

Appuyer la compétitivité des petits exploitants par des innovations institutionnelles

chapitre 6

Dans les années 1980, des ajustements structurels ont démantelé un système élaboré d'organismes publics qui fournissaient aux exploitants agricoles des accès à la terre, au crédit, à l'assurance, aux actifs et aux organisations coopératives. L'idée était que la suppression des rôles de l'Etat laisserait le champ libre, sur le marché, aux acteurs privés et que ceux-ci reprendraient ces fonctions en réduisant leurs coûts, en améliorant leur qualité et en éliminant leurs distorsions régressives. Trop souvent, néanmoins, les choses ne se sont pas passées comme prévu. Dans certains endroits, le retrait de l'Etat n'a été, au mieux, qu'une tentative, ce qui a limité l'entrée des intervenants privés. Ailleurs, l'émergence du secteur privé n'a été que lente et partielle, servant principalement les intérêts des agriculteurs commerciaux et laissant les petits paysans exposés à des échecs de marché prolongés, des risques et des coûts de transaction élevés et à des services lacunaires. Les marchés incomplets et les vides institutionnels imposent des coûts énormes aux petits exploitants en termes de croissance perdue et de dégradation des conditions de vie, mettant en péril leur compétitivité et, dans de nombreux cas, leur survie.

Ces 10 dernières années ont été marquées par une grande effervescence sur le plan des innovations institutionnelles visant à combler les déficits des marchés fonciers et des intrants, des services financiers et des organisations de producteurs. Si des progrès importants ont été réalisés, cette reconstruction institutionnelle de l'agriculture reste toutefois incomplète, particulièrement pour les petits exploitants et les régions à faible rendement. La réalisation d'avancées requiert plus de clarté sur les rôles respectifs de l'Etat et du secteur privé et des analyses plus complètes des initiatives qui fonction-

nent et de la manière de les améliorer. Ce chapitre explique comment :

- de nouveaux mécanismes peuvent renforcer la sécurité des droits de propriété, faciliter la réaffectation des terres tandis que les ménages ruraux adaptent leurs stratégies de subsistance ou migrent vers les villes, et faciliter l'accès à la terre des ménages qui n'en possèdent pas.
- des innovations dans la finance peuvent élargir l'accès des petits exploitants au crédit, aux instruments d'épargne, aux mécanismes de transfert de fonds, aux paiements à distance et au crédit-bail financier.
- l'assurance basée sur l'index météo peut procurer de nouveaux moyens pour réduire les problèmes d'information dans le cadre de l'atténuation des risques des producteurs agricoles.
- tandis que de nouveaux revendeurs agricoles ont émergé et que des subventions adaptées au marché sont expérimentées, les innovations institutionnelles peuvent également promouvoir des marchés d'intrants plus efficaces.
- les organisations de producteurs peuvent s'impliquer dans une action collective plus efficace pour accéder aux services, réaliser des économies d'échelle dans les marchés et faire entendre leur voix lors des prises de décisions.

Des politiques foncières en faveur de la protection des droits et de la réaffectation des ressources

Les institutions régissant les propriétés et droits fonciers ont une incidence sur l'effi-

cacité de l'utilisation des terres. Si les droits fonciers de ceux qui cultivent ne sont pas garantis, ceux-ci seront moins incités à fournir les efforts nécessaires à une utilisation productive et durable ou à effectuer les investissements éventuellement nécessaires. Et lorsque les droits des femmes, qui cultivent la majorité des terres en Afrique, ne sont pas garantis, les ménages ont tendance à produire moins que ce que leur permettraient leurs dotations d'actifs dans des conditions plus favorables. Des droits de propriété garantis et univoques permettent également aux marchés de transmettre la terre à des utilisations et utilisateurs plus productifs. Des systèmes d'administration des terres efficaces en termes de coûts facilitent l'investissement agricole et diminuent le coût du crédit en recourant davantage à la terre comme bien donné en garantie des emprunts, de sorte à réduire le risque pour les institutions financières.

Les institutions régissant l'accès à la terre ont une grande tradition d'adaptabilité aux facteurs sociaux, naturels et économiques. Leur diversité reflète la valeur de la terre non seulement comme facteur de production, mais également en tant que source de statut, d'identité culturelle et de pouvoir politique. Elaborer des droits de propriété qui stimulent une utilisation efficace des terres, en tenant compte de la multiplicité des droits, particulièrement ceux des femmes et des groupes indigènes, est une tâche particulièrement complexe qui doit encore être explorée plus avant. Les politiques foncières ont été souvent adoptées moins pour promouvoir l'efficacité que pour servir les intérêts des groupes dominants, ce qui a eu pour effet de politiser les questions liées à la terre. Cette section aborde la manière dont les récentes innovations institutionnelles et technologiques peuvent aider à gérer ces legs, augmenter la sécurité de jouissance et élargir l'accès à la terre de sorte à maximiser sa contribution à la compétitivité agricole et au développement économique.

Renforcer la sécurité de jouissance

Fournir aux propriétaires ou utilisateurs de terres une sécurité contre l'expulsion renforce leur compétitivité en encourageant les investissements liés à ces terres, comme le

montrent de nombreuses études.¹ Les premières mesures d'amélioration de la sécurité de jouissance se sont presque exclusivement concentrées sur l'attribution individuelle de titres de propriété, ce qui pouvait avoir pour effet d'affaiblir ou d'outrepasser les droits collectifs, secondaires ou ceux des femmes. En outre, le procédé d'attribution peut être utilisé pour la capture des terres par les élites locales et les bureaucrates. Ainsi, bien que l'attribution individuelle soit toujours appropriée dans de nombreux cas, elle doit être complétée de nouvelles approches de sécurisation de la jouissance.

Reconnaître la jouissance coutumière. Dans de nombreux pays, de vastes étendues de terres sous jouissance coutumière ne jouissent d'aucune protection légale, souvent à cause de législations datant de l'époque coloniale. Par exemple, dans plusieurs pays africains, les pouvoirs publics considéraient la majeure partie des terres comme étant des « terres d'Etat ». Ceux qui cultivaient ces terres depuis des générations ne bénéficiaient que de droits de jouissance précaires et couraient le risque de les perdre en raison d'investissements « stratégiques », et ce avec peu ou pas de compensations. Au cours des dix dernières années, un grand nombre de pays africains ont adopté une vague de nouvelles lois foncières visant à reconnaître la jouissance coutumière, réduire le nombre des formes de preuves de droits fonciers acceptées (particulièrement la forme orale), renforcer les droits fonciers des femmes et établir des institutions foncières décentralisées.² Avec une meilleure connaissance de ces lois, la productivité et les investissements fonciers, comme le laisse supposer l'expérience ougandaise. Moins d'un tiers des ménages étant au courant de la loi, des efforts supplémentaires de diffusion d'information pourraient avoir un impact important.³

Les terres collectives et les ressources de propriété commune, en ce compris les pâturages et terres indigènes, constituent un cas spécial de jouissance coutumière. Outre leur valeur productive, elles sont souvent des filets de sécurité pour les pauvres, du fait de leur valeur culturelle intrinsèque. Mais elles sont vulnérables à la dégradation

et à l'appropriation par des chefs puissants, des contrepartistes ou des bureaucrates. L'augmentation de la productivité de telles ressources et l'élargissement de l'accès à celles-ci peuvent être atteints grâce aux mesures suivantes :

- Formaliser les lois coutumières d'une manière participative et reflétant la diversité du caractère ethnique, historique et social de la terre.⁴ Délimiter des frontières légalement valables, identifier les droits existants susceptibles de faire double emploi ou qui revêtent une nature saisonnière (entre les bergers et agriculteurs

sédentaires) et les enregistrer comme il convient.

- Regrouper les décisions de gestion journalière au sein d'une corporation responsable au fonctionnement transparent, une sorte de groupe d'utilisateurs légalement constitué, disposant de règles claires, respectées par toutes les parties concernées, en matière de règlement des litiges.
- Rendre possible l'évolution vers des types de jouissance plus formels grâce à un processus bien défini et transparent. Dans les communautés ejido, au Mexique, les parcelles de terre individuelles certifiées peuvent devenir des terres franches intégralement transférables sur simple vote qualifié de l'assemblée. Cependant, le fait que moins de 15 % des ejidos aient opté pour l'entièreté des droits de propriété montre que de nombreux utilisateurs ont conscience que les bénéfices qu'ils peuvent tirer du maintien de relations collectives sont plus grands que ceux de l'individualisation des droits.

ENCADRÉ 6.1 *Les bénéfices de la certification foncière locale en Ethiopie*

Grâce aux résultats prometteurs de la délivrance, en 1998-99, de certificats d'utilisation de la terre à environ 632 000 ménages du Tigré, d'autres régions éthiopiennes se sont lancées dans un projet de certification à grande échelle, visant à fournir des certificats à 6 millions de ménages (pour 18 millions de parcelles) en 2003-05.

Le processus démarre avec des campagnes locales de sensibilisation, moyennant parfois la distribution de documentation, suivies par les élections des comités d'utilisation des terres dans chaque village. Après une période de formation, ces comités résolvent les conflits existants, transmettant aux tribunaux les cas qui ne peuvent être résolus à l'amiable. Vient en suite la délimitation et le relevé des parcelles non sujettes à litige en présence des voisins, avec l'émission subséquente de certificats d'utilisation de la terre qui, pour les couples mariés, comprennent les noms et photos des deux époux,⁷ mais pas de croquis cartographique ni de coordonnées géographiques.

Du fait que la terre reste la propriété de l'Etat, avec de fortes restrictions sur les transferts, les certificats ne mentionnent que les droits d'utilisation héréditaires. Quoi qu'il en soit, plus de 80 % des répondants à une enquête nationale ont indiqué que la certification réduisait les conflits, les encourageaient à investir dans les arbres et la conservation du sol et à louer les terres, et améliorait la situation des femmes. Nombreux sont ceux qui pensent que la délimitation réduira l'empiètement (76 %) et favorisera la conservation du sol (66 %).

Selon une estimation approximative, le coût du certificat n'est que de 1 \$ par parcelle, principalement parce que les intrants locaux à la résolution des conflits et la surveillance sont volontairement fournis par les comités d'utilisation des terres. L'ajout d'un GPS portable d'une marge d'erreur inférieure à un mètre, pour enregistrer les coordonnées, augmenterait ces coûts d'environ 60 cents. La technologie moderne augmentant la faisabilité des approches à faible coût, une certification systématique pourrait aider à mettre en œuvre une nouvelle législation foncière en Afrique et au-delà. Sans mécanismes de mise à jour des enregistrements, toutefois, les effets pourraient être de courte durée. Des estimations pour la région Amhara suggèrent que la mise à jour devrait être possible à environ 65 cents par transaction.

La demande de certificats est forte : 95 % des ménages non inclus dans le programme souhaitent en acquérir un, 99 % de ceux qui en possèdent un sont disposés à payer 1,40 \$ pour remplacer un certificat perdu et 90 % (la plupart disposés à payer) souhaitent qu'un croquis cartographique soit ajouté.

Bien que l'impact positif des certificats soit probablement réduit par les politiques actuelles, qui limitent la location et interdisent la vente ou l'hypothèque des parcelles, la certification peut être un pas en avant vers un processus plus vaste de réforme de la politique foncière.

Source : Deininger et al., 2007.

Documenter les droits fonciers. Si la reconnaissance légale des droits existants est un premier pas indispensable, il y a également une forte demande pour la démarcation des parcelles et l'émission de certificats afin de réduire les litiges de frontières et de faciliter les transactions foncières. Les normes d'enquête rigoureuses et les coûts associés moyennant la technologie traditionnelle – entre 20 et 60 \$ par parcelle – constituaient un obstacle majeur à une mise en œuvre plus large. Néanmoins, de récentes avancées technologiques – l'usage généralisé de l'imagerie satellite et de récepteurs GPS (système de positionnement global) portables, s'accompagnant de certains remaniements institutionnels qui confient l'adjudication systématiques aux acteurs locaux – peuvent réduire largement les coûts d'émission des titres tout en conservant un niveau de justesse raisonnable. L'expérience indique une demande considérable pour ces programmes d'accréditation, comme c'est le cas, par exemple, en Ethiopie (cf. encadré 6.1).

