



FICHE DE SYNTHÈSE

L'agriculture au service du développement : un programme pour l'Amérique latine et les Caraïbes

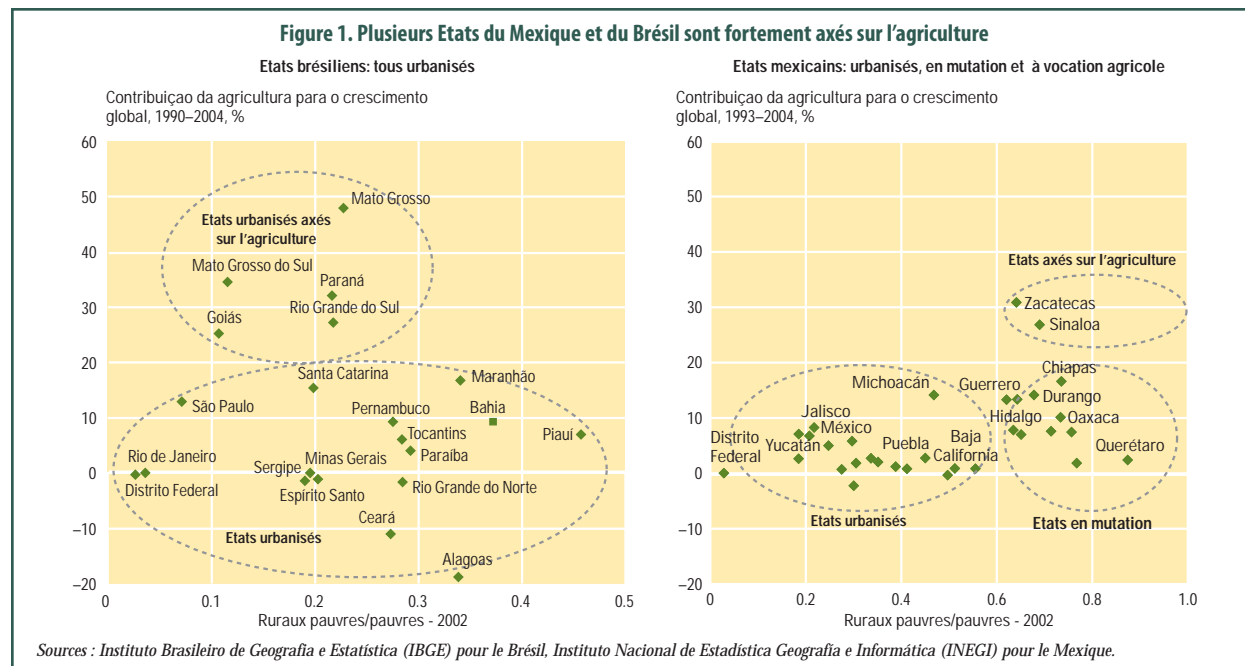
De manière générale, l'agriculture contribue pour une faible part à la croissance en Amérique latine et aux Caraïbes, mais elle joue un rôle important pour celle de plusieurs petits pays et régions de grands Etats, en termes d'avantage comparatif dans des sous-secteurs spécifiques, dans l'agro-alimentaire et les services alimentaires mais aussi dans la lutte contre la pauvreté rurale, qui demeure à un niveau obstinément élevé. C'est la qualité de la croissance qui doit être modifiée, pour qu'elle ait davantage d'effet sur la pauvreté. Pour mettre l'agriculture au service du développement, il faut améliorer la compétitivité des petits exploitants sur les marchés modernes de denrées alimentaires, accroître les revenus de l'agriculture de subsistance, mieux rémunérer l'emploi agricole et favoriser le développement territorial afin d'augmenter les possibilités d'investissement et d'emploi dans l'économie rurale non agricole. Ce programme nécessite une meilleure gouvernance de l'agriculture, de l'échelon national à l'échelon local.

