmes, de par la place qu'elles occupent dans l'agriculture laitière (cf. chapitre 6).

Susciter la responsabilisation : voies directes et détournées

Les réformes internes de l'administration agricole et le remodelage des compétences de l'État sont des approches axées sur l'offre. Pour faire en sorte que de telles réformes avantagent les pauvres, il est important de les combiner à des approches axées sur la demande, qui renforcent la capacité des populations rurales à demander de meilleurs services agricoles et des comptes aux prestataires de services. Par exemple, en Éthiopie, des ONG évaluent le degré de satisfaction des agriculteurs quant aux services de conseil agricole ou d'irrigation en recourant à la « fiche d'appréciation citoyenne ». Une autre approche prometteuse implique les organisations de producteurs dans les conseils de gestion d'organisations de recherche agricole. Parallèlement à ces moyens directs de responsabilisation des prestataires de services à l'égard des agriculteurs, il existe également des moyens détournés : les agriculteurs peuvent recourir au lobbying ou utiliser leurs votes pour induire les décideurs politiques à entreprendre des démarches visant à améliorer la qualité des services agricoles.¹⁰ Libérer le vote rural en réduisant l'achat des votes et en promouvant la compétition multipartite contribue à rendre cette voie détournée plus efficace. Il est également essentiel d'informer l'électorat sur la performance des services par le biais de médias accessibles.

Instaurer une responsabilisation à l'égard des femmes rurales demande des efforts particuliers, comme des sièges pour les mandataires féminines dans les conseils de gestion et l'utilisation de fiches d'appréciation ven-

tilées par sexe. Promouvoir les associations de femmes rurales peut aider ces dernières à utiliser les voies tant directes que détournées vers la responsabilisation.

Créer des organismes de réglementation efficaces pour l'agriculture

La présence d'organismes de réglementation efficaces crée un climat de l'investissement favorable pour le secteur privé et les organisations d'agriculteurs. La réglementation agricole doit répondre à des objectifs de développement plus larges, comme veiller à la sécurité alimentaire et à la santé publique, atteindre les buts environnementaux et protéger les travailleurs agricoles. L'externalisation et la privatisation peuvent requérir l'assignation de nouvelles tâches à ces organismes, telles que des lois régissant l'audit et l'antitrust.

La réglementation doit viser un équilibre approprié entre les différents groupes d'intérêts et éviter tant la surréglementation que la sous-réglementation, en particulier en présence de risques et d'incertitudes – dans le cadre d'une nouvelle technologie, par exemple. Les organismes de réglementation ont besoin d'être réformés pour répondre au mieux à ce défi et être en mesure d'éviter la capture par des intérêts particuliers. Les solutions doivent être spécifiques aux pays ; par ailleurs, créer des organismes de réglementation indépendants et encourager la participation du public à la réglementation constitue souvent une approche avantageuse. Il est également important d'investir dans les mécanismes permettant d'assurer l'observation de la réglementation agricole. La certification de la semence en est un exemple. Dans le Tamil Nadu, en Inde, les agriculteurs ont subi des pertes de revenus considérables après avoir reçu des semences de coton Bt contrefaites.¹¹ La mise en place de mécanismes performants et équitables de résolution des conflits fait partie intégrante d'une réglementation efficace.

Lutter contre la corruption dans l'agriculture

La corruption peut éroder les bénéfices d'un programme d'agriculture au service du

développement. L'administration des terres est l'un des organismes gouvernementaux les plus corrompus (*cf.* chapitre 6). Les projets d'infrastructure agricole majeurs, tels que ceux de l'irrigation, sont également sujets à corruption, par exemple, dans le cadre des allocations des ressources en eaux dans les systèmes d'irrigation publics.¹² Des compagnies peuvent corrompre les chargés de réglementation, comme cela s'est produit en Indonésie dans le cadre de la réglementation sur la biotechnologie et en Inde pour celle relative aux pesticides.¹³ Plus l'Etat participe à la fourniture d'intrants, tels que les engrais ou le crédit, et à la commercialisation des produits agricoles, plus le potentiel de corruption est grand. C'est pourquoi la redéfinition des compétences traditionnelles de l'Etat peut contribuer à réduire ce fléau.

Des mesures portant tant sur l'offre que sur la demande peuvent éradiquer la corruption de l'agriculture. Les réformes de la gestion des dépenses publiques et celles des procédures d'approvisionnement sont typiquement des approches axées sur l'offre et sont souvent subordonnées à une réforme générale du secteur public. Un exemple d'approche efficace axée sur la demande est la surveillance des prix alimentaires dans les ration shops par des organisations de femmes en Inde.¹⁴ Une étude de stratégies visant à réduire la corruption dans les projets de voirie rurale a appliqué un plan d'expérience aléatoire pour procéder à la comparaison entre une approche axée sur la demande (les bilans sociaux) et une approche axée sur l'offre (les audits de gouvernements). L'étude suggère que la surveillance à la source pourrait être plus à même de réduire le vol lorsque les membres de la communauté ont un intérêt substantiel dans le résultat.¹⁵ Une autre étude a conclu que les audits de gouvernements sont plus efficaces lorsqu'ils sont rendus publics par l'intermédiaire de la presse ou de la radio locale.¹⁶ Les nouvelles technologies, en particulier l'ICT (administration électronique), comme dans le cadre de l'informatisation de l'administration des terres dans l'état indien du Kamataka, peuvent réduire la marge de manœuvre des pratiques de corruption (*cf.* chapitre 6). Malgré tous ces résultats, les études de stratégies visant

à juguler la corruption dans l'agriculture restent relativement rares. Une recherche plus soutenue aiderait pourtant à identifier les solutions qui fonctionnent, dans quels endroits et quels contextes, particulièrement lorsque l'investissement public dans l'agriculture est sur le point d'augmenter.

Décentralisation et gouvernance locale

La décentralisation – le transfert de compétences politiques, administratives et fiscales vers les pouvoirs publics de niveau régional ou local – est l'une des réformes de la gouvernance qui peuvent appuyer un programme d'agriculture au service du développement. En rapprochant le gouvernement des citoyens, elle rend l'élaboration et la mise en œuvre des politiques plus réactives aux besoins des populations rurales, souvent désabusées. La décentralisation peut corriger les déficiences des pouvoirs publics en assurant un meilleur accès à l'information locale et en mobilisant le capital social local pour l'observation des politiques en vigueur. Elle peut contribuer à relever les défis liés à la coordination du programme d'agriculture au service du développement. En outre, elle s'avère particulièrement prometteuse en ce qui concerne un meilleur ajustement des politiques sur les conditions locales de l'agriculture africaine, étant donné qu'une capacité et une responsabilisation suffisantes peuvent être développées au niveau local (*cf.* chapitre 10).

La décentralisation a été généralisée. En effet, 80 % de tous les pays en développement l'ont expérimentée à des degrés divers et 70 % des pays subsahariens ont mené une décentralisation sur le plan politique.¹⁷ Néanmoins, les corps élus localement ont toujours un champ d'action limité en raison du retard pris par la décentralisation fiscale sur la décentralisation politique, tandis que l'avancement des décentralisations administratives varie largement selon les pays.

Identifier les niveaux appropriés de décentralisation

Le principe de subsidiarité fournit la base d'un cadre permettant l'identification des niveaux appropriés de décentralisation des

fonctions agricoles. Les fonctions publiques revêtant une importance stratégique – comme la garantie de la sécurité alimentaire et la lutte contre les épidémies – doivent rester des responsabilités nationales, même si leur mise en œuvre peut requérir une capacité administrative conséquente au niveau local. Pour la recherche agricole, les zones agro-écologiques peuvent constituer un niveau de décentralisation plus approprié, en termes d'efficacité, que les niveaux administratifs, bien que ce ne soit pas forcément le cas pour le soutien politique, qui met au jour les compromis en identifiant le niveau adéquat de décentralisation. La vulgarisation agricole, qui rencontre des hétérogénéités locales et une clientèle éparpillée, est souvent mieux organisée au niveau de pouvoir le plus bas, en interaction étroite avec les organismes communautaires.