Dans les endroits où les femmes tiennent le rôle principal dans la culture, leurs droits

fonciers affectent la productivité et l'investissement.⁶ En outre, la terre étant un actif clé, les droits fonciers sont cruciaux pour le pouvoir de négociation de la femme au sein de son ménage, les opportunités économiques qui se présentent à elles et leur sécurité à long terme en cas de divorce ou de décès d'un membre de la famille. La reconnaissance des conséquences néfastes de la discrimination à l'encontre des femmes, dans ces institutions la discrimination à l'encontre des femmes, dans ces domaines, a donné lieu à des changements dans les dispositions constitutionnelles et la législation plus spécifique afin d'instaurer une égalité générale entre hommes et femmes, de permettre l'émission de titres conjoints, de modifier la législation sur la succession et d'assurer la représentation féminine dans les institutions d'administration des terres.⁸

Ce type de mesures peut avoir un impact positif. Mais l'application des réformes légales qui sont en contradiction avec les divers pouvoirs en place pourrait s'avérer inefficace. Des exemples, nombre d'entre eux venant d'Asie et d'Amérique latine, montrent que, pour minimiser ces conflits, un mélange de médiation et de sensibilisation peut compléter d'autres programmes visant à permettre aux détenteurs de parcelles d'exercer pleinement leurs droits. Par exemple, le système ejido, au Mexique, inclut à présent la médiation afin de protéger les droits fonciers des femmes. Au Nicaragua, un programme d'attribution de droits de propriété émis aux noms des deux époux inclut des consultations avec la population indigène afin que soient abordés les droits communaux et collectifs.

Développer les options de règlement de conflits. Dans de nombreux pays en développement, une proportion importante d'affaires judiciaires concerne des litiges fonciers. Outre leurs effets néfastes en termes d'encombrement des tribunaux et de diminution de l'investissement, les conflits non résolus peuvent déprimer la productivité en matière d'utilisation des sols. En Ouganda, la productivité des parcelles faisant l'objet de litiges est trois fois moindre que celle des parcelles qui ne sont pas concernées par de tels conflits.⁹ Les institutions traditionnelles

ENCADRÉ 6.2 *L'amélioration des services de l'administration des terres en Géorgie*

La Géorgie a établi un organe national unique d'administration des terres, rendu toute l'information disponible sur Internet, chargé des instituts de sondages de mener des enquêtes et radicalement réduit le personnel (600 au lieu de 2 100), tout en multipliant les salaires par huit. Afin de veiller à l'indépendance financière de l'organe, la loi d'enregistrement a été revue, une consultation légale gratuite établie et la structure des redevances ajustée.

Le temps nécessaire à un enregistrement est passé de 39 à 9 jours, les coûts associés diminuant de 2,4 à 0,6 % de la valeur de la propriété, avec les bénéfices qui en découlent pour les utilisateurs du terrain – illustrés par une plus grande activité sur les marchés de la location et de la vente, et davantage d'hypothèques et de crédits consentis par les prêteurs privés et agricoles.

Source: Dabrundashvili 2006.

les peuvent résoudre certains conflits locaux mais ne disposent pas des moyens nécessaires au règlement de litiges mettant en cause des groupes appartenant à des communautés différentes – par exemple, entre agriculteurs nomades et sédentaires, entre groupes ethniques ou entre des individus et l'Etat. Ces institutions traditionnelles tendent également à être dirigées par des hommes et à privilégier ces derniers dans le cadre de conflits avec des femmes, par exemple pour les litiges concernant les droits de succession.¹⁰ Étendre les possibilités de règlement systématique des litiges fonciers en dehors des tribunaux pourrait avoir de grands avantages, particulièrement pour les pauvres et pour les femmes, qui, autrement, sont rarement en mesure de faire respecter leurs droits légaux, tel qu'on l'a vu en Éthiopie et en Inde.¹¹

Moderniser l'administration des terres.

Dans de nombreux pays, l'administration des terres fait partie des services publics les plus corrompus. Les irrégularités et fraudes caractérisées sont fréquentes dans l'adjudication et la gestion des terres publiques et les rentes peuvent être élevées. En Inde, les pots-de-vin versés chaque année par les utilisateurs de l'administration des terres sont estimés à 700 millions de dollars,¹² l'équivalent de trois quarts des dépenses publiques pour la science, la technologie et l'environnement. Au Kenya, la saisie des terres par les fonctionnaires, institutionnelle entre 1980 et 2005, était « l'une des manifestations les plus prononcées de corruption et de décadence morale de notre société ».¹³ Aujourd'hui, la techno-

ENCADRÉ 6.3 *Comment es locations foncières peuvent accroître la productivité et l'équité en Chine*

Dans une économie en évolution rapide, les marchés de location foncière contribuent pour une large part à la diversification rurale et la croissance des revenus. Prenons l'exemple de la Chine. Après l'introduction du système de responsabilisation des ménages en 1978, les droits d'utilisation de la terre ont été attribués « par habitant », donnant lieu à une structure de « propriété » foncière égalitaire, la terre jouant également un rôle de filet social. Si les ménages disposaient de contrats mettant la terre à leur disposition pour 15 ans, la réaffectation administrative – en clair, une violation des obligations contractuelles – était régulièrement pratiquée en réponse à la croissance démographique ou pour libérer des terres à des fins non agricoles. Mais alors que les migrations vers les villes ont triplé, passant de 5 % de la population active en 1988 à 17 % (soit 125 millions de migrants) en 2000, les limites du recours exclusif aux réaffectations administratives sont devenues évidentes.

Les locations foncières décentralisées, qui ont complété, et finalement remplacé, les réaffectations administratives, se sont avérées être à peu près aussi équitables mais nettement

plus productives. Un échantillon national, avec de l'information sur les deux parties des transactions foncières, souligne l'impact des locations sur la structure professionnelle, la productivité de la terre et le bien-être :

- Les locations foncières ont transformé la structure professionnelle. Tandis que presque 60 % de ceux qui louent leur terre s'appuyaient, avant d'entrer sur les marchés locatifs, sur l'agriculture en tant que source principale de revenu, seuls 17 % continuent à le faire – alors que 55 % ont migré (contre 20 % précédemment) et 29 % se sont orientés vers une activité locale non agricole (contre 23 % précédemment).
- Les locations foncières ont également augmenté la productivité. Les revenus nets sur les parcelles louées ont augmenté d'environ 60 %, ce qui tend à confirmer l'idée que les marchés fonciers peut améliorer le bien-être rural, en transférant la terre de ceux qui n'ont pas d'aptitudes ou d'intérêt pour l'agriculture vers de meilleurs fermiers. Les locataires – qui possèdent généralement moins de terre, plus de main-d'œuvre familiale et de plus faibles

niveaux d'actifs et d'instruction – ont perçu environ deux tiers des gains, le reste allant au loueur sous forme de loyer.

- Les revenus nets, tant pour les locataires que pour les loueurs, ont augmenté – respectivement de 25 et 45 % (en partie grâce au revenu de la migration) – d'une manière très équitable.

Ceci montre l'importance de marchés locatifs sains dans un contexte de forte croissance non agricole et de migration. Mais de nombreux producteurs se sentent toujours handicapés par des droits de propriété non garantis. Pour permettre aux marchés fonciers de mieux répondre aux besoins d'une économie en mutation, des initiatives récentes, en particulier la loi sur les contrats fonciers ruraux de 2003, tentent de renforcer les droits de propriété des fermiers et de réduire le champ d'intervention discrétionnaire des fonctionnaires

Sources : Benjamin & Brandt, 2002 ; Brandt, Rozelle & Turner, 2004 ; Cai, 2003 ; Deininger & Jin 2005 ; Kung & Liu, 1997.

logie moderne et les partenariats avec le secteur privé peuvent permettre de mettre rapidement un terme à ces pratiques. Par exemple, l'on estime que l'informatisation des dossiers dans l'état indien de Karnataka a permis d'épargner aux utilisateurs l'équivalent de 16 millions de dollars en pots-de-vin.¹⁴ L'automatisation des enregistrements et de l'évaluation des terres associée a permis de sous-traiter au secteur privé, ce qui a considérablement amélioré l'accès aux services et diminué les droits de timbres de 14 à 8 %, tout en quadruplant les recettes fiscales (de 120 à 480 millions de dollars).¹⁵

Les institutions d'administration des terres ne seront viables à long terme et indépendantes des pressions politiques que si elles peuvent assumer financièrement leurs opérations, sans réclamer plus que ce que les utilisateurs sont disposés à payer. Bien que les réformes visant à les rendre plus efficaces soient bien connues, leur efficacité ayant été démontrée à maintes reprises (cf. encadré 6.2), leur mise en œuvre rencontre une résistance opiniâtre de la part des intérêts desservis par le *statu quo*.

L'accès à la terre

Activer des marchés de location foncière. Des marchés fonciers sains sont primordiaux dans les endroits où de nouvelles options émergent, permettant aux ménages de diversifier leurs moyens de subsistance et, éventuellement, de sortir de l'agriculture. Dans les pays développés, environ 50 % des terres agricoles sont louées, moyennant, dans de nombreux cas, des contrats sophistiqués. Dans la plupart des pays en développement, par contre, les marchés de location foncière sont atrophés. Toutefois, les locations foncières sont en augmentation dans les régions où ils n'ont pas été pratiqués de manière significative par le passé – par exemple, en Europe de l'Est ;¹⁶ au Vietnam, où les activités de location ont quadruplé pour atteindre 16 % en cinq ans ;¹⁷ et en Chine, où ces locations permettent aux communautés rurales de faire face à un exode de grande échelle (cf. encadré 6.3).

Si la jouissance n'est pas sécurisée ou si des restrictions entravent les baux fonciers, le potentiel d'accroissement de la productivité des transactions locatives ne se matérialisera pas ou bien les pauvres

pourraient en être exclus. En République dominicaine, au Nicaragua et au Vietnam, la précarité des droits de propriété foncière a réduit la propension à louer et limité les transactions aux réseaux sociaux préexistants.¹⁸ En Ethiopie, la crainte de perdre les terres et des restrictions explicites à la location ont été en grande partie à l'origine de la performance sous-optimale des marchés locatifs.¹⁹ En Inde, des restrictions à la tenance ont réduit la productivité et l'équité (cf. encadré 6.4). Remplacer ces contraintes par des politiques favorisant la location améliorerait l'accès à la terre par ceux qui demeurent dans le secteur rural.

Renforcer les marchés de la vente de terre.

Les marchés de la vente, pour l'acquisition de terres, augmentent les incitations à l'investissement et fournissent une base pour l'utilisation de la terre en tant que garantie sur les marchés du crédit. Toutefois, les imperfections des autres marchés et la perspective de voir les prix fonciers augmenter à l'avenir affectent davantage les marchés de ventes de terres que les marchés locatifs, ce qui implique que les ventes ne transmettraient pas nécessairement les terres aux utilisateurs les plus productifs. Par le passé, la plupart des ventes de terres s'effectuaient en catastrophe, par des propriétaires fonciers défaillants obligés de céder leur terre à des prêteurs, qui pouvaient ainsi en acquérir en quantités énormes.²⁰

Les données relatives à 20 années de ventes de terres en Inde révèlent certaines caractéristiques propres aux marchés de ventes des terres :

- La terre passait des mains de bons cultivateurs et de ménages possédant beaucoup de terres à celles de ménages ne possédant que peu de terres, ce qui a permis à ces derniers d'améliorer leurs conditions de vie sans pénaliser les vendeurs. Mais les marchés de vente sont moins grands, davantage influencés par des événements de cycle de vie et moins sujets à la redistribution que les marchés locatifs.
- Les chocs climatiques ont augmenté la probabilité de ventes de terres en catastrophe, même si ce phénomène a été atténué par des filets de sécurité mis en

ENCADRÉ 6.4 *Les marchés locatifs et l'impact des restrictions en Inde*

Où les locataires avaient peu d'alternatives, les loueurs ont utilisé les loyers fonciers pour faire le plus d'argent possible. Ceci a mené les décideurs politiques indiens à imposer des plafonds aux loyers pour protéger les locataires et interdire la location dans plusieurs états. En conséquence, les locations foncières ont nettement diminué en Inde, passant de 26 % en 1971 à moins de 12 % en 2001, au contraire des tendances dans les autres pays. Néanmoins, la location continue à être un moyen important d'accéder à la terre. Plus de ménages ont loué des terres en 2001 que le nombre total de ménages à avoir bénéficié de réformes foncières depuis l'indépendance.

Les suppositions sous-jacentes aux interventions dans les marchés de la location foncière pourraient ne plus être appropriées, si l'on en croit une enquête nationale qui permet des comparaisons dans le temps. Au lieu de favoriser la tenance en position dominante, les marchés locatifs aident les ménages avec un faible accès à la terre et intensifs en main-d'œuvre, possédant des compétences agricoles mais un faible niveau d'éducation – dont 37 % sont sans terre – à louer des terres aux ménages aisés et dotés en terres qui s'orientent vers l'em-

ploi non agricole. Des revenus villageois plus élevés augmentent la propension à louer, car les ménages plus aisés sont plus susceptibles de sortir de l'agriculture et de louer leur terre.

L'impact des restrictions à la location sur l'équité est visible en comparant le produit marginal d'un jour de travail dans l'agriculture en propre emploi (150 Rs pour hommes et femmes) avec les salaires journaliers sur le marché de l'emploi temporaire (46 Rs pour les hommes et 34 Rs pour les femmes). La différence, statistiquement importante, implique que, même en soustrayant les paiements au propriétaire, la location peut améliorer considérablement le niveau de vie des ménages. La discrimination des femmes sur les marchés du travail temporaire fait de la location une option particulièrement intéressante pour elles, dans la logique de l'utilisation par les femmes rurales de groupes d'entraide pour louer des terres, souvent illégale. En outre, l'abolition des restrictions à la location de terre faciliterait les transitions vers l'économie rurale non agricole.