Si l'agriculture ne contribue que faiblement à la croissance des pays d'Amérique latine et des Caraïbes (7% de 1993 à 2005), plusieurs sous-secteurs agricoles dotés d'un fort avantage comparatif connaissent une croissance continue spectaculaire, par exemple le soja dans les pays du cône sud, les biocarburants au Brésil, les fruits et le saumon au Chili, les légumes au Guatemala et au Pérou, les fleurs coupées en Colombie et en Equateur et les bananes en Equateur. En outre, l'agro-alimentaire et les services alimentaires représentent une large part des PIB, avec un fort effet d'entraînement. Si la région est largement urbanisée, l'Amérique centrale et le Paraguay présentent les caractéristiques de pays à dominante agricole, de même que certains Etats du Mexique (Zacatecas, Sinaloa). Le Brésil est un cas unique de pays dont certains Etats sont à la fois urbanisés et fortement dépendants de l'agriculture pour leur croissance (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul, Goiás). L'agriculture est également essentielle à la réduction de la pauvreté et comme source de

services environnementaux : plusieurs pays ont ainsi mis en place des programmes pionniers de rémunération de ces services. Pour ces raisons, et de manière spécifique à l'Amérique latine, l'agriculture demeure importante pour le développement de la plupart des pays de la région.

Mettre l'agriculture au service du développement n'est pas sans difficultés. Les petits exploitants peinent à maintenir leur compétitivité « sur les marchés nationaux de denrées alimentaires, largement influencés par les pratiques d'approvisionnement des filières internationales et des supermarchés. » Alors que l'agriculture commerciale se développe, le marché du travail agricole et l'économie rurale non agricole jouent un rôle important pour permettre aux gains de productivité agricole de se traduire par une réduction de la pauvreté rurale. Cependant, l'emploi agricole permet rarement de sortir de la pauvreté ; au contraire, le secteur concentre les plus pauvres d'entre les pauvres. L'exercice d'un travail rémunéré dans l'économie rurale non agricole exige quant à lui des

Figure 1. Plusieurs Etats du Mexique et du Brésil sont fortement axés sur l'agriculture





qualifications, ce qui en limite l'accès aux ruraux pauvres, notamment les femmes.

L'objectif global de l'utilisation de l'agriculture au service du développement dans ces pays consiste à favoriser l'intégration des petits exploitants dans les nouveaux marchés de denrées alimentaires et à procurer des emplois rémunérateurs agricoles et non agricoles dans le monde rural, tout en préservant l'environnement.

Caractéristiques structurelles des pays d'Amérique latine et des Caraïbes.

La persistance d'une pauvreté rurale forte et d'inégalités importantes.

De manière générale, en Amérique latine la croissance agricole peine à se traduire par une réduction de la pauvreté rurale ; c'est le trait distinctif de la région. La pauvreté rurale est restée stable : 27 millions de personnes vivent avec moins d'un dollar par jour et le taux de pauvreté rurale en 2002 s'élevait à 21%, chiffre qui varie peu depuis dix ans (malgré une hausse de 30% de la valeur ajoutée agricole), soit plus du double du taux de pauvreté urbain. L'agriculture de subsistance reste importante, fournissant un filet de sécurité pour nombre des plus pauvres.

La transformation des marchés de produits alimentaires. Pour mettre l'agriculture au service du développement, l'une des grandes difficultés consiste à maintenir le lien entre les marchés modernes de produits alimentaires et l'approvisionnement national en denrées alimentaires, dans un contexte où les circuits alimentaires sont de plus en plus mondialisés. La hausse des revenus et l'urbanisation rapide ont accru la demande en produits à forte valeur ajoutée. La consommation nationale est la principale source de demande pour l'agriculture, absorbant les trois quarts de la production ; 60% des ventes de détail s'effectuent par le biais des chaînes de supermarchés. Les exportations traditionnelles restent importantes, représentant 80% des exportations agricoles de la région ; elles bénéficient de nouveaux marchés grâce à la différenciation des produits, qui s'adaptent à la diversité des goûts des consommateurs (café biologique, produits du commerce équitable...). Les exportations à forte valeur ajoutée se développent rapidement, les petits exploitants se positionnant sur des marchés de niche tels que la production spécialisée de légumes ou les produits biologiques en Amérique centrale.