La capacité et les mécanismes de responsabilisation dans la fourniture d'un bien ou d'un service méritent l'attention. Dans de nombreux pays à vocation agricole, les déficits sont à la fois centraux et locaux, ce qui rend essentiel un investissement dans la capacité et la responsabilisation aux différents niveaux de pouvoir, suivant les fonctions agricoles qui vont être décentralisées et les perspectives à long terme en matière de création de capacité et de responsabilité.

La décentralisation est un processus politique de déplacement du pouvoir et de l'autorité. Au même titre que d'autres départements, les ministères de l'agriculture se montrent souvent réticents face au transfert de leurs ressources fiscales et de leurs personnels vers les gouvernements locaux. Cette réticence limite les possibilités des corps élus locaux, créés dans la logique de la décentralisation, de devenir des acteurs de premier plan dans le cadre du programme d'agriculture au service du développement. Le soutien politique pour une réforme est souvent essentiel pour terminer un programme incomplet et faire en sorte que la décentralisation tienne ses promesses.

Accroître les contributions fiscales des gouvernements locaux

L'un des buts de la décentralisation fiscale est d'améliorer la génération de revenus tout en rendant les gouvernements locaux res-

ponsables devant les contribuables locaux, mais les gouvernements sous-nationaux ne contribuent toujours que pour une faible part aux ressources fiscales. Au Mexique, les gouvernements des états ont contribué, en moyenne, pour 16 % aux ressources destinées aux programmes d'agriculture, d'élevage et de développement rural (entre 1996 et 2004). En Ouganda, le revenu généré localement équivaut à moins de 10 % des fonds administrés par les conseils locaux, le reste provenant de transferts du gouvernement central, dont la plupart sont des subventions conditionnelles (84 % en 2000-01).¹⁸

Les efforts des gouvernements locaux pour accroître les revenus locaux (essentiellement par le biais de cotisations à la production) ont, occasionnellement, considérablement alourdi la charge fiscale pesant sur l'agriculture, pour ne générer que peu de bénéfices, comme, par exemple, en Tanzanie¹⁹ et en Ouganda.²⁰ En Chine également, les administrations locales ont, par le passé, imposé une multitude de redevances aux populations rurales et provoqué d'importantes protestations. Les autorités centrales ont réagi en 2004 en interdisant aux fonctionnaires locaux d'augmenter les redevances sur les paysans et en abolissant l'imposition agricole, mais sans compenser entièrement les gouvernements locaux, provoquant ainsi une crise des dépenses publiques locales.²¹ Améliorer la capacité fiscale des gouvernements locaux requerra la délivrance de titres de propriété pour les actifs immobiliers, des bases d'imposition plus souples, des fonds de partage des recettes des régions prospères vers les régions plus pauvres et le cofinancement de fonds en vue de favoriser les investissements ou groupes spécifiques.

Donner la priorité aux programmes agricoles

Les institutions gouvernementales locales doivent fixer des priorités. Mais quelle priorité doivent-elles accorder à un programme d'agriculture au service du développement ? De toute évidence, le leadership politique local compte. Mais l'élaboration institutionnelle par les gouvernements locaux est importante également. Des dispositions

particulières peuvent réduire la capture par les élites et l'exclusion sociale. En Inde, les *panchayati raj* (conseils villageois) réservent des sièges aux femmes et aux membres de castes et tribus inscrites. Une étude des effets de la réservation de sièges pour les femmes dans deux états indiens suggère que cette participation a augmenté les investissements dans l'infrastructure utile aux femmes.²² L'expérience, dans plusieurs pays d'Asie du Sud, montre que les conseillers locaux féminins peuvent devenir plus efficaces si des formations sur l'égalité des sexes sont fournies aux conseillers masculins et féminins.²³

La décentralisation vers les gouvernements locaux n'accroît pas nécessairement les budgets publics affectés à l'agriculture. Elle peut même les réduire à court terme au profit des besoins les plus basiques de la population, si ceux-ci n'ont pas été satisfaits. En Bolivie, la décentralisation, prescrite par la Loi de participation populaire de 1994, a mené à une augmentation significative des dépenses publiques pour l'éducation, l'infrastructure rurale et l'eau et les services sanitaires, mais l'investissement moyen dans l'agriculture, en tant que part de l'investissement total, a chuté.²⁴

Ces changements de priorités des dépenses publiques subséquents à la décentralisation ne sont certainement pas négatifs pour un programme d'agriculture au service du développement, qui place la santé, l'éducation et l'infrastructure rurale au rang de conditions préalables à l'utilisation de l'agriculture en tant qu'instrument de développement. Mais les gouvernements locaux ont besoin d'une capacité à gérer le programme agricole spécifique, celui-ci devenant de plus en plus important au fil du temps. Par exemple, ils négligent fréquemment la vulgarisation agricole parce qu'elle bénéficie d'une moindre visibilité que l'infrastructure physique et se solde donc par une plus faible reconnaissance électorale. Renforcer la capacité de l'administration locale à gérer la vulgarisation grâce à des consultations avec les organisations de producteurs et avec le soutien des départements centraux de l'agriculture peut accroître la pertinence et la qualité de ce service aux agriculteurs.

Le développement mené par la communauté

Grossièrement défini, le développement mené par la communauté (DMC) donne aux groupes communautaires et aux gouvernements locaux le contrôle sur la planification et les ressources d'investissement. Il s'apparente donc à la décentralisation et les deux approches peuvent aller de pair. Le DMC mobilise les groupes communautaires et les implique directement dans les décisions relatives à la dépense publique, exploitant leur créativité, leurs capacités et leur capital social. Les pouvoirs publics locaux égalent rarement leur portée, en particulier dans les premières phases de la décentralisation. Le DMC pose toutefois des défis et il reste beaucoup à apprendre de l'élaboration et l'implémentation des projets de DMC dans le cadre de l'agriculture.

Implémenter les programmes d'agriculture au service du développement au niveau local

Comme les pouvoirs publics locaux, les communautés se préoccupent généralement d'abord de subvenir aux besoins de bases que sont la santé, l'éducation et l'infrastructure. Dès qu'elles se tournent vers les activités génératrices de revenu, toutefois, les projets agricoles – dont ceux visant à connecter les petits producteurs aux marchés de produits à forte valeur ajoutée – constituent un choix privilégié. Les projets générateurs de revenus fournissent plutôt des biens privés (par exemple, le bétail) que des biens publics (par exemple, les équipements sanitaires). Ils sont donc plus souvent implémentés en collaboration avec les organisations de producteurs qu'avec l'ensemble de la communauté. Ce type de projets nécessite des dispositions particulières afin d'éviter la capture par les élites. Des moyens astucieux de fournir des prêts et transferts sont requis pour éviter de porter préjudice aux institutions financières agricoles et de microcrédit. Le développement d'un bassin versant mené par la communauté, dans le sud de l'Inde, par exemple, combine des prêts à l'octroi de capitaux d'amorçage en tant que subventions aux villageois les plus défavorisés.²⁵

Dans le nord-est du Brésil, les projets communautaires qui promeuvent la génération de revenus agricoles montrent que le succès ne dépend pas uniquement de la capacité de la communauté mais aussi de la demande du marché, de l'assistance technique et de la création de capacité. Les projets les plus fructueux sont ceux qui se caractérisent par une faible exposition aux risques du marché, comme les projets d'irrigation de petite échelle. Les projets plus complexes sont davantage tributaires de l'assistance technique et de la formation pour réussir, ce qui requiert une complémentarité performante entre les DMC et les approches sectorielles.²⁶