Source: Deininger, Jin, & Nagarajan, 2006.

place au niveau local (garanties d'emploi) et l'accès au crédit des banques.²¹

- Bien que les plafonds de propriété foncière imposés par la « réforme » puissent avoir joué un rôle, les ventes et achats de terres ont fait plus que la réforme agraire pour égaliser la propriété foncière en Inde.²²

Ceci justifie assez pauvrement les mesures politiques visant à restreindre les ventes de terres, surtout parce qu'elles tendent à stimuler les transactions clandestines et compromettent l'accès au crédit formel sans pour autant aborder les problèmes sous-jacents d'asymétrie en matières de pouvoir, d'information et d'accès à l'assurance. Les filets de sécurité et autres mesures, y compris la redistribution des terres, sont plus appropriés que les restrictions sur les ventes pour faire face à ces problèmes et empêcher les ventes en catastrophe. Les impôts fonciers

peuvent infléchir la demande spéculative et promouvoir une meilleure utilisation de la terre, tout en fournissant des recettes fiscales aux gouvernements locaux.²³

Renforcer l'efficacité de la réforme agraire.

Dans les pays caractérisés par d'importantes inégalités en termes de propriété foncière, les marchés de la vente ne sont certainement pas la panacée qui permettra de résoudre les inégalités structurelles qui réduisent la productivité des terres et freinent le développement.²⁴ Pour surmonter de telles inégalités, des moyens de redistribution des actifs sont nécessaires. Le Japon d'après-guerre, la Corée du Sud et Taiwan montrent que la réforme agraire peut améliorer l'équité et les performances économiques. Mais il existe aussi de nombreux cas où la réforme agraire n'a pu être pleinement mise en œuvre ou a même eu des retombées négatives. Des expulsions de tenants ou des changements dans l'utilisation des terres qui ont précédé la mise en place de législations qui auraient accordé plus de sécurité aux tenants, ou autorisé l'expropriation dans les cas de sous-utilisation des terres, ont souvent pénalisé les bénéficiaires potentiels ou poussé les propriétaires fonciers à recourir à des techniques moins efficaces.²⁵

Si les terres sont transférées par le biais d'une réforme prônant la redistribution, des améliorations dans l'accès aux compétences

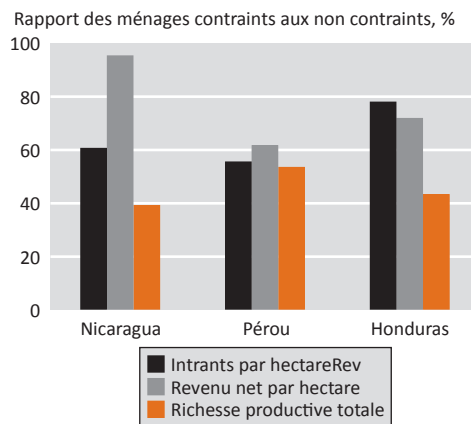
de gestion, à la technologie, au crédit et aux marchés sont essentielles pour que les nouveaux propriétaires puissent devenir compétitifs. Certaines réformes de la tenance se sont avérées hautement efficaces,²⁶ mais des mesures en clarification des droits de propriété sont nécessaires afin d'éviter les désincitations à l'investissement. Une réforme agraire par l'échange marchand assortie de concessions et d'assistance technique à destination de bénéficiaires sélectionnés semble être une approche prometteuse – le Brésil donne le ton en la matière – mais doit faire l'objet d'analyses supplémentaires des coûts et des impacts. Pour être efficace, toute approche de type réforme agraire doit être intégrée à une stratégie plus large de développement rural pourvue de règles de transparence, garantissant des droits de propriétés univoques et inconditionnels et améliorant les incitations de sorte à maximiser les gains de productivité. Oui, une telle stratégie peut élargir l'accès à la terre pour les ménages ruraux pauvres. Mais pour réduire la pauvreté et accroître l'efficacité, toute réforme exige l'engagement des pouvoirs publics de ne pas se contenter d'élargir l'accès mais de faire aussi en sorte d'assurer la compétitivité et la viabilité de bénéficiaires tels que les petits exploitants axés sur le marché.

Les services financiers aux petits exploitants

La capacité des entreprises agricoles et des ménages ruraux à investir sur le long terme, et à prendre des décisions calculées concernant des mouvements de revenus à risque et planifiés, est déterminée par les services financiers qu'offre une économie. Malgré le développement rapide de ceux-ci, une majorité de petits paysans, à l'échelon mondial, demeurent sans accès aux services dont ils ont besoin pour être compétitifs et assurer leurs moyens de subsistance. Un accès plus large aux services financiers (produits d'épargne et de crédit, transactions financières et services de transfert de fonds) étendrait leurs possibilités en termes d'adoption efficace de la technologie et d'affectation des ressources.

Les services financiers sont fournis aux populations rurales par des organisations

Figure 6.1 Les ménages ruraux ayant un faible accès au crédit utilisent moins d'intrants et ont des revenus moins élevés



Source : Boucher, Carter & Guirkingner, 2006.

qui se situent sur un continuum allant de l'institutionnalisé au non institutionnalisé, dont les frontières délimitant les catégories sont souvent floues. En général, les institutions financières régulières sont homologuées et supervisées par une autorité centrale. Elles englobent les banques commerciales publiques et privées, les banques agricoles ou de développement rural d'Etat, les coopératives d'épargne ou de prêt, les banques en microfinance et les sociétés immobilières, de crédit-bail et de crédit à la consommation à usage déterminé. Les fournisseurs de services financiers non institutionnalisés incluent les associations d'épargne et de crédit différé, les prêteurs, les monts-de-piété, les sociétés qui fournissent des crédits à leurs clients et les amis et parents. Entre ces deux catégories se situent les organisations financières non gouvernementales, les groupes d'entraide, les petites institutions coopératives et les coopératives d'épargne et de crédit.

Lever les lourdes contraintes financières qui perpétuent la pauvreté

Les contraintes financières sont plus lourdes dans l'agriculture et dans les activités associées que dans tout autre secteur et reflètent la nature de l'activité agricole et la taille moyenne des entreprises. Les contrats financiers, dans les zones rurales, engendrent des coûts de transaction et des risques plus élevés qu'en environnement urbain, du fait de la plus grande dispersion spatiale de la production, de la densité de population plus faible, de la qualité généralement moins bonne de l'infrastructure et du caractère saisonnier et de la covariance souvent importante des activités de production rurales. Ainsi, les banques et autres intermédiaires financiers à but lucratif limitent généralement leurs activités aux régions urbaines et aux zones les plus densément peuplées, aisées et commerciales de l'économie rurale. Les charges d'exploitation y sont moins élevées, le montant des crédits suffisamment important pour couvrir les coûts de transaction fixes, tandis que les contrats y sont plus facilement appliqués.

La réalité rurale : peu de ménages et de petites sociétés peuvent satisfaire leurs

besoins en crédits et autres services financiers. En Inde, une enquête récente, portant sur 6 000 ménages dans deux états, a montré que 87 % des exploitants agricoles marginaux interrogés n'ont pas accès au crédit institutionnalisé et que 71 % d'entre eux n'ont pas accès à un compte d'épargne dans une institution financière régulière.²⁷ Les accords financiers non institutionnalisés desservent les communautés rurales mais tendent prendre en considération la localisation des ménages, les dotations d'actifs ou l'appartenance à des réseaux ethniques ou de parentèle, chacun de ces aspects influençant les coûts de transaction des passations de contrats, la taille des transactions possibles et le taux d'intérêt compté.²⁸ Le coût des contraintes financières, pour les petits exploitants, est énorme, en termes de perte d'opportunités et d'exposition au risque. Dans les zones rurales du Honduras, du Nicaragua et du Pérou, la population faisant l'objet de contraintes de crédit constitue quelque 40 % du total des producteurs agricoles. Les producteurs manquant de crédits utilisent en moyenne l'équivalent de 50 à 75 % des intrants achetés par les producteurs non sujets à contraintes et perçoivent des revenus nets (rendements de la terre et de la main-d'œuvre familiale) équivalant à entre 60 et 90 % de ceux des producteurs non sujets à des contraintes de crédit (cf. figure 6.1).

Le coût des contraintes financières, pour les petits exploitants, est énorme, en termes de perte d'opportunités et d'exposition au risque. Dans les zones rurales du Honduras, du Nicaragua et du Pérou, la population faisant l'objet de contraintes de crédit constitue quelque 40 % du total des producteurs agricoles. Les producteurs manquant de crédits utilisent en moyenne l'équivalent de 50 à 75 % des intrants achetés par les producteurs non sujets à contraintes et perçoivent des revenus nets (rendements de la terre et de la main-d'œuvre familiale) équivalant à entre 60 et 90 % de ceux des producteurs non sujets à des contraintes de crédit (cf. figure 6.1).²⁹ Dans cinq pays du centre et de l'est de l'Europe, presque 50 % des petits exploitants font état de contraintes financières comme étant la principale barrière à la croissance et au développement de leurs entreprises.³⁰

ENCADRÉ 6.5 *Banrural SA : d'une banque agricole inefficace à une institution financière publique et privée rentable*

Banrural SA, au Guatemala, montre que des buts financiers et de développement peuvent être combinés et qu'une grande banque peut rester très rentable tout en offrant des services financiers à des clients qui sont pauvres, ruraux et agriculteurs. Banrural a été créée en 1997, lorsque le gouvernement ferma Bandesa, une banque agricole publique inefficace. Avec un taux inférieur à 1,5 %, Banrural compte 200 000 emprunteurs. Avec 1 million de comptes d'épargne, elle facilite le transfert de plus de 1,3 milliard de dollars en espèces. Banrural fonctionne principalement en dehors de Guatemala City. La moitié de ses clients sont des femmes et elle fournit des dispositifs biométriques et multilingues pour servir ses clients illettrés et indigènes.

Un modèle de gouvernance innovateur. Banrural est contrôlée par des actionnaires privés. Le secteur public détient moins de 30 % de l'équité et ne fournit pas de subsides directs. Les 70 % restants sont divisés en cinq types de capital, chacun étant représenté au Conseil d'administration. Les 10 sièges du Conseil sont répartis entre le secteur public (3), les unions – principalement de producteurs agricoles – (2), les organisations mayas (2), les ONG (1), les petites et très petites entreprises (dont des organismes de microfinance) (1) et le public et les anciens employés de Bandesa (1). Chaque groupe élit ses propres directeurs et ne peut vendre des

actions qu'à des membres du groupe. Ce modèle inhabituel de gouvernance a renforcé l'autonomie des intervenants privés et équilibré les objectifs de rentabilité et de développement rural. Il est durable car la composition du Conseil et de l'équité ne peut être altérée significativement dans le temps.

Orientée vers les zones rurales et les clients pauvres. Les profits de Banrural proviennent d'un volume élevé de petites transactions, la plupart en zones rurales. Ayant tiré les leçons de la révolution de la microfinance, elle adapte les technologies financières à sa clientèle – les agents prêteurs rendent visite à tous les clients, les décisions sont prises sur base d'une évaluation des flux de transactions et de revenus du ménage, et l'utilisation de garanties traditionnelles est limitée – sans perdre son identité de banque. Son portefeuille de prêts à l'agriculture a plus que doublé depuis la privatisation. Pour augmenter sa couverture des petits producteurs et micro-entreprises rurales, Banrural fonctionne comme une banque de second rang, fournissant des lignes de crédit à plus de 150 institutions, comme les caisses d'épargne et de crédit et les ONG financières. Pour créer de solides liens communautaires, elle fournit des soins de santé et des bourses d'études et soutient les activités communautaires institutions.

Source : Trivelli, 2007.

L'origine du problème est que les prêteurs ont tendance à n'offrir qu'une gamme limitée de produits avec, souvent, de lourdes exigences en termes de garanties. Les agriculteurs plus riches peuvent quant à eux obtenir des prêts plus importants et à des coûts plus bas de prêteurs institutionnels parce qu'ils peuvent engager de manière plus crédible leurs actifs et futures rentrées d'argent. Les ménages à faibles dotations d'actifs, par contre, sont limités à des prêts considérablement moins importants et à des taux plus élevés car ils doivent se tourner vers des prêteurs qui substituent une surveillance continue et coûteuse aux biens donnés en garantie. Certains agriculteurs pauvres choisissent de renoncer aux prêts, même s'ils satisfont aux critères, car ils ne veulent pas courir le ris-

que de perdre les biens donnés en garantie – ce comportement est désigné par le terme de « rationnement du risque ». ³¹ Dans les études concernant le Honduras, le Nicaragua et le Pérou, respectivement 20, 40 et 50 % des emprunteurs sujets à contraintes pratiquent le rationnement du risque. Les accès au crédit et à l'assurance sont donc étroitement liés, conceptuellement et empiriquement, et doivent être améliorés de manière conjointe pour élargir l'accès au crédit.