La diversification de l'économie rurale non agricole. Le travail agricole indépendant n'est plus l'unique source de revenus, l'emploi rural s'étant rapidement diversifié. Le marché du travail agricole et l'économie rurale non agricole représentent souvent 70% des revenus ruraux, et emploient 55% de la main-d'œuvre rurale active (d'après des enquêtes couvrant 85% de la population d'Amérique latine, réalisées auprès d'échantillons représentatifs de ménages). Pour les petits exploitants, la diversification des revenus du ménage grâce à l'économie rurale non agricole contribue à maintenir l'intégration d'activités agricoles viables dans les marchés de produits alimentaires. Cependant, nombre de petits exploitants poursuivront une activité de subsistance jusqu'à ce qu'ils puissent accéder au marché agricole en tant que producteurs, trouver un emploi rural agricole ou non agricole ou migrer. Ces exploitants ont difficilement accès aux marchés des produits agricoles du fait du manque de ressources, souffrent de conditions défavorables (en termes d'accès aux marchés et d'investissements dans les biens publics et les organismes d'aide) et ne peuvent obtenir un meilleur emploi ou partir en ville par manque de qualifications. Historiquement, la répartition des biens de production entre les ménages et les zones géographiques est marquée par de fortes inégalités, qui empêchent encore les ruraux pauvres de recueillir les fruits de la croissance, en dépit des politiques actuelles plus favorables.

Un programme destiné aux pays urbanisés.

Même après les ajustements structurels des années 1980, les pays d'Amérique latine ont continué à financer, en matière d'agriculture, des programmes publics essentiellement fondés sur des subventions aux biens privés (54% des dépenses publiques) au détriment des investissements publics productifs. Cette politique a été complétée par une aide sociale sous forme de prestations financières (souvent sous condition) ciblées sur les populations structurellement pauvres et les poches régionales de pauvreté. Au Brésil par exemple, si la pauvreté rurale a chuté dans le contexte d'une agriculture florissante, c'est essentiellement grâce aux transferts de ressources par le biais de programmes sociaux et à l'emploi rural non agricole, et non grâce aux revenus de l'agriculture. De nombreux pays se tournent vers une autre approche qui vise à réduire la

pauvreté rurale en accroissant les revenus de l'agriculture et de l'emploi rural non agricole au lieu de miser sur l'aide sociale, cherchant ainsi à réconcilier croissance et lutte contre la pauvreté. Dans un tel modèle, les objectifs sont les suivants :

Intégrer les petits exploitants dans les nouveaux marchés de produits alimentaires.

Il faut transformer une agriculture traditionnelle peu productive en une agriculture commerciale moderne créatrice de croissance et d'emploi. L'accroissement de la compétitivité des petits exploitants sur les marchés de produits alimentaires nationaux dynamiques nécessite de porter une attention particulière aux inégalités bien enracinées en matière d'accès aux ressources, aux services publics et aux organismes d'aide. Les associations de producteurs et l'agriculture sous contrat sont essentielles pour que ces petits exploitants puissent prendre part aux chaînes de valeurs et satisfaire aux normes exigeantes des supermarchés. Les partenariats public-privé jouent également un rôle important pour constituer un secteur agro-alimentaire capable d'organiser activement les petits exploitants en fournisseurs compétitifs sur ces marchés. Seuls, les petits agriculteurs peinent à affronter des marchés dominés par des intermédiaires dotés d'un fort pouvoir de négociation et mieux informés. À l'inverse, en constituant des alliances productives avec les distributeurs et les industriels, avec l'appui d'associations fortes, ils peuvent bénéficier de revenus stables, sûrs et élevés ainsi que d'un meilleur accès à la technologie et à l'information.