Étendre la responsabilisation au niveau communautaire

Développer la responsabilisation est une condition importante pour permettre aux communautés de mettre à exécution à grande échelle les plans d'agriculture au service du développement. De même que les marchés et les états, les communautés peuvent aussi échouer. Parce qu'elles ne possèdent pas de structures formelles d'autorité et de responsabilité, elles peuvent être minées par les abus de pouvoir, l'exclusion sociale, le conservatisme social et les conflits. Par conséquent, les projets de DMC investissent des ressources considérables pour changer les pratiques communautaires en encourageant une transparence accrue des flux d'information, une large participation communautaire, respectueuse du principe d'égalité des sexes, à la prise de décisions locale et la surveillance participative des institutions locales. La responsabilité évolue avec le temps et les solutions doivent être spécifiques aux conditions et contextes locaux. Lorsqu'elles sont associées à des flux de ressources prévisibles, les opérations de DMC peuvent modifier la dynamique communautaire au-delà de la portée et du calendrier.

Encourager l'évaluation et l'apprentissage

Jadis une idée visionnaire, le DMC est devenu une réalité et ce, à grande échelle. Plus de 9 % des prêts de la Banque mon-

diale sont destinés à cette forme de développement. L'expérience montre que le DMC peut accélérer la mise en œuvre des projets, augmenter la rentabilité, rendre les transferts fiscaux plus efficaces, améliorer la qualité de l'infrastructure et accroître les revenus agricoles. Une expérience considérable a été acquise dans la mise à l'échelle,²⁷ mais, avant de tirer des conclusions définitives, il convient de procéder à des évaluations d'impact rigoureuses.²⁸ Les futurs apprentissages, expériences et évaluations détermineront quelle contribution le DMC peut apporter au programme d'agriculture au service du développement et selon quelles modalités il peut le faire efficacement.

L'efficacité de l'aide aux programmes agricoles

Les institutions financières internationales, les organismes de développement bilatéraux et multilatéraux, les ONG internationales et autres partenaires au développement jouent tous un rôle dans la réalisation du programme d'agriculture au service du développement. Une augmentation des contributions des bailleurs de fonds est essentielle pour le financement du programme. Mais l'assistance au développement constitue déjà une large part du budget agricole dans la plupart des économies à vocation agricole. Pour 24 pays d'Afrique subsaharienne, l'Aide publique au développement (APD) contribue à hauteur de 28 %, en moyenne, des dépenses agricoles totales,²⁹ cette participation s'élevant à plus de 80 %, en moyenne, dans le cas du Mozambique, du Niger et du Rwanda.³⁰ Au vu d'une telle dépendance, l'aide au développement se doit d'être efficace et de renforcer, plutôt que de décourager, les efforts des pays à améliorer leur gouvernance de l'agriculture.

Les échecs des donateurs et les défis de la gouvernance

Les donateurs, étant responsables devant les organismes clients de leurs pays, peuvent être ciblés par des incitations à appuyer des projets et programmes. Cette manière de procéder débouche souvent sur des interventions de bailleurs de fonds fragmentées, discontinues, parfois contradictoires ou faisant double emploi. En Ethiopie, pres-

que 20 bailleurs de fonds appuyaient plus de 100 projets agricoles en 2005, avec des coûts de transactions élevés et des efforts doublonnés. Au Malawi, des politiques agricoles inconsistantes de la part des donateurs et plusieurs changements de priorités dans le chef du gouvernement ont obligé à réélaborer plusieurs fois les programmes de sécurité alimentaires nationale.³¹

Se préoccupant de l'efficacité de l'aide, les bailleurs de fonds utilisent à présent des indicateurs de bonne gouvernance comme critères de sélection des pays en vue de l'aide au développement. Cette pratique pose un dilemme pour le programme d'agriculture au service du développement, car les pays à vocation agricole tendent à être moins éligibles pour l'aide. Les flux importants d'aide impliquent également d'autres défis de gouvernance, augmentant les risques de corruption et affaiblissant la reddition de comptes des gouvernements à leurs électeurs et parlements. Le protectionnisme agricole, dans les pays des donateurs, peut saper l'aide disponible à l'agriculture dans les économies en développement, créant un autre défi de gouvernance pour ces pays, à savoir l'incohérence politique (*cf.* chapitre 4).

Initiatives mondiales et régionales

La communauté internationale du développement – les donateurs et pays partenaires – a adhéré, en 2005, à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, dont les buts étaient de renforcer les stratégies nationales de développement, d'aligner l'aide des organismes donateurs sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires, d'harmoniser les activités des donateurs avec celles des pays partenaires, de promouvoir une gestion des ressources axée sur les résultats en termes de développement et d'assurer un renforcement des obligations mutuelles.

Plusieurs initiatives appuient ces principes de développement rural. La Plateforme mondiale des donateurs pour le développement rural, un réseau de 29 donateurs et organismes de développement, soutiennent les donateurs et les pays partenaires dans la préparation et la mise en œuvre de programmes agricoles conjoints, dans le cadre de l'efficacité de l'aide du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération

et de développement économiques (OCDE). La Plateforme met en commun les expériences pratiques et en retire des lignes directrices de gestion des programmes agricoles. Le Groupe régional d'assistance technique, un réseau régional visant à renforcer l'efficacité de l'aide en Amérique centrale, soutient les échanges inter-pays et fournit de l'expertise aux gouvernements. TerrAfrica, un partenariat entre des gouvernements africains, des organisations régionales, la société civile et des donateurs bilatéraux et multilatéraux, a pour objectif de fournir une assistance harmonisée pour des pratiques durables de gestion des terres en Afrique. L'Initiative de Neufchâtel, un groupe informel de représentants d'organismes donateurs bilatéraux et multilatéraux, développe des principes et lignes directrices communs en matière d'appui aux services consultatifs agricoles.³²

Direction par les gouvernements, appropriation par les pays et approches sectorielles

La conduite des opérations par les gouvernements et la prise en main par le pays sont des prérequis pour une aide efficace. Ils requièrent un alignement de l'assistance des partenaires du développement aux stratégies de développement agricole des pays. L'alignement de l'aide au développement sur une stratégie sectorielle par pays est, par ailleurs, inhérent à l'approche sectorielle (ou « SWAp » : *Sector-Wide Approach*), développée à l'origine pour les secteurs de la santé et de l'éducation.³³ Selon cette approche, le gouvernement et les donateurs s'entendent sur un programme cohérent de développement du secteur agricole couplé à une réforme politique et institutionnelle. Si elles sont dûment élaborées, mises en places graduellement et implémentées conformément aux priorités et capacités du pays, les SWAps agricoles procurent un moyen d'aligner l'aide des donateurs sur les dépenses publiques et systèmes d'acquisition du gouvernement.