L'accès inégal au crédit peut avoir des répercussions néfastes sur l'emploi et contribuer à détériorer la distribution des revenus. Les politiques régissant les marchés fonciers deviennent également moins efficaces si elles sont des instruments de distorsion du marché financier en faveur des riches.

Adapter la microfinance pour atteindre les petits exploitants agricoles

Le manque d'adaptation des marchés financiers ruraux reflète la présence de risques et de coûts de transaction bien réels qui ne disparaîtront pas d'un coup de baguette magique ou à coups de législation. Des innovations sont impératives pour rendre possibles des formes d'emprunt plus flexibles tout en continuant à garantir que les emprunteurs remboursent leurs prêts.

Pour résoudre ces problèmes, une approche s'inspire des efforts pionniers de la Grameen Bank. Les institutions de microfinance (IMF) étendent le menu des contrats disponibles grâce à la substitution de nouveaux arrangements aux biens donnés en garantie. Ces institutions possèdent souvent des lignes de conduite visant à favoriser des groupes précis – en particulier les femmes – qui sont exclus de l'emprunt par le biais d'autres canaux. De nombreuses IMF prêtent à des groupes locaux dont les membres se sélectionnent les uns les autres et partagent l'obligation du remboursement des emprunts, de sorte que le capital social local se substitue à la richesse en tant que garantie. Les IMF ciblent souvent les zones rurales, où le capital social est plus important. Ce partage de la responsabilité crée de une puissante incitation de sélection rigoureuse des pairs et de surveillance des emprunteurs et cela peut fonctionner efficacement lorsque les

emprunts sont utilisés pour une variété d'activités (à rotations rapides). Toutefois, cette solution fonctionne moins bien pour les activités culturelles, où tous les producteurs sont sujets aux mêmes risques météorologiques (dans ce cas de figure, si quelqu'un ne peut pas payer, en général, personne ne le peut) et où les périodes de gestation des projets sont longues et partagent le même timing. Les risques météorologiques compromettent également la stabilité financière des IMF locales et limitent de la manière la plus explicite leur proportion de prêts au secteur agricole afin de réduire l'exposition au risque. En outre, de nombreuses organisations de microfinance possèdent des critères de ciblage qui restreignent leurs opérations de prêts pour les activités agricoles.

Pour pénétrer le marché agricole mal desservi, les IMF ont commencé par innover.³² Au Guatemala, FUNDEA a fourni des prêts individuels à des producteurs agricoles de tomates à cycle court et d'autres cultures légumières. L'institution a adopté l'approche de la chaîne de valeur pour le financement des intrants et des extrants en utilisant les récoltes sur pied comme garantie. En Bolivie, Caja los Andes a commencé en acceptant des actifs non standard en garantie et en accordant des prêts aux agriculteurs diversifiés dans une gamme d'activités agricoles et non agricoles.³³ En 2006, cette institution est devenue une banque, la Banco Los Andes Procredit, et les prêts agricoles constituent aujourd'hui 10 % de son portefeuille.

Bref, si les microfinancements sont toujours limités dans l'agriculture, il existe néanmoins de bonnes raisons d'espérer que l'innovation permettra au mouvement de la microfinance de combler cette lacune, ne serait-ce que pour les producteurs engagées dans les activités à forte valeur ajoutée, en particulier l'élevage et l'horticulture. Des arguments irréfutables indiquent la nécessité d'un appui de la politique publique pour rechercher et expérimenter des innovations technologiques et institutionnelles qui réduisent les coûts et les risques liés à la pratique des affaires. Nombre des innovations nouvellement développées pourraient revêtir le caractère de biens publics, car les innovations apportées par un pré-

teur peuvent être rapidement adoptées par les autres. Ceci justifie un appui public aux nouvelles entreprises pour leur permettre de se développer et de devenir financièrement viables dans des périodes de temps prédéterminées.

Des réglementations financières réformées, combinées à une meilleure infrastructure financière, pourraient également élargir l'accès aux services financiers dans de nombreux pays. Quarante économies en développement et en mutation ont toujours des taux d'intérêt plafonnés qui rendent la survie des IMF difficile sans recourir à des rétributions non transparentes.³⁴ D'autres réglementations font qu'il est presque impossible pour les IMF de mobiliser les épargnes et dépôts. Sensibilisé à ce problème, le législateur indien a récemment voté une nouvelle loi de microfinance réduisant le montant du capital de départ qu'une IMF devait posséder avant de pouvoir accepter les dépôts. De telles réformes doivent assurer l'équilibre entre la protection des dépôts des petits épargnants et le développement de la gamme de possibilités qui s'offre à eux. Un exemple possible de ce genre de réforme serait un plan d'assurance efficace des dépôts.

Remodeler les services financiers aux petits exploitants et à l'économie rurale non agricole

Toutefois, les IMF ne peuvent pas fournir le gros de l'appui à la finance rurale. Promouvoir, améliorer ou même créer des institutions rurales pour soutenir une large gamme de transactions financières rurales reste l'un des défis fondamentaux qui se posent aux gouvernements des pays en développement. Le nombre d'alternatives est grand. Les institutions de prêt agricole parrainées par le gouvernement se sont avérées efficaces dans des pays aujourd'hui développés, tels que la Corée du Sud ou Taiwan. Mais dans de nombreux pays en développement, les efforts des gouvernements visant à améliorer les marchés financiers ruraux ont souvent fait plus de tort que de bien, en causant de graves distorsions des prix du marché, en réprimant et en évinçant les activités financières privées et en créant des bureaucraties centralisées, inefficaces,

souvent en sureffectif et récupérées par la politique.³⁵ A cet égard, il n'est pas surprenant que les banques publiques agricoles et de développement aient fait l'objet de tant de critiques dans les années 1980.³⁶ La Bolivie et le Pérou ont purement et simplement fermé leurs banques agricoles traditionnelles, tandis que la Gambie et de nombreuses anciennes républiques soviétiques ont liquidé et privatisé tout ou partie de leurs programmes bancaires d'Etat.³⁷

Réformer les banques agricoles publiques. A moins que les banques agricoles d'Etat ne subissent une transformation radicale sur le plan de la gouvernance, de sorte qu'elles soient protégées de la mainmise, politique, il est peu probable qu'elles fonctionnent de manière viable sur le plan commercial et répondent aux besoins des petits paysans. Une certaine forme de privatisation est nécessaire. Au Guatemala, la banque Banrural montre que la réduction des dépenses et des mécanismes de gouvernance adéquats ont permis la création d'une institution publique et privée qui répond aux besoins de la finance rurale et agricole (cf. encadré 6.5). D'autres réformes d'institutions de prêt parrainées par l'Etat ont produit quelques-uns des programmes financiers axés sur l'agriculture les plus fructueux, dont la Bank Rakyat en Indonésie et la BAAC en Thaïlande.

Construire à partir des banques publiques existantes (parfois faillies) offre l'opportunité d'utiliser leurs réseaux de succursales pour établir une présence et tirer avantage de l'échelle et de la dispersion spatiale pour réduire les coûts. La restructuration – et plus tard, privatisation – fructueuse de l'ancienne banque agricole de Mongolie (rebaptisée KhanBank en 2006) et de la NMB en Tanzanie, démontre le potentiel que peuvent avoir une infrastructure de succursales existante, d'une supervision et d'une gestion innovantes et indépendantes et de solides barrières aux interférences politiques, pour transformer des institutions financières. Mais de telles transformations ne sont presque jamais automatiques et assurées car les banques d'Etat restent vulnérables à la capture politique. Parmi les éléments clés de la réforme

figurent ceux qui sont préconisés pour améliorer la gouvernance et la responsabilisation dans de nombreuses fonctions d'état : la transparence et la professionnalisation. Les objectifs financiers doivent être promus par des incitations claires aux dirigeants et cadres, comme des récompenses liées aux performances financières des succursales.

Fournir des services financiers par le biais des groupes d'entraide et des coopératives financières. Dans plusieurs états indiens, un mouvement distinct a émergé, basé sur des groupes d'entraide féminins au niveau des villages et leurs fédérations aux niveaux du village, du mandal et du district. Ces groupes, dont le nombre est estimé à 2,2 millions, collectent les épargnes de leurs membres et les déposent dans les banques rurales ou les prêtent à des membres. Après avoir démontré leur capacité à collecter les prêts sur une période de six mois, les banques rurales multiplient généralement les épargnes d'un groupe par un facteur de quatre, générant ainsi un capital additionnel qui est, la plupart du temps, réutilisé à des fins agricoles. Il est parfois plus facile pour les groupes d'entraide d'obtenir des prêts que pour les gros exploitants agricoles, dont un grand nombre sont de mauvais clients pour les banques rurales. Les groupes d'entraide se chargeant des opérations de sélection, de traitement et de collecte, les coûts de transaction sont réduits de manière importante.

Les coopératives financières et leurs réseaux sont en train d'émerger à nouveau en tant qu'acteurs prometteurs au sein de la finance rurale dans de nombreux pays, en combinant les avantages de la proximité avec les outils de gestion modernes. Du fait de cette proximité, leurs coûts de transaction sont généralement plus bas que ceux des autres institutions financières. Mais, faisant partie d'un réseau étendu, elles sont en mesure d'offrir la variété et le volume de services financiers dont ont besoin les clients ruraux et de partager les risques et les coûts. Au Burkina Faso, la RCPB, le plus grand réseau de coopératives financières est en train de mettre en place des points de service en milieu rural et des caisses populaires au niveau des villages de très petite

taille gérées et supervisées par les coopératives financières se trouvant dans les villages de plus grande taille.³⁹

Étendre la portée de la finance rurale. Les technologies de l'information offrent une vaste gamme de nouveaux outils pour développer les services financiers en milieu rural, dans le domaine des chaînes de valeur et celui de l'agriculture au sens large. L'utilisation de la téléphonie mobile est l'approche novatrice de Wizzit en Afrique du Sud et de Globe Telecom et Smart aux Philippines. Les téléphones portables peuvent être utilisés pour payer des achats chez les fournisseurs ou transférer des fonds d'une manière réduisant considérablement les coûts de transaction. Doté d'un cadre légal adéquat, le m-banking pourrait constituer un progrès majeur en termes de moyens d'action pour les clients pauvres.⁴⁰ Les points banque (permettant de réaliser des opérations bancaires hors des banques), tels que les bureaux de poste, magasins, stations-service et fournisseurs d'intrants, constituent une autre approche efficace visant à atteindre les clients pauvres à bas coût. Le Brésil, l'Inde, le Kenya, les Philippines et l'Afrique du Sud ont démontré la viabilité financière de ce système, bien que la réglementation de telles entreprises soulèvent certaines questions.⁴¹

Le crédit-bail est une autre option de financement pouvant profiter aux entrepreneurs ruraux, tant dans l'agriculture que dans le reste de l'économie rurale. Au Mexique, au Pakistan et en Ouganda, des fournisseurs commerciaux démontrent que le crédit-bail peut financer l'acquisition d'actifs de production en quantités massives.⁴² Aujourd'hui rentables, ces fournisseurs commerciaux ont tous bénéficié d'un accès aux fonds publics et de bailleurs pour lancer leurs activités, ce qui démontre le potentiel des partenariats entre secteur public et secteur privé.

Le financement par le biais d'agents interconnectés. Un autre moyen d'élargir l'accès agricole au capital est l'intermédiation financière par le biais d'agents connectés dans les chaînes de valeur – fournisseurs d'intrants ou entreprises de transforma-

ENCADRÉ 6.6 *L'assurance indexée du bétail en Mongolie*

Depuis 2005, la Mongolie met en place un système d'assurance bétail indexée pour répartir les risques entre les pasteurs, les compagnies d'assurances et le gouvernement. Le projet combine l'autoassurance, l'assurance basée sur le marché et l'assurance sociale. Les pasteurs n'assument que les petites pertes qui n'affectent pas la viabilité de leur activité (autoassurance), tandis que les pertes plus importantes sont transférées à l'industrie privée de l'assurance (assurance basée sur le marché, moyennant un produit d'assurance de base). Il ne s'agit toutefois pas d'un programme purement commercial. Le gouvernement assume les événements extrêmes causant des pertes catastrophiques (assurance sociale par le biais d'un produit de réaction en cas de catastrophe).

Les pasteurs paient une prime de marché pour le produit d'assurance de base, pour leur indemnisation dans le cas d'un taux de mortalité du bétail dépassant un certain seuil dans une région précise.

