



FICHE DE SYNTHÈSE

Renforcement de la gouvernance à l'appui du programme Agriculture au service du développement

La bonne gouvernance est particulièrement importante pour instaurer un cadre favorable et mettre en œuvre efficacement les programmes qui permettent d'utiliser l'agriculture au profit du développement. Pourtant, l'agriculture souffre de deux points faibles : les problèmes de gouvernance sont particulièrement aigus dans les pays à dominante agricole et les institutions agricoles sont souvent faibles par rapport aux institutions dans d'autres secteurs. Toute une série d'approches de la réforme de la gouvernance peut soutenir le programme Agriculture au service du développement, notamment la réorganisation des rôles et des compétences dans les ministères de l'agriculture, la mise en œuvre de la décentralisation et le renforcement des rôles de la société civile et du secteur privé. Tout l'enjeu consiste à recenser les approches compatibles avec la situation et le pays donnés et celles qui sont politiquement réalisables.

Pourquoi la gouvernance est-elle importante pour le programme Agriculture au service du développement ?

La bonne gouvernance a plusieurs dimensions : la stabilité politique, l'état de droit, la représentation et la responsabilité, l'efficacité des pouvoirs publics, la qualité de la réglementation et la maîtrise de la corruption, qui sont toutes importantes pour l'agriculture. La stabilité politique, l'absence de violence et l'état de droit sont des conditions préalables essentielles au développement de l'agriculture. Les conflits violents sont souvent liés à l'inégalité de l'accès à la terre et à d'autres ressources naturelles. Dans les systèmes politiques où la représentation et la responsabilité font défaut, les ruraux pauvres se heurtent à des difficultés spécifiques lorsqu'ils tentent d'agir sur le programme politique ; de ce fait, l'utilisation de l'agriculture au service du développement ne bénéficie pas d'une grande attention politique. L'efficacité des pouvoirs publics, la qualité de la réglementation et la maîtrise de la corruption jouent un rôle déterminant pour l'agriculture parce que la croissance agricole durant les premières phases du développement dépend fortement de la capacité de l'État à corriger les imperfections du marché qui sont nombreuses dans ce secteur.

Les pays dans lesquels l'agriculture est un secteur important ont souvent les résultats les plus faibles en termes de gouvernance, ce qui pose un problème majeur : la gouvernance tend à être la plus faible lorsque le secteur public est le plus nécessaire pour la mise en œuvre du programme Agriculture au service du développement. Tous les espoirs sont cependant permis, car la communauté internationale attache désormais de l'importance à la gouvernance. La démocratisation, la décentralisation, la participation de la société civile, la réforme de la gestion du secteur public et la maîtrise de la corruption ouvrent des possibilités impressionnantes pour l'amélioration de la gouvernance au profit de l'agriculture. Plusieurs pays d'Afrique ont accompli récemment des progrès considérables dans ce domaine. Depuis le début des années 90, le pourcentage des pays qui connaissent l'instabilité politique et les conflits a diminué. Pourtant, un succès n'est jamais acquis : des efforts tout particulier sont nécessaires du fait de la complexité et de la diversité de l'agriculture.

Les rôles respectifs du secteur public, du secteur privé et de la société civile ont changé.

Historiquement, les interventions du secteur public sur les marchés agricoles étaient souvent malvenues, peu mises en œuvre et donnaient lieu à

des situations de rente et à la corruption, entraînant l'échec des pouvoirs publics. De ce fait, les ajustements structurels des années 80 et 90 ont mis l'accent sur le rôle essentiel du marché et limité les interventions de l'État. L'objectif était de « trouver le juste prix » et d'améliorer l'environnement macroéconomique, ce qui a eu des effets positifs sur l'agriculture, notamment en réduisant la charge fiscale. En revanche, de nombreuses défaillances du marché n'étaient pas prises en compte, provoquant une nouvelle génération de problèmes dans laquelle un secteur privé faible ne pouvait pas jouer de rôle positif. Il est désormais largement accepté que l'État et le marché doivent être complémentaires et que pour y parvenir, il faut consolider l'État et renforcer son champ d'action.

Les ministères de l'agriculture doivent s'adapter à des compétences et des rôles nouveaux.

Il est généralement reconnu aujourd'hui que l'État doit investir dans les biens publics fondamentaux tels que la recherche et développement agricole, les routes rurales, les droits de propriété et le respect des règles et des contrats, même dans les économies fortement industrialisées. Le programme Agriculture au service du développement assigne également un rôle important aux politiques publiques pour promouvoir l'égalité, y compris l'égalité entre les sexes, et la lutte contre la pauvreté en créant des avois productifs et en fournissant des filets de sécurité. Même si la sous-traitance et le partenariat avec le secteur privé et la société civile peuvent réduire la difficulté pour l'État de mettre en œuvre le programme, les ministères de l'agriculture ont besoin de nouvelles compétences en termes de facilitation, de coordination et d'efficacité de la régulation. Ils ont également besoin de la capacité à concevoir des stratégies de développement agricoles fondées sur des faits probants, notamment de solides statistiques agricoles, pour gérer les processus politiques, faire en sorte que les budgets soient alignés sur des stratégies, assurer la coordination intersectorielle, faciliter la participation de différents acteurs et créer un environnement favorable au secteur privé et à la société civile.