En Ouganda, une stratégie cohérente de réduction de la pauvreté par pays a été appuyée par une stratégie agricole judicieuse et des réformes institutionnelles (voir encadré 11.2). La gestion des flux d'aide pour une stratégie cohérente de

Tableau 11.1 Types d'organisations et de réseaux mondiaux connexes à l'agriculture

Secteur/spécialisation	Organisations intergouvernementales	Autres organisations
Organisations spécialisées dans le secteur agricole	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture Fonds international pour le développement agricole Organisation mondiale de la santé animale Programme alimentaire mondial Plateforme mondiale des donateurs pour le développement rural (incluant des donateurs bilatéraux)	Réseaux mondiaux d'organisations d'agriculteurs (par exemple, la Fédération internationale des producteurs agricoles, Via Campesina) ^a Firmes agro-industrielles multinationales (par exemple Monsanto, Dow Chemicals) ^b Chaînes de supermarchés ^b Groupe consultatif sur le développement agricole international ^c
Organisations et réseaux intersectoriels qui englobent l'agriculture	Codex Alimentarius	HarvestPlus ^c
Organisations de développement et organismes de financement avec des programmes agricoles	Groupe de la Banque mondiale Programme des Nations Unies pour le développement	Fondations et organismes privés de financement (par exemple, les fondations Rockefeller et Gates) ^a Organisation non gouvernementales axées sur le développement (par exemple, Oxfam, CARE, Services de secours catholiques) ^a
Organisations spécialisées dans l'environnement	Programme des Nations Unies pour l'environnement Panel intergouvernemental sur les changements climatiques Global Environmental Facility	ONG spécialisées dans l'environnement (par exemple le Fonds mondial pour la nature, Greenpeace) ^a Union internationale pour la conservation de la nature ^c
Organisations spécialisées dans d'autres secteurs	Organisation mondiale de la santé Organisation mondiale du commerce Fonds de développement des Nations Unies pour la femme	Compagnies pharmaceutiques et biotechnologiques multinationales ^b Organisation internationale de normalisation ^c
Instances mondiales de gouvernance générale	Sommet du G8 ; G8+5 Secrétariat, Assemblée et Conseils économique et social des Nations Unies	

Source: Équipe RDM 2008. a. Organisations et réseaux non gouvernementaux. b. Entreprises du secteur privé. c. Organisations à adhésions mixtes (gouvernementales et/ou société civile et/ou secteur privé).

dépenses axée sur les pauvres, y compris pour les zones rurales, a débouché sur des engagements stables et à long terme de la part des donateurs.³⁴ En Tanzanie, le leadership du gouvernement a permis de parer à la fragmentation (17 donateurs bilatéraux et multilatéraux soutenaient l'agriculture en 2005), principalement grâce au financement par « pot commun » (mise en commun des ressources des donateurs), guidé par un programme de développement agricole préalablement convenu.

Au Nicaragua, le programme sectoriel PRORURAL, lancé en 2005, s'attaque à certaines des difficultés typiques des SWaps. Le gouvernement, le secteur privé et 15 donateurs – fournissant plus de 90 % de l'aide des donateurs à l'agriculture – ont signé un code de conduite visant à promouvoir la conduite du programme par le pays, l'harmonisation et l'alignement. Un fonds commun, mis en place en 2006, rassemble les contributions des organismes donateurs en un seul compte, qui est utilisé dans le

cadre des priorités définies par les institutions nicaraguayennes. Bien qu'il s'agisse là d'un bon départ, les coûts de transaction initiaux étaient élevés et, à ce stade, seuls quatre donateurs ont contribué à l'approvisionnement du compte unique.

Une plus grande concentration sur les résultats

Du fait des augmentations prévisibles de l'aide, les donateurs doivent faire davantage pour la fournir de manière efficace. Des incitations sont nécessaires pour atteindre des résultats. En Tanzanie et en Ouganda, par exemple, la performance de l'implémentation influence l'affectation des budgets (davantage de ressources sont allouées aux institutions qui présentent de bons antécédents en regard des résultats convenus).³⁵

La qualité du soutien des donateurs à l'agriculture s'est améliorée. La part des prêts à l'agriculture approuvés par la Banque mondiale qui ont été jugés satisfai-

ENCADRÉ 11.7 Fournir des biens publics internationaux

La recherche agricole

Le CGIAR est l'une des innovations institutionnelles mondiales les plus décisives du 20^e siècle. Il fut créé en 1971 en tant qu'effort collectif à la gouvernance non structurée et démarra ses activités avec 18 membres (fondateurs), un budget de 100 millions de dollars (dollars américains de 2007), et quatre centres de recherche. Aujourd'hui, il compte 64 membres, dont 25 dans des pays en développement et son budget est de 451 millions de dollars (dont 14 % proviennent des pays en développement), soutenant 15 centres de recherche. L'investissement dans le CGIAR a généré des gains considérables.³⁹ Le système aide les pays à bénéficier d'économies d'échelle en R&D (chapitre 7).

Néanmoins, le financement et le rôle du CGIAR sont devenus des questions centrales dans le maintien de sa pertinence. Du fait de préférences des donateurs plutôt que de l'action collective, une transition vers des gains à court terme et propres à chaque pays s'est opérée dans les activités de développement. Ces activités se font aux dépens des investissements stratégiques dans les biens publics internationaux qui engendrent des gains à long terme, tels que la conservation et l'amélioration des ressources génétiques, la biotechnologie, la sélection amélioratrice des plantes et la gestion des ressources naturelles.

Le CGIAR doit également interagir avec un éventail de nouveaux intervenants. Un bon exemple est le programme Harvest Plus, qui utilise la sélection conventionnelle pour produire des cultures à plus forte teneur en micronutriments. Le programme illustre un mode opératoire nouveau : il fournit des financements à 10 centres du CGIAR et collabore avec les universités, les agences gouvernementales et les ONG dans des pays développés et en développement. Le programme est en cours dans 20 pays en développement et a attiré 52,2 millions de dollars de subventions, dont 28,5 millions par la Fondation Gates.

Ressources génétiques

Le mouvement croissant visant à assurer la gestion des ressources génétiques de propriété commune a mené au Traité International sur les ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture, qui promeut la conservation et l'utilisation durable des ressources génétiques végétales, ainsi que le

partage équitable des bénéfices qui découlent de leur utilisation pour l'alimentation et l'agriculture. Dans cette logique, le Global Crop Diversity Trust (Fonds fiduciaire mondial pour la diversité des cultures) fut mis en place en 2004 par Biodiversity International et la FAO pour développer et promouvoir un système mondial de conservation génétique pour les cultures importantes couvertes par le traité. Le fonds s'est fixé un objectif de 250 millions de dollars en dotations, dont 115 millions ont déjà été rassemblés à ce jour.

Le Traité sur les ressources génétiques a été négocié durant sept années et s'inscrit dans la lignée de la Convention sur la biodiversité. D'autres accords internationaux affectent également l'échange et la conservation des ressources génétiques : l'accord de l'OMC sur les Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), la Convention sur la biodiversité, le Comité intergouvernemental de la propriété intellectuelle relative aux ressources génétiques, et les Connaissances traditionnelles et le folklore de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI). L'harmonisation des accords est un défi permanent car ils ont été développés dans différents secteurs et par des représentants gouvernementaux de divers ministères (commerce, agriculture, environnement et culture).

Sécurité et qualité alimentaires

Le Codex Alimentarius, régi par la FAO et l'OMS, est un exemple traditionnel d'interinstitution internationale et de coopération sectorielle entre le public et le privé en matière de normes alimentaires, de pratiques de labellisation, d'hygiène et d'additifs. L'Organisation internationale de normalisation (ISO), un réseau non gouvernemental de 157 institutions nationales de normalisation, qui travaillent en commun pour s'accorder aux normes internationales comparables, a des départements pour l'agriculture et la technologie alimentaire.

L'Accord de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires définit les règles et normes régissant les mouvements transfrontières de produits. Les progrès ont été mitigés du fait que les pays ont différents risques et valeurs associés aux produits alimentaires, ce qui résulte en des intérêts divers à adopter ces règles et normes. Le secteur privé a également introduit nombre de nouvelles normes, alors

que les efforts visant à harmoniser ces normes offre des gains potentiels très importants. Il est important, pour éclairer les négociations internationales, de soutenir un bon travail analytique afin de comprendre tous les avantages, coûts et risques.