La surmortalité reflétant la combinaison d'été secs et venteux et d'hivers froids et à fortes chutes de neige, l'indice de l'assurance n'est pas associé aux événements climatiques mais se base sur les données historiques de mortalité du bétail. Les paiements de l'assurance ne sont donc pas directement liés aux pertes de bétail par des pasteurs individuels mais sur la mortalité locale, ce qui vise à réduire le risque moral, l'anti-sélection et les coûts.

Une clé de l'approche est la possession de données précises pour développer l'indice de mortalité du bétail. La Mongolie traverse une série noire de 33 années de mortalité élevée chez les animaux adultes dans toutes les régions et pour les quatre espèces majeures (bovins et yacks, chevaux, moutons et chèvres). L'indice de mortalité fournit une base pour déterminer les taux de mortalité spécifiques qui doivent déclencher les indemnisations.

Source : Banque mondiale, 2005I.

tion de la production (cf. chapitre 5). Ces agents sont souvent plus aptes à surveiller le comportement de l'exploitation agricole (et d'éliminer les asymétries informationnelles), permettant ainsi une réduction des coûts de contrôle et aux institutions financières d'accepter des formes non standard de biens en garantie, telles que les récoltes sur pied ou, dans le cas du crédit-stockage, les récoltes moissonnées.⁴³

Le temps dira si ces pratiques (souvent monopolistiques d'un point de vue spatial) offrent les moyens financiers à un taux concurrentiel et si les distorsions causées par les coûts de transaction continuent à en restreindre l'accès pour les petits exploitants. Comme nous l'avons mentionné, les IMF et coopératives ont elles-mêmes commencé à adopter cette forme de prêt sécurisé. Mais leur succès ont, dans plusieurs cas, été tempérés par l'inadéquation des cadres légaux, qui empêchent fréquemment la constitution de garanties à l'aide d'actifs moins conventionnels comme, par exemple, un contrat par un fournisseur d'intrants pour une récolte sur pied.⁴⁴ Les systèmes légaux qui ne fournissent pas de règles claires en matière de revendication de priorité sur les

actifs et prônent la déchéance du terme rendent également les prêts avec constitution de garantie difficiles. Sans garantie, les gros risques ne peuvent pas toujours être compensés par des primes à un taux d'intérêt plus élevé, de sorte que de nombreux petits exploitants sont tout simplement exclus du marché du crédit.

La réputation en tant que garantie par le biais des organismes de signalement des microcrédits. Les bureaux de signalement des microcrédits, qui contribuent à construire les réputations individuelles, peuvent aider les petits producteurs à utiliser leur passé financier, particulièrement en matière de crédits, comme un actif. Un petit producteur commence à constituer son historique de crédits dans le secteur des IMF, en contractant des emprunts qui ont souvent des buts autres qu'agricoles. Dans certains cas, les fichiers des comptes d'épargne sont également acceptés en tant que preuves d'un bon comportement financier. Le bureau de signalement des crédits établit un signalement fiable et « portable » de la réputation de l'emprunteur. Equipé de ce signalement, l'emprunteur en question doit donc être en mesure de grimper les échelons de l'échelle du crédit, évoluant des combinaisons d'utilisations et de structure par terme les plus restrictives du microcrédit, aux contrats de prêts conventionnels avec des institutions capables d'assumer le risque de portefeuille et les structures par terme requis par les prêts agricoles.

Pour qu'une telle échelle du crédit fonctionne, deux choses doivent se produire. Premièrement, un signalement des crédits doit aider les prêteurs à sélectionner les clients et exhorter ceux-ci à rembourser leurs prêts. Cet aspect est particulièrement important dans un contexte de concurrence exacerbée entre les prêteurs. Deuxièmement, l'information relative à la réputation d'un emprunteur et son assiduité au remboursement des crédits doit circuler entre les IMF et les prêteurs commerciaux. Une étude consacrée à un bureau de crédit incluant des IMF, au Guatemala, montre que ces deux conditions sont réalisables.⁴⁵ Toutefois, l'historique des crédits d'un client vise à écarter les risques liés au comporte-

ment financier de l'emprunter et n'exclut pas – et ne peut pas exclure – les risques commerciaux liés au climat et aux prix dans l'agriculture.

L'assurance pour gérer les risques

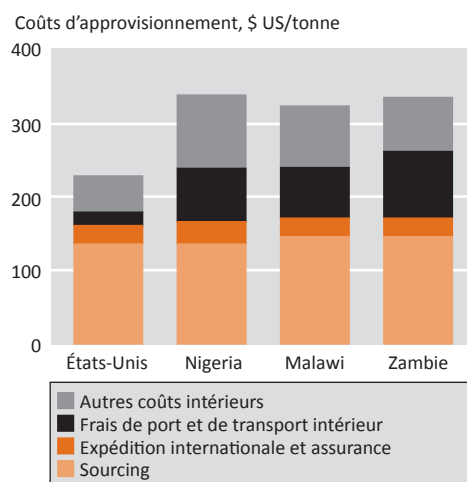
Les risques exercent des distorsions sur les investissements et mettent les actifs en péril. L'assurance peut assister les agriculteurs dans une plus grande prise de risques dans la production et empêcher les chocs de décimer leurs actifs. Elle peut également réduire les taux d'intérêt nécessaires pour compenser le risque lié au défaut de paiement et augmenter la disponibilité du crédit agricole en convainquant les négociants et autres intermédiaires d'impliquer davantage leurs actifs dans un portefeuille de prêts.⁴⁶ Et, outre le renforcement de l'offre de crédits agricoles, l'assurance peut exhorter les emprunteurs à assumer davantage les risques des prêts garantis de manière conventionnelle. Mais, comme toujours, il y a un revers à la médaille. L'assurance est coûteuse et engendre des coûts globaux plus élevés lorsqu'elle s'ajoute à un prêt à rembourser.

Les individus et réseaux locaux peuvent largement contribuer à gérer les risques mais ces stratégies s'écroulent souvent face au risque systémique, quelle que soit la capacité de gestion de l'individu et de la communauté. Les innovations visant à répondre aux risques idiosyncrasiques peuvent compléter les capacités locales à gérer ceux-ci. Le but, ce faisant, est que les innovations permettent un modèle d'investissement agricole et en capital humain plus productif et durable.

Réponses individuelles et communautaires aux risques

Un aspect commun à toute stratégie visant à aborder le coût du risque est de développer les opportunités de gestion du risque des ménages. Certaines communautés ont développé des systèmes non institutionnalisés d'assurance mutuelle et de prêts conditionnels visant à répondre aux chocs, basés sur les normes traditionnelles⁴⁷ et l'information au niveau local. Par exemple, des éleveurs kenyans fournissent du

Figure 6.2 Les coûts de transport représentent environ un tiers du prix à la production d'engrais d'urée dans les pays africains



Source : Gregory & Bumb, 2006.

bétail aux voisins qui ont perdu une partie de leurs troupeaux, soit pour rembourser une assistance antérieure, soit pour créer de futures obligations.⁴⁸ Mais ces systèmes ont tendance à défavoriser les pauvres et ce, pour plusieurs raisons. L'une de ces raisons est la limitation intrinsèque de l'assurance des chocs covariés : des voisins ne peuvent pas fournir de l'assistance s'ils sont eux-mêmes en détresse. Une autre est que de tels systèmes donnent lieu à des coûts de transaction en termes de recherche de partenaires, de coordination des activités et de surveillance des accords réciproques. A mesure que ces coûts augmentent, la taille optimale d'un réseau de soutien mutuel se réduit, de même que la capacité de partage des risques. En outre, les individus ont tendance à former des réseaux avec d'autres individus de la même caste, du même sexe ou du même groupe ethnique, et qui disposent d'une base d'actifs similaire. L'assurance mutuelle, bien qu'utile, est très peu efficace pour les plus pauvres et tend à être défaillante lorsqu'elle le plus nécessaire.

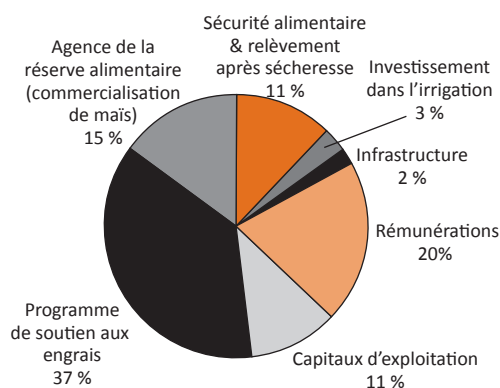
Gérer les risques par la microfinance

Comme nous l'avons vu, l'absence d'assurance limite l'accès au crédit. Réciproquement, un crédit accessible peut aider un ménage à rationaliser sa consommation et à éviter les ventes en catastrophe. Mais les ménages ne devraient-ils pas épargner en

prévision de besoins ultérieurs et utiliser leurs économies pour s'auto-assurer ? Les ménages épargnent, bien entendu, des céréales et des espèces, mais moins que l'on ne pourrait s'y attendre. De même qu'il existe des contraintes d'accès au crédit, les ménages peuvent connaître des difficultés à économiser à cause de taux d'intérêt réels bas (ou même négatifs), des préoccupations de sécurité et l'inaccessibilité des banques. En outre, les obligations familiales et les rôles attribués sur base du sexe rendent difficile l'accumulation d'argent. En ce qui concerne l'offre, de nombreuses banques jugent, du fait des coûts de transaction et de réglementation, les petits dépôts ne sont pas rentables. Les IMF répondent partiellement à ce problème. Outre leur extension bien connue du crédit aux ménages disposant de biens de garantie limités, de nombreuses IMF offrent également des moyens sûrs et opportuns d'épargner de petites sommes, entre autres parce qu'elles exigent souvent un historique de l'épargne avant d'accorder un premier prêt.

Les IMF peuvent assumer un rôle supplémentaire dans la gestion du risque : elles peuvent réduire les coûts de commercialisation et de contrôle de l'assurance en servant d'intermédiaire entre celle-ci et leurs clients. Par ailleurs, elles réclament souvent une assurance sur les actifs acquis lorsqu'un prêt est contracté – par exemple, une assurance contre la perte d'une tête de bétail. Elles peuvent aussi exiger des clients qu'ils s'assurent contre les facteurs externes qui

Figure 6.3 More than a third of Zambia's 2004/05 public budget for agriculture went to fertilizer subsidies



Source : Jayne et al., 2006a.

ENCADRÉ 6.7 *Les subventions aux engrais sont-elles justifiées ?*

Les programmes de subventionnement des engrais ont tenté de remédier au faible niveau d'utilisation d'engrais par les fermiers de petite échelle en Afrique. Des bénéfices divers sont cités pour justifier les subsides : économiques (augmentations de la productivité réelle), environnementaux (réduction de la dégradation des terres) et sociaux (réduction de pauvreté ou secours d'urgence). Malgré des inconvénients évidents – le coût élevé, le ciblage difficile et l'éviction des ventes commerciales –, les subsides continuent à susciter un soutien important chez les agriculteurs et les politiciens qui considèrent les agriculteurs comme un électeurat important.

Deux questions doivent être posées afin de déterminer si les subventions sont adéquates en vue de promouvoir un usage accru des engrais. Premièrement, les subsides aux engrais peuvent-ils générer des bénéfices économiques pour des sociétés qui dépassent leurs coûts ? Deuxièmement, existe-t-il des circonstances dans lesquelles les subsides se justifient pour poursuivre des objectifs sociaux plutôt qu'économiques ?

À des fins économiques

Les subventions aux engrais peuvent générer des bénéfices à la société de plusieurs manières. Elles peuvent :

- faire démarrer les marchés des engrais en compensant les coûts de distribution initiaux

jusqu'à ce qu'ils s'étendent, que des économies d'échelle soient réalisées et que les prix baissent ;

- stimuler l'adoption en encourageant les agriculteurs à utiliser des engrais et à s'informer sur leurs bénéfices, créant ainsi des externalités positives pour d'autres ;
- remédier à l'absence ou l'imperfection des marchés du crédit ou de l'assurance, qui entraîne une utilisation par les agriculteurs de quantités sous-optimales d'engrais ;
- compenser les taxes ou le contrôle des prix à la production qui rend les engrais financièrement déficitaires, lorsqu'une suppression des taxes ou du contrôle des prix n'est pas faisable ;
- générer des retombées environnementales associées à une hausse de la fertilité des sols – réduisant l'érosion, la déforestation et les émissions de carbone.

En pratique, toutefois, il s'est avéré difficile d'implémenter les subventions en évitant les effets indésirables sur le marché et la distribution.

À des fins sociales

Alors qu'il ne serait pas économique de recourir aux engrais lorsque les marchés des intrants, de produits, de la finance se portent bien, existe-t-il une justification à l'utilisation des subsides à des fins non économiques ou sociales, telles que la sécurité alimentaire

ou le soutien d'urgence aux revenus ? Les subventions aux engrais devraient être l'option la plus rentable pour atteindre l'objectif social désiré, par rapport à des alternatives telles que l'aide alimentaire, les programmes de vivres contre travail et les transferts d'espèces.