Améliorer les revenus de l'agriculture de subsistance et l'aide sociale.

L'agriculture de subsistance peut être une « zone d'attente » dans la longue transition pour sortir de l'agriculture familiale faiblement productive. Certains exploitants pratiquant l'agriculture de subsistance peuvent parvenir à une activité viable et diversifier leurs revenus pour améliorer leurs conditions de vie, mais la part agricole de leurs revenus, dans bien des cas, a peu de potentiel de croissance. Cependant, investir dans cette fraction de leurs revenus présente de nets avantages en termes sociaux, pour deux raisons : cela est essentiel à leur sécurité alimentaire et à leurs besoins nutritionnels de base, et cela préserve leurs conditions de vie en attendant de meilleures possibilités de revenus. Ces financements doivent être complétés par des investissements dans l'éducation, la formation et la santé. Le paiement en échange de services environnementaux peut également devenir une source importante de revenus dans de nombreuses régions, si les marchés adéquats sont développés. L'amélioration des revenus nécessite également une assistance sociale, notamment sous forme de pensions pour les personnes trop âgées pour se reconverter. Des régimes de retraites non contributifs se sont ainsi rapidement développés ; ils permettent aux jeunes d'accéder plus rapidement aux terres et de réduire les migrations sélectives des plus entreprenants.

Favoriser le développement territorial pour créer de nouvelles sources de revenus.

L'économie rurale non agricole est une source d'emplois, mais elle n'est pas facile à mettre en place. L'amélioration des qualifications pour aider les ruraux pauvres à accéder à des postes hautement productifs leur permet de sortir de la pauvreté. Mais il faut pour cela que des possibilités d'emploi rural existent. De nombreux pays de la région adoptent une approche territoriale créatrice d'investissements ruraux et d'emplois, en soutenant des regroupements d'entreprises complémentaires sur certains sites. Les systèmes locaux de production agricole peuvent bénéficier des avantages comparatifs de l'agro-écologie spécifiques au territoire, de la proximité de centres urbains et de ressources institutionnelles et culturelles pour développer des activités ayant des effets d'entraînement au niveau local et présentant un potentiel de croissance.

Veiller à améliorer la gouvernance.

La réduction de la pauvreté par la création de revenus ruraux exige une réévaluation de la qualité de la gouvernance en matière d'agriculture. Il faut mettre en place des institutions innovantes adaptées au nouveau contexte structurel. Ainsi, il convient de revoir le rôle des ministères de l'agriculture, afin qu'ils puissent assumer les fonctions de bien public de l'Etat, assurer la régulation des marchés et des répercussions environnementales, donner l'impulsion dans les partenariats public-privé et soutenir les évolutions sociales positives. Les solutions innovantes consistent à transférer des fonctions de l'Etat à des agences autonomes et à sous-traiter certains services au secteur privé ; en outre, la société civile doit participer activement à la gouvernance. L'amélioration de la gouvernance dans l'agriculture et les zones rurales doit être une priorité, qui nécessite d'expérimenter de nouvelles options et de tirer des enseignements de leurs résultats.

La présente fiche est extraite du Rapport sur le développement dans le monde (2008) publié par la banque mondiale, l'agriculture au service du développement. D'autres informations et des sources détaillées figurent dans ce rapport. Celui-ci utilise une typologie simple des pays en fonction de la contribution de l'agriculture à la croissance générale, de 1990 à 2005, et du pourcentage des ruraux pauvres dans le nombre total des pauvres (2 dollars par jour en 2002). Dans les pays agricoles (essentiellement en Afrique), l'agriculture contribue de manière significative (>20%) à la croissance totale. Dans les pays en mutation (essentiellement en Asie), le secteur non agricole est dominant, mais la grande majorité des pauvres vivent en zone rurale. Dans les pays urbanisés (essentiellement en Amérique latine, en Europe et en Asie centrale), les pauvres sont plus nombreux en zone urbaine, mais la pauvreté est souvent plus grande dans les zones rurales.