Propagations transfrontières des maladies animales

Un exemple remarquable de collaboration internationale dans la lutte contre les maladies animales est la quasi-éradication de la peste bovine, une maladie virale hautement contagieuse chez les bovins. Au début des années 1980, la maladie faisait rage dans toute l'Afrique, entraînant des pertes estimées à 2 milliards de dollars entre 1979 et 1983, rien qu'au Nigeria, et s'est propagée à travers l'Asie jusqu'en Europe. Le Programme mondial d'éradication de la peste bovine – dirigé par des organisations régionales et appuyé par la FAO et des organismes donateurs – a été mis en place pour coordonner l'éradication à l'échelle mondiale à l'horizon 2010, par la collaboration d'agents de santé animale communautaire, de bergers, d'ONG et de gouvernements dans le cadre d'un programme de surveillance et de vaccination systématiques. Aujourd'hui, la peste bovine est pratiquement éradiquée, bien que la possible circulation du virus dans l'écosystème somalien reste une préoccupation. Le ratio coûts-bénéfices du programme est estimé à entre 1,4 et 2,6.

Pour réduire le risque de flambée et de transmission de la maladie, la réponse des pays industrialisés est énergique en présence de risques pour la santé humaine. Les engagements dans le Fonds mondial de lutte contre l'influenza aviaire hautement pathologique avoisinent aujourd'hui 2,5 milliards de dollars. Mais la réponse des donateurs a été réactive et non proactive dans l'apport de soutien à long terme à la surveillance et aux systèmes d'alerte précoce dans les pays en développement.

Sources : <http://www.csiro.au> ; Groupe consultatif sur la recherche agricole internationale (CGIAR), 2006 ; Global Crop Diversity Trust, 2006 ; Mariner, Roeder & Admassu, 2002 ; Pardey *et al.*, 2006 ; Perrings and Gadgil 2006 ; Pinstrup-Andersen, 2006 ; Raitzer, 2003 ; Unnevehr, 2004 ; Banque mondiale, 2004a.

sants ou mieux par le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) a augmenté de 57 % en 1992 à 88 % en 2005. Nonobstant, la mise à l'échelle du soutien au programme d'agriculture au service du développement

requerra davantage d'expérimentation, d'apprentissage et d'ajustements, à l'aide d'une variété de mécanismes, comme le prêt-programme ajustable et les prêts à l'apprentissage et à l'innovation.³⁶ Une

ENCADRÉ 11.8 *Un financement mondial pour l'adaptation aux changements climatiques : l'urgence d'aborder les besoins des pays vulnérables et des petits agriculteurs*

Sans investissements significatifs dans l'adaptation aux changements climatiques, ceux-ci vont saper les progrès dans la poursuite des OMD dans les pays en développement vulnérables et toucher, en particulier, la petite agriculture en Afrique subsaharienne et dans d'autres régions. Bien qu'aucune estimation spécifique ne soit disponible pour les besoins en financement de l'adaptation dans le secteur agricole, qui est particulièrement sensible au changement climatique, ils sont susceptibles d'être élevés par rapport aux flux d'aide actuels au secteur. Les sources suivantes de financement pour l'adaptation sont trois fonds créés lors des Accords de Marrakech en 2001 sous la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) : le Fonds spécial pour les changements climatiques, le Fonds d'adaptation (financé par un prélèvement de 2 % sur les projets du Mécanisme pour le développement propre [MDP]) et le Fonds des pays les moins développés, ainsi que le programme du Fonds pour l'environnement mondial (GEF) sur les changements climatiques. Toutefois, les ressources financières engagées par les pays industrialisés ne représentent qu'une faible proportion de ce qui sera nécessaire pour financer l'adaptation dans les pays en développement vulnérables. Des accords futurs pourraient générer des ressources financières supplémentaires par le biais, par exemple, d'une taxe sur les échanges de droits d'émission.

Les projets d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre dans les pays en développement sont financés par le MDP et le CCNUCC, mais d'autres sources pourraient faire l'objet d'accords avant même la négociation d'un nouveau traité sur le climat succédant au Protocole de Kyoto. Une très faible part du financement total du MDP est liée à l'agriculture (3 % des financements en 2006 pour les projets liés à la biomasse, 2 % pour les déchets d'origine animale et seulement 1 % pour l'agroforesterie) et la part pour l'Afrique n'est que de 3 %. L'inclusion de la déforestation évitée et de la séquestration de carbones dans les sols (par exemple, grâce aux pratiques de conservation des sols) dans le MDP – aucun des deux n'étant actuellement éligible – ou dans les accords sur les nouvelles sources de financement pour les inclure dans les marchés du carbone, dégagerait de nouvelles opportunités pour la participation des pays à vocation agricole en Afrique subsaharienne et dans d'autres régions, en particulier si elles peuvent faire participer les petits agriculteurs. Le Fonds – pilote de la Banque mondiale, récemment annoncé – de partenariat pour le carbone forestier est conçu pour faire face aux difficultés d'implémentation des paiements pour les déforestations évitées (par le biais du MDP ou non) et paver la voie vers un rôle actif de l'agriculture dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre dus à la déforestation et à la dégradation des forêts.

Il est essentiel de veiller à ce que les petits agriculteurs bénéficient des programmes d'adaptation et d'atténuation pour assurer la justice et l'égalité dans la lutte contre les changements climatiques. Le défi consistant à associer les petits agriculteurs aux marchés mondiaux du carbone sont, à plusieurs égards, similaires à ceux de leur association aux autres marchés émergents et les approches visant à réaliser cet objectif, abordé au chapitre 5, sont tout aussi pertinentes. Comme le montre le projet pilote de financement du carbone qui a inclus la région mexicaine du Chiapas (chapitre 8), la formation d'organisations de producteurs, la mise en valeur du renforcement de la capacité et la participation des ONG peuvent jouer un rôle clé dans la réduction des coûts de transaction. La technologie innovatrice pour la surveillance des émissions de carbone, telle que les méthodes basées sur les systèmes GIS, aidera également. Une participation communautaire effective et l'inclusion des groupes les plus vulnérables au processus consultatif et au développement de stratégies d'adaptation seront vitales pour s'assurer que les programmes d'adaptation ne laissent pas les ménages les plus pauvres, les plus vulnérables aux changements climatiques, sur le bord du chemin.

Sources : Schneider and Lane 2006; Mace 2006; Stern 2006; Capoor and Ambrosi 2007; World Bank 2006g; Oxfam International 2007a.

évaluation efficace sera, en outre, cruciale pour la mise à l'échelle.

L'avancement du programme mondial

La mise en œuvre du programme d'agriculture au service du développement requiert bien plus qu'une meilleure gouvernance et que la coordination des donateurs. L'action au niveau mondial est essentielle pour que les programmes nationaux puissent fonctionner dans un environnement mondial dynamique. Le progrès de l'agriculture est également essentiel pour relever les grands défis mondiaux du 21e siècle, dont ceux de l'environnement, la santé, la pauvreté et la sécurité. Le programme mondial émergent pour l'agriculture répond à de nouvelles problématiques et se fixe de nouveaux objectifs, sous l'impulsion de nouveaux acteurs provenant de tous les secteurs. Mais

les institutions et mécanismes qui doivent exécuter et financer le programme mondial sont à la traîne de ces nouveaux développements. Comment peuvent-ils être réformés pour répondre aux nouvelles réalités politiques et économiques ?

Un programme mondial pour l'agriculture au 21e siècle

Le programme mondial maintes fois évoqué dans ce Rapport (chapitres 4 à 9) aborde les changements rapides survenant dans les systèmes alimentaires et agricoles ainsi que dans les structures économiques, le besoin de réduire la pauvreté et le défi que constitue la durabilité environnementale.