La question de savoir si l'aide en engrais est meilleur marché que l'aide alimentaire dépend des coûts relatifs, pour les gouvernements, de l'acquisition d'engrais et de produits alimentaires et de leur distribution aux ménages dans le besoin. Elle dépend également de la production alimentaire supplémentaire susceptible d'être générée par dollar d'engrais distribué aux fermiers et utilisé par eux – et d'autres économies associées à l'aide en engrais, comme le fait d'éviter les coûts de transport de la ferme au marché occasionnés lorsque les fermiers doivent vendre une partie de leur culture pour rembourser un prêt finançant les engrais.

L'aide aux engrais serait appropriée lorsque les marchés alimentaires fonctionnent mal. Toutefois, des transferts de fonds pour permettre aux ménages d'acheter de la nourriture pourrait s'avérer plus adéquats lorsque les marchés alimentaires fonctionnent bien, particulièrement dans les zones marginales.

Sources : Conley & Udry, 2001 ; Foster & Rosenzweig, 1995 ; Gramlich, 1990 ; Morris *et al.*, 2007 ; Sachs, 2003 ; Pedro Sanchez, communication personnelle, 2007.

peuvent interférer avec leur capacité à rembourser à temps ou offrir une assurance de protection visant à éviter que les dettes d'un défunt ne soient transmises aux survivants du ménage.

Les IMF peuvent également servir d'intermédiaires pour d'autres types d'assurances couvrant les risques individuels, en tirant, à cet égard, avantage de leur capacité à collecter régulièrement de petites sommes d'argent et à suivre la conversion de certaines autres IMF d'institutions de prêt en fournisseurs d'une gamme plus vaste de services financiers, dont des comptes d'épargne. Les coûts marginaux de la perception des paiements sont réduits lorsque des réseaux d'équipes sont déjà en place, rendant ainsi possible la fourniture d'assurances vie et incapacité, ainsi que des assurances couvrant la santé et les cultures. En 2004, plus de 1,6 million d'Africains possédaient une assurance-vie consistant en un produit de

microassurance à but lucratif commercialisé par le biais de 26 IMF gérées par des ONG, dont 24 opéraient depuis l'Ouganda.⁴⁹

Réaliser les promesses d'une assurance indexée sur les conditions météorologiques

Les IMF ne sont pas nécessairement à même de résoudre les problèmes liés au risque moral et à l'antisélection, deux obstacles majeurs à la fourniture d'assurance. Une innovation, par contre, pourrait y parvenir : l'assurance indexée sur un indicateur météorologique objectif, tel que la pluie ou la température. Le temps n'étant pas influencé par des comportements individuels, l'assurance indexée peut parer tant aux coûts de contrôle qu'au risque moral. Le choix de l'indicateur dépend aussi bien du type de couverture que du coût et de la disponibilité des données permettant d'estimer la probabilité d'une indemnisation.

La chute de pluie cumulative ou la date de début de la saison des pluies est souvent proposée comme indicateur ; le nombre de jours où la température est inférieure ou supérieure à un certain seuil est également fréquemment utilisé.

La grande préoccupation, dans ce type d'assurance, est le risque de base – la correspondance entre l'indicateur et les dommages réels subis par le titulaire de la police. Plus l'indicateur est spécifique, plus le risque de base est réduit et plus la police sera adaptée aux besoins de l'agriculteur. Mais une gamme variée de produits, comprenant une séparation des contrats utilisant l'indicateur de la chute de pluie pour la plantation, la culture et la récolte – rendrait leur commercialisation plus complexe car les individus trouvent souvent difficile d'évaluer la probabilité d'un événement. En outre, traiter les chocs individuels augmente les coûts de contrôle. Le plus grand potentiel de l'assurance indexée pourrait donc résider dans le traitement des vastes chocs covariés.

Plusieurs approches sont testées pour adapter l'assurance indexée à diverses conditions. Comme elles sont toujours en phase pilote, aucun avis définitif n'est disponible sur leur durabilité ou leur impact sur la limitation du crédit, l'utilisation d'intrants et les choix de portefeuille. Le Mexique détermine le timing de l'assistance aux petits producteurs agricoles après des chocs liés aux conditions climatiques sur base d'un index météorologique. Le montant des paiements est basé sur des approximations de la pauvreté chronique. En 2006, 28 % des zones cultivées non irriguées étaient couvertes au moyen d'un contrat d'assurance avec les gouvernements aux niveaux fédéral et de l'état, la disponibilité des stations météo constituant la plus grande limitation. La Mongolie, par contre, promeut l'assurance des animaux d'élevage par le secteur privé, le gouvernement se chargeant de la réassurance de sorte à partager les risques avec les bergers, les compagnies d'assurance et l'Etat (cf. encadré 6.6). Au Malawi, l'assurance indexée sur la météo couvre les prêts nécessaires pour financer les semences et engrais améliorés, les indemnités d'assurances allant directement aux banques pour solder

ENCADRÉ 6.8 *L'émergence des revendeurs agricoles locaux en Afrique*

La Fondation Rockefeller a mené le développement de pipelines d'approvisionnement en intrants agricoles dans les régions rurales du Kenya, du Malawi et de l'Ouganda. En collaboration avec des partenaires mondiaux tels que le Centre international de développement des engrais (IFDC) et des organisations locales, elle a piloté :

- la formation des vendeurs de détail ruraux pour développer leurs compétences techniques et de gestion. Après la formation, les détaillants deviennent des revendeurs agricoles certifiés
- la création de liens entre les revendeurs certifiés et les grandes firmes d'approvisionnement en intrants agricoles, à l'aide de cautions de crédits partielles, couvrant 50 % du risque de non-paiement.
- le reconditionnement des semences et engrais en petits paquets (d'environ 1 kg de semences et 2 kg d'engrais) pour faciliter l'achat par les agriculteurs.
- l'organisation des revendeurs agricoles en groupes d'acheteurs pour faciliter l'achat en gros aux fournisseurs. Les membres du groupe fournissent une caution conjointe pour garantir le remboursement.

Ces efforts visant à renforcer les réseaux de distribution rurale commencent à porter leurs fruits. Au Malawi, une étude récente des marchés ruraux a montré que la majorité des fermiers achètent à présent

leur intrants chez les revendeurs agricoles locaux, et non plus auprès de l'agence gouvernementale de développement et de commercialisation agricole ou de grands distributeurs commerciaux dans les zones urbaines.

Le nombre de revendeurs agricoles s'accroissant, les distances parcourues par les petits agriculteurs à la recherche d'intrants se sont nettement réduites dans de nombreux districts. La gamme, le volume, la qualité et le prix des intrants fournis dans les zones rurales se sont également considérablement améliorés.

Entre-temps, le taux de non remboursement des crédits a été inférieur à 1 % dans les trois premières années du programme. Le faible taux de défaut de paiement est attribué à la haute qualité des formations techniques et de gestion commerciale dispensées aux revendeurs et à leur action collective. Du fait de leur plus grande participation aux ventes de semences et d'engrais, les revendeurs agricoles sont devenus des instruments de vulgarisation importants, et de nombreuses compagnies de fabrication de semences, d'engrais et de produits chimiques les utilisent aujourd'hui pour procéder à des démonstrations des nouvelles technologies.

Source : Morris *et al.*, 2007 ; Kelly, Adesina, & Gordon, 2003 ; Centre international de développement des engrais (IFDC), 2005.

les prêts des agriculteurs. En Inde, une IMF, BASIS, assure le rôle d'intermédiaire entre les compagnies d'assurance et leurs clients. Les entrées d'investisseurs privés et le nombre des clients acquis pour les assurances indexées sur les conditions météorologiques non subventionnées indiquent un potentiel pour un marché privé

Définir le rôle du gouvernement dans l'assurance agricole

Les antécédents en matière d'assurances agricoles fournies directement par les gouvernements ne sont pas encourageants. Au Brésil, les coûts excédaient les primes par plus de 300 %.⁵⁰ Néanmoins, les gouvernements peuvent jouer un rôle d'incitation pour les services d'assurance. En Tanzanie,

ce que les agriculteurs étaient disposés à payer pour les assurances était inférieur au juste coût actuariel de la fourniture de la couverture, en particulier parmi les agriculteurs à faible revenu.⁵¹ En effet, la tendance, chez les ménages plus riches, est de souscrire à davantage d'assurances de façon générale, ce qui a des implications en termes de distribution des revenus.⁵² Les subventions ciblées peuvent également compenser les coûts fixes d'établissement d'un marché.

En outre, les gouvernements peuvent optimiser l'atténuation ex post des risques en améliorant les données nécessaires à l'assurance de marché fournie par le secteur privé. Par exemple, les assureurs peuvent être incapables d'estimer les coûts d'événements rares : un événement à 1 sur 100 est difficile à distinguer d'un événement à 1 sur 80. De même, les risques sont difficiles à quantifier dans un environnement climatique et économique changeant. Par conséquent, les assureurs pourraient exiger des primes plus élevées pour palier à une telle ambiguïté de risque. Lorsque les gouvernements rassemblent de l'information pouvant être utilisée dans le cadre de l'assurance indexée, ils fournissent un bien public susceptible d'améliorer l'efficacité des marchés et de réduire les coûts.

Développer des marchés d'intrants efficaces

La productivité agricole a connu une croissance rapide là où les variétés et engrais modernes ont été largement adoptés mais pas où cette adoption a pris du retard (cf. chapitre 2). Dans la plus grande partie de l'Asie et quelques pays d'Amérique latine, la promotion de l'utilisation de ces semences et engrais s'est accompagnée d'investissements complémentaires dans l'irrigation, les routes rurales, l'infrastructure de commercialisation, les services financiers et d'autres facteurs qui ont fait en sorte que cette utilisation soit rentable et qui ont pavé la voie vers des marchés d'intrants dynamiques. En revanche, dans la majeure partie de l'Afrique, ces investissements complémentaires sont faibles ou inexistantes et les marchés d'intrants privés doivent encore émerger sur une grande échelle. Des initia-

tives récentes visant à construire des marchés de semences et d'engrais fournissent des leçons qui peuvent éclairer l'élaboration des politiques.

Les défis particuliers pour les marchés des semences et engrais

Pourquoi les marchés efficaces de semences et engrais sont-ils aussi difficiles à développer ? Pour commencer, la demande pour ces deux intrants est hautement variable dans le temps et l'espace. Dans les pays en développement, la demande en semences est plus forte lorsque les producteurs agricoles cultivent des variétés hybrides dont les semences doivent être remplacées régulièrement. Elle est plus faible quand les agriculteurs cultivent des variétés dont la semence peut être récupérée de la récolte et replantée pour plusieurs saisons de culture. En outre, la qualité des semences trouvées sur le marché peut être inconnue, étant donné que la qualité ne peut être déterminée par l'inspection visuelle.

De même, la demande pour les engrais utilisés dans les cultures non commerciales est généralement faible et instable, à peu près pour les mêmes raisons : un manque de connaissance, des asymétries informationnelles, des contraintes de liquidités, le risque et l'incertitude et des coûts d'opportunité élevés.⁵³ La rentabilité a tendance à peser lourd dans les décisions des agriculteurs parce que les coûts des engrais représentent souvent une part importante des coûts de production décaissés.⁵⁴ Lorsque les facteurs de coûts et les facteurs de risque agissent de concert, comme c'est le cas dans la plupart des zones de culture pluviale, l'impact sur la demande d'engrais peut être considérable.⁵⁵

Dans quelle mesure les caractéristiques distinctes de la demande en semences et engrais affectent-elles l'offre ? Les incitations aux firmes privées afin qu'elles investissent dans la production et la distribution de semences dépend de la rentabilité potentielle de ces activités. Dans les pays industrialisés, où les incitations économiques (et l'usage croissant des droits de propriété intellectuelle) font en sorte que les agriculteurs sont plus susceptibles d'acheter régulièrement des semences, la sélection amélioratrice des

plantes est surtout pratiquée par les compagnies produisant des semences. Mais dans la petite agriculture des pays en développement, les fabricants dépendent des programmes de recherche publics pour fournir les variétés, ce qui rend aléatoire l'apparition de nouveaux produits. Les compagnies privées de fabrication de semence bénéficient d'incitations pour satisfaire les besoins des agriculteurs commerciaux lorsque la technologie des semences est hybride, lorsque la production de semences est difficile chez les exploitants agricoles ou quand les marchés d'extrants demandent un produit uniforme dépendant d'une semence génétiquement uniforme et de haute qualité.⁵⁶ Lorsque ces conditions sont absentes, comme c'est souvent le cas dans les systèmes de petite agriculture, les incitations aux compagnies sont faibles.