Atteindre la justice et l'équité au niveau mondial. Les Objectifs du Millénaire pour le développement, fixés par les chefs d'Etat lors du Sommet du millénaire de l'ONU en

2000, sont la référence pour la poursuite de la justice et de l'équité. Quatre de ces objectifs – ceux concernant la pauvreté et la faim, l'égalité et l'autonomisation des femmes, un environnement durable et l'équité des échanges dans le commerce international – sont étroitement liés au programme d'agriculture au service du développement. L'aide au développement international est l'un des principaux instruments de réalisation de la justice et de l'équité mondiales, même si d'autres efforts sont au moins aussi importants. Par exemple, les subventions à l'exportation et le protectionnisme pratiqués par les pays riches pénalisent le potentiel des pays plus pauvres à utiliser l'agriculture en tant qu'instrument de développement (cf. chapitre 4). En outre, les émissions de gaz à effet de serre (GES) par ces mêmes pays riches compromettent déjà la productivité des systèmes agricoles essentiels à la survie des pauvres (thème F).

Dans une ère de privatisation, mener une R&D mondiale au service des pauvres. La R&D agricole est un élément important du programme mondial car plusieurs types de recherche agricole peuvent réaliser des économies d'échelle mais ont besoin de l'action collective pour les concrétiser et générer des retombées technologiques au bénéfice des pauvres, en particulier pour les cultures orphelines (manioc, millet, haricots) et les animaux d'élevage (chèvres). La R&D est également importante pour permettre à l'agriculture d'atténuer les changements climatiques et de s'y adapter. La révolution de la biologie moléculaire est en train d'accélérer les possibilités d'accroissement de la productivité, mais elle est détenue par des firmes multinationales du secteur privé. Pour que ces technologies profitent aux pauvres, il est essentiel d'augmenter l'investissement public dans la recherche, afin d'établir des protocoles et réglementations efficaces de biosécurité et fournir l'accès, pour les pays en développement, aux gènes et techniques protégées par des droits de propriété intellectuelle (cf. chapitre 7).

Conserver les ressources génétiques pour la sécurité alimentaire future. Les ressources et semences génétiques ont été à la base de

certaines des interventions agricoles les plus fructueuses pour promouvoir la croissance et le recul de la pauvreté (cf. chapitre 7). Conserver le riche héritage de la diversité génétique culturale et animale est essentiel pour la sécurité alimentaire future. Les banques de gènes et les ressources sur site qui fournissent un accès à tous les pays et partagent équitablement les bénéfices constituent un bien public mondial qui exige une action collective mondiale.

Réduire les coûts transfrontières du commerce par des règles et des normes. Les maladies animales et végétales ainsi que les espèces invasives ont proliféré à cause de l'explosion du commerce et des voyages internationaux et de l'intensité croissante des systèmes agricoles. Les coûts de ces maladies peuvent être élevés si les maladies se propagent et deviennent prévalentes au niveau mondial, comme c'est le cas de la grippe aviaire hautement pathogène, qui fait courir des risques énormes à la santé humaine. Une coopération internationale se justifie pleinement pour lutter contre les maladies infectieuses tant végétales qu'animales à la source et empêcher leur propagation entre les pays par des moyens qui réduisent les risques commerciaux pour les produits agricoles. Par ailleurs, le monde semble insuffisamment préparé à la menace du bioterrorisme, qui pourrait affecter les systèmes alimentaires et agricoles.

Exercer une gouvernance environnementale mondiale pour la promotion du développement durable. Le Sommet de la Terre de 2002, à Rio, a marié l'agenda de la durabilité environnementale au programme, plus vaste, du développement (cf. chapitre 8). Les solutions régionales ou locales étant généralement insuffisantes, une action collective mondiale est requise pour ralentir la désertification, la déforestation et la perte de la biodiversité. La sécurité alimentaire de 9 milliards de personnes en 2050 et l'accélération de la production des biocarburants vont intensifier davantage la concurrence pour les précieuses ressources en eau et en terres.

Gérer le patrimoine naturel international et les changements climatiques. Les change-

ments climatiques illustrent l'échec à gérer la plus importante ressource de propriété commune au monde : l'atmosphère. Il est aujourd'hui communément admis que c'est autour de l'équateur que le réchauffement climatique sera le plus sévère, avec des impacts majeurs sur les populations rurales pauvres (voir thème F). Si la Convention cadre sur les changements climatiques et son Protocole de Kyoto ont réalisé d'importants progrès, certains pays parmi les plus gros pollueurs n'ont, jusque récemment, accordé qu'une faible priorité à l'atténuation des changements climatiques. Les coûts économiques de l'inaction au niveau mondial seront énormes. L'agriculture est le secteur le plus vulnérable à ces changements et les récoltes déficitaires et les pertes d'animaux d'élevage imposent déjà des coûts économiques élevés aux pauvres, compromettant en outre la sécurité alimentaire. Toutefois, l'agriculture offre également des opportunités majeures de réduire les émissions de gaz à effet de serre par le biais de la fixation du carbone, une meilleure gestion de l'élevage et un ralentissement des taux de déforestation et de dégradation des forêts.

Réduire les coûts de transaction du commerce par des règles et des normes. Réduire les barrières et les coûts de transaction dans le commerce international nécessite l'établissement de règles du jeu claires, qui réglementent une large variété de politiques publiques établies au niveau national, parmi lesquelles les règles sanitaires et phytosanitaires ainsi que les classements et normes pour les produits spécifiques (cf. chapitre 5).

Le besoin d'une meilleure coordination

Nombre de ces problématiques sont interdépendantes : la maque de fabrique, en quelque sorte, du nouvel agenda mondial. Les maladies animales sont liées aux normes sanitaires pour le commerce, à la santé et à l'environnement. Les ressources génétiques se rapportent à une gestion efficace de la recherche agricole internationale et aux retombées en matière de technologie, ainsi qu'à la gestion de la propriété intellectuelle et la capacité à lutter contre les

maladies végétales. Pratiquement toutes les problématiques ont à présent des dimensions environnementale, de pauvreté et de genre, et nombre d'entre elles interagissent avec la santé humaine et le commerce. Tous ces aspects renforcent le besoin d'efforts coordonnés entre les secteurs et les institutions.

De nouveaux acteurs et des rôles radicalement changés pour les autres

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) fut l'une des premières institutions mondiales créées à la fin de la Seconde guerre mondiale, ce qui témoigne du besoin d'assurer une alimentation adéquate pour tous en tant que condition préalable à la paix et à la sécurité. Avec la création du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR) en 1971, la communauté internationale fournissait la science et la technologie agricoles en tant que biens publics mondiaux (cf. chapitre 7).

Les efforts de standardisation des règles, dont celles du commerce des produits agricoles de consommation courante, ont débouché sur la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et d'une variété d'institutions d'établissement de normes, telles que l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) et le Codex Alimentarius (cf. tableau 11.1).

Les institutions et ententes mondiales pour l'environnement ont été créées en parallèle avec celles de l'agriculture, du développement et du commerce, avec, initialement, une faible reconnaissance entre les unes et les autres. Les acteurs traditionnels du monde agricole, tels que la FAO, ont conservé les rôles de leaders dans d'importants domaines malgré une baisse de leurs personnels techniques, mais leur rôle a été relativement limité au cours des négociations des conventions mondiales sur la biodiversité, les changements climatiques et la désertification qui ont été ratifiées au Sommet de la Terre de 1992, à Rio de Janeiro.

Les organisations intergouvernementales traditionnelles spécialisées, développées à l'époque pour des agendas moins comple-

xes, ne sont pas adaptées au nouveau programme pluridisciplinaire. Elles ne se sont pas davantage adaptées à l'émergence rapide des nouveaux acteurs.