En ce qui concerne l'engrais, la variabilité saisonnière et la dispersion géographique de la demande décourage les fournisseurs potentiels car les marchés sont petits, ce qui rend l'achat à bas coût difficile. La production, l'importation et le transport des fertilisants donnent lieu à d'importantes économies d'échelle.⁵⁷ L'importation d'engrais, par exemple, est la plus efficace en termes de coûts en lots de 25 000 tonnes, ce qui dépasse largement la demande annuelle de la plupart des pays d'Afrique subsaharienne. Les coûts de transport sont particulièrement élevés en Afrique à cause du mauvais état général des infrastructures routière et ferroviaire. A cause du coût du transport intérieur, l'utilisation d'engrais est plus élevée dans les pays africains côtiers que dans les pays de l'intérieur du continent.⁵⁸ Au Malawi, au Nigeria et en Zambie, les coûts de transport international et intérieur s'élèvent à un tiers du prix à la production (*cf.* figure 6.2).

Outre les coûts logistiques élevés, les frais de financement sont également importants. Les achats d'engrais portent généralement sur de larges volumes et une année ou plus peut s'écouler entre le moment où sont exécutés les paiements anticipés à un fournisseur et le moment où les produits sont réceptionnés à partir des ventes au détail. Les fournisseurs d'intrants courent un risque, au même titre que les producteurs. Si

ENCADRÉ 6.9 *Les organisations de producteurs internationales*

La Fédération internationale des producteurs agricoles (IFAP) a été fondée en 1946. Pour subvenir aux besoins des organisations agricoles des pays en développement, elle a, en 2000, créé AgriCord, une alliance d'agences agricoles qui proposent des programmes de renforcement des organisations d'agriculteurs membres de l'IFAP. Dans le cadre du programme de création de capacité d'AgriCord, les organisations d'agriculteurs des pays industrialisés soutiennent leurs homologues des pays en développement. L'IFAP compte 115 organisations nationales de 80 pays, et les pays en développement fournissent aujourd'hui la majorité des adhérents de la fédération. Il s'agit du seul forum mondial permettant aux agriculteurs des pays industrialisés et en développement d'échanger des idées et de fixer des prio-

rités communes. En outre, elle a le statut consultatif général auprès du Conseil économique et social des Nations Unies et du CGIAR.

Via Campesina, un réseau international de 92 fédérations et unions, a été créé en 1992 pour coordonner les organisations de petits et moyens producteurs, d'ouvriers agricoles, de productrices rurales et de communautés indigènes d'Afrique, Amérique, Asie et Europe. Le réseau vise à influencer la prise de décision des gouvernements et organisations multilatérales sur le plan des politiques économiques et agricoles qui affectent ses membres, et à renforcer la participation des femmes

Sources : www.ifap.org/en/index.html ; www.viacampesina.org.

les pluies tombent tôt dans la saison, les ventes d'engrais peuvent plonger, étant donné que les producteurs agricoles reverront à la baisse le niveau de leur plantation. Si, par contre, la pluie arrive tard dans la saison, le recouvrement des crédits peut s'avérer difficile à cause des difficultés des agriculteurs à rembourser leurs prêts, par suite de mauvaises récoltes.

Promouvoir l'utilisation de semences et d'engrais en Afrique

Etant donné les échecs de marché qui débouchent sur un usage sous-optimal de semences et des engrais, les gouvernements ont fréquemment recours à la distribution directe. Les programmes publics de distribution ont souvent augmenté l'utilisation d'intrants, mais les coûts fiscaux et administratifs sont généralement élevés et les performances erratiques.⁵⁹ Les changements de direction récents dans les projets publics de multiplication des semences et programmes publics de distribution de semences ont épargné des dépenses aux gouvernements, mais les compagnies privées n'ont pas toujours pris la balle au bond pour combler le vide, laissant de nombreux petits producteurs sans accès fiable aux semences.

Les initiatives de promotion pour l'utilisation d'engrais ont souvent encouragé l'importation efficace en termes de coûts. De nombreux pays subsahariens n'ont pas accès aux matières premières nécessaires à la fabrication d'engrais et peu d'entre eux ont un marché assez grand pour soutenir des équipements de production efficaces. Les initiatives gouvernementales ont souvent cherché à rendre l'engrais plus abordable au niveau de l'exploitation agricole, habituellement sous forme de subventions, qui jouissent d'ailleurs d'une nouvelle popularité.⁶⁰ Toutefois, les subventions restent controversées, en partie à cause de leur coût élevé. Pour citer un exemple peut-être extrême, en Zambie, 37 % du budget public pour l'agriculture en 2005 ont été affectés aux subventions pour les engrais (cf. figure 6.3). Les subventions pourraient également renforcer les inégalités, en bénéficiant principalement aux gros exploitants agricoles.⁶¹

Il existe des cas de figure où les engrais peuvent être subventionnés de manière productive, mais ces situations doivent être identifiées avec précaution (cf. encadré 6.7). Lorsqu'ils sont mis en œuvre en tant que composantes d'une stratégie plus large visant à aborder les contraintes actives sur l'offre et la demande, des programmes de subventions bien pensés peuvent aider à surmonter des défaillances de marché temporaires. Mais ils doivent être adaptés au marché et contribuer au développement de marchés d'intrants privés viables.⁶² Les subventions adaptées au marché doivent cibler les exploitants agricoles pauvres pour encourager l'utilisation incrémentale d'engrais par ceux qui, en d'autres circonstances, n'y auraient pas recours. À mesure que les volumes augmentent, le prix du marché de l'engrais baisse jusqu'à correspondre au prix économique réel et réduire ainsi le besoin de subventions

Les subventions aux engrais adaptées au marché peuvent se justifier mais les conditions à leur utilisation efficace sont exigeantes. Elles doivent stimuler une nouvelle demande pour les engrais sans déplacer les ventes commerciales existantes. Ils doivent encourager la compétition dans les canaux de distribution des engrais. Et ils doivent être temporaires, introduits pour

une période limitée, avec un calendrier clair en ce qui concerne leur retrait une fois que les buts sont atteints. Les subventions aux engrais utilisées comme une mesure de filet de sécurité dans les environnements de production marginaux ne sont à recommander que dans de rares cas, car d'autres instruments visant à fournir un appui au revenu ou la sécurité alimentaire seront presque toujours plus efficaces.

Quels sont les aspects prometteurs?

Les interventions publiques sur les marchés des semences et engrais ayant si souvent échoué, l'attention se déplace vers de nouvelles approches afin d'établir des systèmes viables de distribution d'intrants pilotés par le secteur privé. Qu'est-ce qui peut être fait pour remédier au faible niveau de la demande et à l'inadéquation de l'offre de semences et d'engrais ?

Du côté de la demande, les efforts pour encourager un usage plus intensif se sont souvent concentrés sur le renforcement de la capacité des agriculteurs à acquérir des intrants. Pour stimuler le développement du marché, des bons d'achat ont été distribués plutôt que les intrants eux-mêmes. Au Malawi, dans le cadre du programme « Facteurs de production actifs » (« Inputs for Assets »), des bons d'achat ont été distribués aux participants à un projet de travaux publics. Cette approche a permis d'atteindre une certaine catégorie d'exploitants agricoles, les producteurs plus aisés étant peu susceptibles de participer à ce type de projet. Les bons d'achats étaient échangeables chez des revendeurs agricoles locaux, ce qui a permis de renforcer la demande en intrants et d'augmenter les ventes – et les profits – des distributeurs privés.⁶³ Plus récemment, le gouvernement du Malawi a cherché à augmenter fortement la demande par la distribution à grande échelle de coupons (environ 3,5 millions en 2006-2007). Lorsqu'ils échangeaient le coupon, les agriculteurs devaient payer une somme d'argent équivalant à un tiers du prix de vente de l'engrais. Avec l'aide d'un temps favorable, la production globale de maïs a nettement augmenté après le lancement du programme mais le coût budgétaire de celui-ci a été difficile à maîtriser et le niveau

de déplacement des ventes commerciales d'engrais des petits exploitants a été élevé.

Dans un projet pilote expérimental au Kenya, des bons d'achat d'engrais ont été vendus aux agriculteurs pendant la période de moisson en guise d'engagement, pour faire en sorte que des fonds soient réservés aux engrais plutôt que dépensés pour satisfaire à d'autres demandes – les résultats ont été bons.⁶⁴ Au Mali et au Nigeria, des subventions de contrepartie ont été fournies aux organisations de producteurs pendant une période de test et d'apprentissage des nouvelles technologies.⁶⁵

Du côté de l'offre, les centres de recherche internationaux du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR) ont soutenu des partenariats en Afrique orientale et australe entre les programmes publics de sélection amélioratrice des plantes et les producteurs privés de semences. En Afrique occidentale, Sasakawa Global 2000 des producteurs privés de semences de petite échelle en leur fournissant une formation technique, des services de consultation commerciale et un accès au crédit. Au Kenya, au Malawi et en Ouganda, la Fondation Rockefeller s'est associée aux ONG locales pour mettre en place des réseaux locaux de revendeurs agricoles (cf. encadré 6.8).⁶⁶ En Angola, au Mozambique et dans d'autres pays où les agriculteurs ont perdu leurs stocks de semences à cause de conflits civils, des ONG telles que Seeds of Hope ont sponsorisé des concours et des échanges de semences pour compléter les distributions urgentes.⁶⁷

Une autre voie vers l'amélioration des systèmes de fourniture d'intrants est le renforcement de la capacité des organisations de producteurs à assumer la responsabilité des étapes finales de la distribution. Pour les petits producteurs, acheter des intrants en vrac et en organiser la distribution par le biais de leurs propres organisations constitue une manière de compenser la fourniture inadéquate de services par le secteur privé. Pour les fournisseurs d'intrants, traiter avec les organisations de producteurs présente des avantages considérables par rapport aux agriculteurs dispersés géographiquement qui, individuellement, n'achètent que de très petites quantités d'intrants. En

Ethiopie, les organisations de producteurs sont en train de reprendre la distribution de détail des engrais au gouvernement et aux organismes parapublics.

Ces efforts innovateurs, ainsi que d'autres, visant à stimuler une utilisation améliorée des semences et engrais permettent de tirer des leçons à propos des appuis de l'Etat et de donateurs aux marchés des intrants agricoles pilotés par le secteur privé. Toutefois, les progrès réalisés en matière d'amélioration des systèmes de distribution des semences et engrais ne seront pas durables, à moins que n'émerge une demande forte et soutenue pour ces deux facteurs de production. Cette demande ne sera assurée que tant que l'investissement dans ces intrants sera rentable pour les agriculteurs. Ce ne sera le cas que si ces derniers ont accès à des marchés fiables pour la vente de leurs produits à des prix intéressants (cf. chapitres 4 et 5). La mise sur pied des marchés d'intrants doit aller de pair avec celle des marchés de produits et la liaison entre les agriculteurs et ces marchés.

Les organisations de producteurs dans le contexte des chaînes de valeur et de la mondialisation

Pour être prospère, le secteur de la petite agriculture doit pouvoir constituer les fondations d'une stratégie visant à mettre l'agriculture au service du développement. Pourtant, les petits producteurs sont généralement confrontés à des coûts de transaction élevés et leur pouvoir de négociation est faible sur les marchés d'intrants et de produits. Ils disposent d'un accès limité aux services publics et, souvent, leur voix n'est pas entendue lors des forums politiques où sont prises des décisions qui exercent un impact sur leur capacité de survie. Dans un monde de plus en plus dirigé par les chaînes de valeur et la loi de la mondialisation, la compétitivité est devenue une condition de survie. Pour faire face à une telle situation, les petits agriculteurs ont formé divers types d'organisations de producteurs afin d'être plus concurrentiels. Ces organisations se sont étendues rapidement dans les pays en développement et ont engrangé des

succès sur trois fronts : le marché, les services publics et la revendication. Cela dit, les chaînes de valeur et la mondialisation posent de nouveaux défis pour ces organisations. Le défi, pour les organisations, est de faire face. Pour les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds, il est de leur apporter du soutien tout en respectant leur autonomie.

Les organisations de producteurs se sont rapidement développées dans les pays en développement

Les organisations de producteurs sont des organisations, ou fédérations d'organisations, basées sur l'adhésion et ayant à leur tête des dirigeants élus responsables devant leurs électeurs. Elles peuvent revêtir diverses formes légales, comme la coopérative, l'association ou la société.⁶⁸ Leurs fonctions peuvent être classées selon trois catégories :

- les organisations spécifiques à un produit, qui se focalisent sur les services économiques et la défense des intérêts de leurs membres à l'égard d'un produit en particulier, comme le cacao, le café ou le coton ;
- les organismes de pression, qui visent à représenter les intérêts des producteurs, comme les unions nationales de producteurs ;
- les organisations à fins multiples, qui répondent aux divers besoins économiques et sociaux de leurs adhérents, souvent en l'absence de pouvoirs publics locaux ou de services publics efficaces.