Dans les années 1990, ces nouveaux acteurs, dont la communauté dynamique des ONG internationales, a fait son apparition sur l'échiquier mondial, poussant les gouvernements à progresser dans le programme de développement mondial et complétant les initiatives publiques par leur propres interventions, en particulier dans les domaines de la sécurité alimentaire, de l'environnement et de la justice et l'égalité dans le monde. Les budgets des plus influentes de ces organisations – Oxfam, le Fonds mondial pour la nature (WWF) et CARE – sont comparables à celui de la FAO ou le dépassent.³⁷ Ces nouveaux intervenants sont actifs dans la défense des droits et exploitent des financements privés et mixtes (privé-public) pour fournir des biens publics dans le monde, une pratique qui s'est multipliée au cours de la dernière décennie.

Les Fondations Rockefeller et Ford ont été parmi les premiers mécènes à soutenir le développement agricole, commençant au Mexique en 1942 et finançant ensuite l'établissement des centres internationaux de recherche agricole du CGIAR. La Fondation Gates est récemment devenue l'un des plus importants donateurs du programme agricole, essentiellement pour l'Afrique subsaharienne, tandis que les Fondations Google et Clinton commencent également à se consacrer à l'agriculture.

La portée mondiale de l'agro-industrie a radicalement changé la dynamique du programme agricole, en particulier depuis l'émergence des chaînes d'approvisionnement intégrées et la prédominance de la R&D privée dans certaines régions (voir thème D). Des réseaux commerciaux privés tels que Africa Business Roundtable ont commencé à promouvoir l'investissement dans l'agriculture.

De nouveaux acteurs du monde en développement s'impliquent également. La Chine a développé une stratégie de soutien à l'agriculture africaine,³⁸ et l'Inde fournit une assistance technique à plusieurs pays d'Afrique. EMBRAPA (*Empresa Brasileira*

de Pesquisa Agropecuária), l'entreprise publique brésilienne de R&D, a récemment ouvert une antenne en Afrique pour fournir de l'assistance technique et de la formation aux scientifiques ghanéens.

Le programme d'agriculture au service du développement dans le nouveau contexte mondial

Etant donné la complexité et le nombre des questions émergentes, des forces transcendant les différents secteurs et les nouveaux acteurs, l'élaboration et la mise en application du programme d'agriculture au service du développement représentent un défi immense, qui dépasse même la capacité de l'architecture institutionnelle internationale actuelle. De nombreuses expériences de terrain peuvent toutefois fournir de riches enseignements pour progresser vers une plus grande capacité (cf. encadré 11.7).

La faisabilité et les besoins institutionnels diffèrent considérablement en fonction du type de bien public à fournir (cf. encadrés 11.7 et 11.8). Quelques-uns, comme la R&D et les activités de standardisation, requièrent des institutions relativement spécialisées et des engagements à long terme pour le financement. D'autres, comme la lutte contre la propagation des maladies, exigent des mécanismes flexibles permettant des réactions immédiates et une coordination multisectorielle. Ils pourraient, à terme, disparaître si leur but, comme, par exemple, l'éradication de la peste bovine, est atteint. D'autres éléments du programme mondial, tels que la lutte contre les changements climatiques et la gestion des ressources naturelles d'importance mondiale, requièrent une participation effective des organisations agricoles dans un contexte institutionnel multisectoriel plus vaste et à long terme.

Réformer la gouvernance mondiale. Le besoin de réformer les institutions mondiales est communément reconnu et des options de réforme variées sont sur la table, allant des réformes gestionnelles et opérationnelles visant à améliorer l'efficacité des organismes de l'ONU, dont la FAO, à la fusion de ces organismes onusiens en trois

nouvelles organisations : l'une chargée du développement, une autre des questions humanitaires et une troisième dédiée aux problématiques liées à l'environnement. La réforme des organismes internationaux est un processus géopolitique complexe qui demandera du temps et des efforts considérables.

Ne réformer que quelques composantes du système de gouvernance mondiale ne suffira pas. De nouveaux mécanismes sont nécessaires pour relever les trois grands défis auxquels se trouve confrontée la gouvernance de l'agriculture : fournir un appui politique, coordonner à travers les différents secteurs et assurer un financement approprié. La difficulté de ces défis se jauge au cas par cas selon les éléments du programme. La controverse politique représente une contrainte majeure à l'établissement de règles pour le commerce international mais pas pour les activités de R&D agricole conventionnelle. La mise en place de normes alimentaires internationales est relativement peu coûteuse, alors que les besoins en financements constituent l'un des plus grands obstacles à une meilleure gestion des ressources naturelles. Les points du programme auxquels s'appliqueront les trois défis précités – la controverse politique, la coordination intersectorielle et les coûts élevés – seront particulièrement difficiles à réaliser. De toute évidence, la lutte contre les changements climatiques est un de ceux-là.

Remédier aux problèmes de coordination.

Les déficiences de coordination en matière de biens publics mondiaux – conflits d'intérêts, croyances erronées sur les normes d'application de la réglementation, mécanismes de gouvernance inefficaces et accords internationaux incohérents ou inconsistants – augmentent les coûts de transaction de la gouvernance mondiale. Bien que les nouveaux acteurs jouent un rôle important de promotion du nouveau programme, ils ajoutent également à la complexité de la coordination.

Les risques de déficience de coordination ont également augmenté du fait de la profusion d'accords internationaux, nombre d'entre eux motivés par des préoccupations spéci-

fiques et développés sans réelle participation des intervenants agricoles. L'harmonisation des accords internationaux régissant l'utilisation des ressources génétiques végétales a été particulièrement complexe, étant donné que ces ressources sont couvertes par des accords sur la conservation et l'utilisation, le commerce et les droits de propriété intellectuelle et l'environnement, entre autres.⁴⁰ Des accords incohérents et faisant double emploi surchargent les pays en développement qui possèdent une faible capacité d'implémentation. Regrouper les accords traitant de questions apparentées est un moyen de palier à ces incohérences.⁴¹

Les réseaux et partenariats mondiaux, entre anciens et nouveaux acteurs, spécifiques par thème représentent une importante option institutionnelle pour saisir les opportunités émergentes et agir pour les points assortis d'un calendrier serré. Parmi les exemples de tels partenariats figurent les nouveaux programmes de biofortification et le Fonds mondial de lutte contre l'influenza aviaire hautement pathogène. Ces réseaux flexibles peuvent être mobilisés rapidement, au même titre que les nouveaux financements visant à assurer leur fonctionnement.

Toutefois, l'abondance de partenariats mondiaux amène son lot de défis supplémentaires. Les préoccupations premières doivent être de maintenir les coûts de transaction liés à la coordination des multiples acteurs à leur niveau le plus bas et d'assurer un financement durable aux faibles structures de gouvernance.⁴² Les réseaux sont en situation de concurrence pour les mêmes financements, non seulement entre eux mais également avec les organisations traditionnelles.⁴³ Il est donc important de recourir aux partenariats mondiaux dans les zones où ils disposent d'un avantage comparatif évident.

Accroître les engagements financiers : l'économie politique de l'(in)action mondiale.

L'économie politique de l'action mondiale, liée aux incitations et intérêts politiques nationaux, détermine les perspectives de réforme des institutions mondiales et de financement du programme mondial. Les coalitions soutenant le programme mon-

dial d'agriculture au service du développement doivent faire face aux défis inhérents à certains éléments du programme mondial et garantir un financement adéquat. Lorsque les pays industrialisés y ont un intérêt propre, le progrès est, de toute évidence, plus facile, comme c'est le cas pour la lutte contre l'influenza aviaire hautement pathologique.⁴⁴ La notion significative d'intérêt propre suggère que des financements additionnels pourraient être fournis, au-delà des canaux habituels de l'aide au développement, par des ponctions directes dans les budgets des ministères de l'agriculture.

Lorsque les pays industriels ont moins d'intérêts personnels, l'obtention d'un soutien financier adéquat s'avère plus difficile. De solides indices prouvent que la communauté mondiale sous-investit massivement dans les biens publics mondiaux pour l'agriculture et l'alimentation ainsi que dans les effets localisés des externalités mondiales.⁴⁵ Le financement semble, en outre, plus difficile à obtenir dans les domaines dans lesquels les bénéfices ne sont visibles qu'à long terme, comme la science et la technologie, les ressources génétiques et les changements climatiques.

Il n'est pas possible de s'attaquer efficacement aux problématiques les plus exigeantes du programme mondial sans reconnaître que le développement durable est avant tout une question de justice et d'égalité au niveau mondial. Cela est particulièrement évident dans le cas des changements climatiques : les pays riches portent, jusqu'à présent, la responsabilité majeure du réchauffement climatique, du fait d'une surutilisation des propriétés naturelles mondiales communes, bien que ce fut souvent par inadvertance. Pourtant, ce sont les agriculteurs les plus pauvres qui sont les plus vulnérables aux changements climatiques.⁴⁶ Sur base du principe du pollueur-payeur, les pays riches ont la responsabilité d'assister les efforts d'adaptation des pays en développement vulnérables. Les ressources financières qui ont été engagées jusqu'à présent sont bien en deçà des besoins (cf. encadré 11.8).

Toutefois, il y a des raisons d'espérer : lors de leur Sommet de Heiligendamm, en 2007, les nations du G8 ont annoncé

qu'elles visaient « une réduction de moitié, au moins, des émissions de CO₂ à l'horizon 2050 ». ⁴⁷ Les instruments basés sur le marché, en particulier l'échange des droits d'émission de carbone, ont déjà commencé à jouer un rôle clé dans l'atténuation des changements climatiques. Et si les défis institutionnels consistant à relier les petits agriculteurs aux marchés du carbone peuvent être relevés, il se pourrait alors que la limitation des changements climatiques devienne une opportunité pour eux (cf. encadré 11.8).

Renforcer les capacités opérationnelles et la prise en main dans les pays en développement. Certains accords complexes sur le plan technique, comme l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), ont été développés sans réelle participation des pays en développement, malgré les profondes implications, pour eux, de ces accords. La capacité technique et de négociation des pays en développement doit être renforcée afin qu'ils puissent subvenir à leurs besoins. Entre 2001 et 2004, l'OMC a augmenté son soutien aux pays en développement, en matière de politique et de réglementation commerciales, de 2,5 à 18,9 millions de dollars, ce qui a permis au pays de négocier, de réformer et de se préparer à l'intégration au système de commerce multilatéral. Une participation accrue des pays en développement au financement des biens publics mondiaux peut également permettre d'augmenter leur participation à la gouvernance et à la prise en charge, comme dans le cas du CGIAR (cf. encadré 11.7).

Soutenir le travail analytique et la défense des intérêts. Une plus grande fiabilité des données scientifiques sur les coûts de l'incapacité à fournir des biens publics mondiaux particuliers – combinée à la défense énergique des droits – peut rallier du soutien au programme mondial. Au vu des asymétries sur le plan de l'information, le travail analytique est important pour informer les acteurs des coûts et bénéfices de l'(in)action mondiale.⁴⁸ Les acteurs non publics et les médias mettent aujourd'hui en évidence les politiques des

pays industrialisés qui pénalisent les pays en développement. Un exemple est la pression pour la réforme du commerce agricole, exercée par Oxfam, une ONG internationale qui a un certain impact sur la réforme de la politique du sucre de l'Union européenne (UE) (cf. chapitre 4). Les évaluations du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et le récent rapport Stern⁴⁹ ont contribué à la sensibilisation aux coûts engendrés par l'inaction. Une telle analyse peut capter l'altruisme des pays industrialisés et leur appui aux biens publics mondiaux, même si les pays pauvres en sont les principaux bénéficiaires.

Evoluer vers une meilleure gouvernance pour l'agriculture

Trois types de problèmes de gouvernance peuvent entraver le programme d'agriculture au service du développement. Le manque de stabilité macro-économique et politique limite le potentiel de développement du secteur. Les problèmes d'économie politique mènent à des distorsions politiques et à un sous-investissement et de mauvais placements dans l'agriculture. Enfin, les problèmes de ressources et de capacité des Etats peuvent faire échouer la mise en œuvre de l'agenda politique, particulièrement dans les pays à vocation agricole.

La stabilité macro-économique et politique s'est améliorée dans de nombreux pays. Les distorsions anti-agriculture, dans les politiques macro-économiques, ont été réduites grâce aux réformes économiques. En outre, il est probable que l'agriculture bénéficie des réformes générales de la gouvernance, qui figurent aujourd'hui en tête des priorités et englobent la décentralisation, une gestion du secteur public orientée sur les résultats, l'administration électronique, un élargissement des droits à l'information et de nouveaux mécanismes de responsabilisation.

Les résultats d'études suggèrent que l'économie politique a évolué en faveur du développement agricole et rural. Tant la société civile que le secteur privé sont aujourd'hui plus solides. La démocratisation et l'émergence de la prise de décision participative ont développé les possibilités des petits

agriculteurs et des ruraux pauvres de faire entendre leur voix sur la scène politique. Les pays votent des lois qui promeuvent l'égalité en milieu rural, comme c'est le cas au Mexique et au Sénégal. De nouveaux et puissants acteurs privés ont fait leur apparition dans les chaînes de valeur agricoles et ils ont souvent des intérêts dans un secteur agricole dynamique et prospère.

Il ne peut être garanti, toutefois, que le programme d'agriculture au service du développement sera couronné de succès, même si les conditions sont plus favorables aujourd'hui. Les décideurs politiques et les intervenants à tous les niveaux, du local au mondial, doivent consentir des efforts particuliers pour saisir ces opportunités de réaliser l'agenda. Pour exploiter le nouvel espace politique créé par la démocratisation, la décentralisation et l'exercice du droit de parole sur le plan politique, les petits agriculteurs et les populations rurales pauvres doivent former des organisations plus efficaces. Pour renforcer la capacité à implémenter les politiques, les pays doivent identifier la combinaison de réformes de la gouvernance, orientées sur la demande et sur l'offre, qui correspondent le mieux à leurs contextes spécifiques. Des innovations institutionnelles sont requises pour mieux coordonner le programme agricole à travers les différents secteurs.

Des stratégies saines de développement agricole requièrent une plus forte capacité d'analyse et d'évaluation des politiques, ainsi qu'un engagement à la prise de décision fondée sur les résultats. En outre, comme le montrent les succès du passé, l'utilisation de l'agriculture au service du développement nécessite une vision et du leadership.

Le programme mondial d'agriculture au service du développement requiert des institutions spécialisées bénéficiant d'un soutien et d'un engagement à long terme, comme le CGIAR et les instances d'établissement des normes. Il requiert des réseaux intersectoriels pour chaque problématique, qui puissent saisir les opportunités émergentes et réagir rapidement aux urgences. Enfin, il requiert de nouveaux mécanismes pour assurer que le programme est bien coordonné et intégré aux projets majeurs du 21e siècle. Ces tâches

incluent l'éradication de la faim et de la pauvreté, lutter contre les pandémies, réaliser la durabilité de l'environnement, atténuer les changements climatiques et s'y adapter et assurer la sécurité. Les défis liés à la mise en œuvre du programme international sont considérables. Mais dans un monde globalisé

et sur une petite planète, il existe un intérêt mutuel considérable à appuyer chaque programme national d'agriculture au service du développement. Relever ces défis est, en fin de compte, une question d'égalité et de justice entre le Nord et le Sud – et entre les générations présentes et futures.