Dans les pays industrialisés, les organisations de producteurs ont été essentielles au succès de l'agriculture familiale, qui, aujourd'hui, représente toujours la forme dominante d'organisation de production. Aux États-Unis, les coopératives laitières contrôlent environ 80 % de la production de produits laitiers, tandis qu'en Californie, la plus grande partie des producteurs de spécialités sont regroupés en coopératives.⁶⁹ En France, 9 producteurs sur 10 appartiennent au moins à une coopérative, dont les parts de marchés sont de 60 % pour les intrants, 57 % pour les produits et 35 % pour la transformation.⁷⁰

Dans les années 1960, de nombreux gouvernements de pays en développement ont lancé des programmes de développement coopératif, souvent pour assurer des quotas de cultures commerciales et distribuer les crédits et intrants subventionner. Les coopératives étaient, dans une large mesure, contrôlées par le gouvernement. Par conséquent, les agriculteurs les considéraient comme un prolongement du secteur public et non comme des institutions leur appartenant. Cette forme de coopérative a rarement été fructueuse. Les interférences politiques et la mainmise des élites ont entraîné de mauvaises performances et discrédité le mouvement. Par exemple, dans le cas des coopératives indiennes du secteur de la canne à sucre, les gros producteurs déprimaient le prix de la canne à sucre au détriment des petits agriculteurs, ce qui avait pour effet de générer des bénéfices non répartis au sein des coopératives, que les gros producteurs pouvaient alors absorber par des moyens divers.⁷¹

Cette situation a radicalement changé dans les années 1980, lorsque la libéralisation politique a donné aux producteurs l'opportunité de devenir des acteurs à part entière par le biais d'organisations leur appartenant réellement. Cet ajustement structurel a désengagé l'État de nombre de fonctions et services productifs. Contrairement aux attentes, le retrait des organismes parapublics n'a donné lieu qu'à une entrée limitée des fournisseurs privés, qui se sont concentrés sur les zones à fort potentiel. Les petits producteurs se sont alors tournés vers les organisations de producteurs pour compenser le retrait du service public et le manque d'alternatives du secteur privé. Dans les endroits où l'interférence de l'État était la règle dans les coopératives, les producteurs quittaient celles-ci et créaient des associations.

Comme nous l'avons mentionné au chapitre 3, les organisations de producteurs se sont rapidement propagées. Selon les estimations, elles comptent 250 millions d'agriculteurs dans les pays en développement.⁷² Les producteurs s'organisent également aux niveaux régional et international (cf. encadré 6.9). Ces organisations leur permettent de participer aux consultations avec les autres organismes régionaux et internationaux.

Les organisations de producteurs sont engagées dans une vaste gamme d'activités que ce *Rapport* passe en revue. Elles participent aux négociations commerciales et aux prises de décisions politiques au niveau national (chapitre 4), améliorent les termes de l'accès aux produits (chapitre 5) et aux marchés des intrants (ci-dessus), appuient l'émergence et l'adoption des innovations technologiques et la diversification à de nouvelles activités (chapitre 7) et contribuent à la gestion des ressources naturelles (chapitre 8). Elles constituent des leviers fondamentaux pour les programmes visant à mettre l'agriculture au service du développement (chapitre 10). Enfin, elles sont activement engagées dans la gouvernance participative, particulièrement dans la décentralisation et les approches collectives du développement (chapitre 11).⁷³

Parmi les organisations de producteurs les mieux connues, figurent le Réseau indien de coopératives laitières (Indian Dairy Cooperatives Network) et la Fédération nationale des producteurs de café (Federación Nacional de Cafeteros) en Colombie. En 2005, le Réseau indien de coopératives laitières, qui compte 12,3 millions de membres, a été responsable de 22 % de la production de lait en Inde. 60 % des membres de la coopérative sont sans terres, de très petits exploitants ou des femmes (les femmes représentant 25 % des membres).⁷⁴ Créée en 1927, la Fédération nationale des producteurs de café de Colombie compte 310 000 membres, dont la plupart sont des petits exploitants (possédant moins de 2 hectares de terres), et fournit des services productifs et de commercialisation à 500 000 producteurs de café. Elle utilise ses revenus pour contribuer au Fonds national pour le café (Fundo nacional de café), qui finance la recherche et la vulgarisation et investit dans les services (éducation et santé) et l'infrastructure de base (routes rurales, électricité) pour les communautés de producteurs de café.⁷⁵

Les organisations de producteurs sont confrontées à de nombreux défis

Les organisations de producteurs se sont développées rapidement, mais l'existence

ne garantit pas l'efficacité. Pour être efficaces, elles ont besoin de répondre à cinq défis majeurs, à la fois internes et externes à l'organisation.⁷⁶

Remédier aux conflits entre l'efficacité et l'équité. Les organisations de producteurs opèrent généralement dans un contexte de communautés rurales, où elles sont sujettes à des normes et valeurs d'intégration sociale et de solidarité. Ces aspects peuvent être contradictoires avec les critères d'organisations professionnelles et commerciales dont le but est d'aider leurs membres à être compétitifs et à survivre sur le marché. Au nom de l'intégration, les organisations ont du mal à exclure les membres qui ne satisfont pas aux obligations. Au nom de la solidarité, elles sont tenues de subventionner les membres les moins performants aux dépens des meilleurs, affaiblissant ainsi les encouragements à l'efficacité et à l'innovation. Elles sont également souvent obligées de fournir des biens publics à la communauté, diminuant d'autant leurs ressources.⁷⁷ L'analyse de 410 organisations de producteurs chiliennes montre que celles qui réussissent sont pourvues de règles strictes orientées vers la performance. Les règles affectent les coûts et bénéficient à chaque membre sur base de sa performance agricole et des conditions du marché. Elles veillent également à l'application des ententes entre l'organisation et l'individu et réduit les coûts de négociation, de contrôle et d'exécutions des accords entre l'organisation et ses membres.⁷⁸

Composer avec l'hétérogénéité des membres.

La composition des membres des organisations de producteurs est de plus en plus diversifiée (cf. chapitre 3). Cette évolution engendre un défi majeur : celui de représenter simultanément un champ croissant d'intérêts. Les dirigeants sont souvent des hommes âgés, agriculteurs de grande échelle et membres de l'élite rurale. Or, les organisations doivent veiller à ce que les intérêts des petits producteurs, des femmes et des jeunes producteurs soient équitablement représentés et qu'on réponde à leurs besoins de manière adéquate. Les services sociaux publics et les ONG ont un rôle important

à jouer pour aider à renforcer la capacité des membres les plus faibles à acquérir des compétences et à faire entendre leur voix au sein des organisations. Il est important de mettre en place des mécanismes de prise de décision plus transparents ainsi que des systèmes d'information et de communication, et d'utiliser cette technologie pour donner de l'autonomie aux membres faibles et nouveaux, améliorer la gouvernance des organisations et appliquer l'obligation des dirigeants à rendre des comptes à leurs membres.

Développer les capacités de gestion pour les chaînes de haute valeur. La mondialisation et les chaînes d'approvisionnement intégrées font peser de nouvelles exigences sur les dirigeants des organisations de producteurs. Ces gestionnaires doivent faire face à des chaînes d'approvisionnement nationales et internationales plus sophistiquées, qui se traduisent par des besoins plus stricts et changeants (cf. chapitre 5). Ils doivent coordonner l'offre des membres de sorte à satisfaire les demandes de ces chaînes de valeur – fournir les quantités requises dans les temps, satisfaire aux normes sanitaires et phytosanitaires et veiller au respect des exigences des entreprises de transformation, des exportateurs et des supermarchés.⁷⁹

Ici également, les gouvernements et bailleurs de fonds ont un important rôle à jouer en appuyant la création de capacités dans un vaste champ de domaines : le management, l'information commerciale, les aspects techniques de la production, l'achat et la distribution d'intrants, le respect des critères phytosanitaires et la participation aux analyses, dialogues et négociations politiques. Les bailleurs de fonds ont eux aussi été impliqués dans le renforcement des capacités de gestion des dirigeants et ont mis en place des systèmes transparents de gestion financière.

Participer aux négociations de haut niveau. Les organisations de producteurs qui sont amenées à participer à des discussions techniques de haut niveau, comme les négociations commerciales à l'échelon mondial, ont besoin de nouvelles compétences techniques et de communications.⁸⁰ En outre,

les experts qui représentent les organisations doivent rester centrés sur les intérêts des membres locaux et nationaux, un défi de taille pour des organisations censées représenter un vaste champ d'intérêts. A cet égard, des canaux de communication doivent être maintenus ouverts avec les membres aux niveaux local, régional et national. Les gouvernements et bailleurs de fonds peuvent renforcer l'efficacité de la participation des organisations à ces consultations en les aidant à obtenir un accès égal à l'information, à chercher des conseils professionnels pour mieux comprendre les implications des politiques débattues et à recruter des experts afin de préparer leurs contributions au dialogue politique.

Faire face à un environnement externe parfois défavorable. Quelle que soit leur capacité à relever en interne les quatre défis précités, les organisations de producteurs ne peuvent réussir à promouvoir les intérêts des petits producteurs en l'absence d'un environnement juridique, réglementaire et politique qui garantisse leur autonomie. Ceci nécessite de changer les mentalités des responsables politiques et du personnel des organismes publics quant au rôle des organisations. Celles-ci doivent être reconnues comme des acteurs à part entière, et non comme les instruments de politiques développées et appliquées sans qu'elles aient été consultées ou comme des canaux destinés à faciliter l'exécution des programmes des bailleurs de fonds. Les services publics doivent être orientés client, afin de s'associer aux organisations et permettre la mise en place de mécanismes rendant possibles des négociations équitables entre les organisations et les autres secteurs. Il convient de mettre un terme à l'ingérence des gouvernements dans la gestion des coopératives, un processus difficile qui nécessitera d'affronter de puissants intérêts acquis, qu'ils soient individuels ou politiques.⁸¹ L'appui des bailleurs de fonds aux coopératives laitières indiennes était partiellement motivé par l'objectif d'améliorer leur efficacité par la suppression de l'ingérence gouvernementale. Bien que des progrès considérables aient été réalisés, l'objectif n'avait toujours pas été atteint à l'issue de vingt années d'as-

sistance.⁸² Par conséquent, une utilisation efficace des organisations de producteurs dans le cadre d'un programme visant à mettre l'agriculture au service du développement a besoin d'un Etat fort et proactif qui veille à mettre en place les conditions nécessaires pour mettre en œuvre ces mesures

Soutenir les organisations de producteurs pour les rendre autonomes

Les gouvernements et bailleurs de fonds ont souvent soutenu les organisations de producteurs par l'intermédiaire d'ONG spécialisées. Plusieurs organisations de producteurs de pays industrialisés soutiennent leurs homologues des pays en développement au travers d'ONG financées par les droits d'adhésion.

Toutefois, investir dans le capital social n'est pas chose facile. Pour être efficace, l'appui doit faire l'objet d'un engagement à long terme, tout en comportant une stratégie claire de retrait progressif. L'appui des bailleurs de fonds et des gouvernements, qu'il s'agisse d'aide à la gestion, de soutien financier ou d'assistance technique, peut être une arme à double tranchant et créer la dépendance chez les organisations au lieu de les aider à devenir autonomes.⁸³ Bien qu'il n'existe pas de manière idéale de fournir de l'appui, une approche qui s'est avérée efficace est celle consistant à utiliser des fonds régis par la demandes, en laissant les organisations de producteurs sélectionner les activités et les fournisseurs de services, comme c'est le cas au Sénégal et au Mali.⁸⁴ Une autre approche, introduite par le Programme de politique participative financé par une aide néerlandaise, promeut les liens entre les organisations de produc-

teurs et des universités qui peuvent fournir de la recherche politique pour les positions proposées des organisations. L'Université paysanne africaine fournit des formations adaptées aux besoins dans les domaines de la politique agricole et du commerce régional et international. Cette approche, ainsi que d'autres visant à rendre les organisations de producteurs autonomes, requièrent davantage d'expérimentations et des analyses d'impacts sérieuses pour gagner en efficacité.

Les innovations institutionnelles: un travail toujours en cours

Malgré la récente effervescence des innovations institutionnelles dans une série de pays et de marchés, d'énormes lacunes institutionnelles subsistent en matière d'appui à la compétitivité des petits producteurs. Les marchés fonciers sont toujours incomplets et inefficaces. Les marchés financiers font toujours l'objet d'inégalité d'accès et d'information. L'assurance contre le risque n'est disponible qu'à quelques individus et communautés. Les marchés des intrants sont inefficaces à cause de la petite échelle et souffrent des distorsions occasionnées par les subventions, qui profitent plus aux gros producteurs. Les organisations de producteurs ne font que commencer à représenter les intérêts des petits paysans. Avec tant de travail restant à fournir, le chapitre se conclut sur une note non pas de satisfaction à propos des progrès réalisés, mais de réalisme à l'égard de tout ce qu'il reste à accomplir et de l'urgence de ces mesures pour réduire les inefficacités, les inégalités et les coûts humains des lacunes institutionnelles toujours existantes.