Cependant, les bureaucraties agricoles qui subsistent après l'ajustement structurel sont particulièrement faibles et sont incapables de mettre en œuvre le programme Agriculture au service du développement en partenariat avec le secteur privé et la société civile. De même, elles rencontrent des difficultés à travailler efficacement avec les autorités locales qui ont pris de l'importance grâce à la décentralisation. Dans la plupart des pays, les ministères de l'agriculture ont besoin de réformes en profondeur pour redéfinir leur rôle et acquérir des capacités nouvelles.



La réforme peut être mise en œuvre sous l'angle de l'offre ou de la demande.

Réforme sous l'angle de l'offre. Les efforts déployés par le passé pour renforcer l'administration agricole mettaient l'accent sur l'offre, par exemple en proposant des formations, en encourageant le recrutement et la promotion au mérite, en ajustant les grilles de salaire et en renforçant les procédures de passage des marchés, d'audit et de gestion des dépenses publiques ; c'est ainsi que l'Inde a pu diminuer la corruption dans l'administration agricole en mettant en place la téléadministration. Le Salvador, la Malaisie et le Mexique soumettent les administrations publiques à la certification de gestion ISO-9000 pour améliorer la performance et le service au client.

La réforme de l'administration agricole implique souvent de modifier les prérogatives de l'État : en Ouganda, les services d'extension sont sous-traités au secteur privé et à des organisations non gouvernementales (ONG). Au Guatemala, BANRURAL est un partenariat public-privé, créé pour fournir des services financiers en milieu rural. En Afrique occidentale, un nombre croissant de vétérinaires privés et de paravétérinaires locaux proposent des services pour le bétail. De nombreux pays délèguent des pouvoirs en matière d'irrigation à des groupes de consommateurs. Si ces approches réduisent la charge des ministères, elles n'en créent pas moins des besoins en capacités nouvelles, notamment en ce qui concerne la gestion de contrats, la réglementation et la facilitation.

Réforme sous l'angle de la demande. Les approches sous l'angle de l'offre sont plus efficaces lorsqu'elles sont conjuguées à des réformes sous l'angle de la demande qui améliorent la représentation et la responsabilité en renforçant la capacité des agriculteurs à demander de meilleurs services publics et en responsabilisant les fournisseurs de service. En Éthiopie, des ONG évaluent la satisfaction des agriculteurs à l'égard des services de conseil agricole et d'autres services ruraux en utilisant des cartes de compte rendu citoyen. Au Sénégal, les organisations de producteurs participent à la prise de décisions sur la fourniture des services agricoles.

En rapprochant les pouvoirs publics des populations rurales, la décentralisation ouvre des perspectives prometteuses pour gérer le caractère local et hétérogène de l'agriculture. Pourtant, le rôle du secteur public à l'appui de l'agriculture est complexe et le développement agricole requiert un éventail adéquat de services centralisés et décentralisés. Il est préférable de traiter certaines missions publiques, telles que la sécurité des aliments et le contrôle des épidémies, au niveau central. Lorsque les collectivités locales ne peuvent pas atteindre leurs populations, une approche en terme de développement local s'appuyant sur les communautés permet de tirer parti du potentiel des communautés rurales et de leur créativité, de leurs compétences et de leur capital social. La conception des institutions décentralisées et des programmes s'appuyant sur les communautés doit prendre en compte le problème de l'exclusion sociale et empêcher que les élites locales n'utilisent ces programmes dans leur propre intérêt. Il peut être utile d'encourager des flux d'information plus transparents, une participation paritaire des hommes et des femmes à la prise de décisions au niveau local et un suivi participatif.

Un climat favorable au secteur privé et au tiers secteur est important.

Un climat favorable aux investissements ruraux est essentiel pour permettre l'émergence d'un secteur agroalimentaire privé compétitif. De ce fait, les réformes du climat d'investissement doivent porter plus particulièrement sur les contraintes que rencontrent les entreprises agricoles et rurales. Le secteur privé peut aussi mettre à profit son expertise et son poids politique pour promouvoir la réforme notamment par des dialogues entre le secteur public et le secteur privé. Le groupe de travail sur l'agriculture et l'agroalimentaire

au sein du Forum privé-public au Cambodge en constitue un exemple.

Le tiers secteur comprend les organisations de producteurs, les fournisseurs de services à but non lucratif et d'autres organisations de la société civile. Ce secteur peut contribuer de manière importante à surmonter les lacunes du marché qui sont inhérentes à une agriculture de petits exploitants, et celles des pouvoirs publics. Les organisations de producteurs peuvent faciliter la fourniture d'intrants, de services d'extension, la commercialisation et la gestion des ressources communes telles que les systèmes d'irrigation. Elles peuvent aussi jouer un rôle beaucoup plus important dans la définition de la politique agricole nationale, comme c'est le cas au Sénégal. En Inde, les coopératives laitières fournissent des services à plus de 12 millions de foyers et profitent particulièrement aux femmes du fait de leur rôle dans ce secteur. Les compétences spéciales de nombreuses ONG peuvent être mises à profit pour fournir des services, notamment au niveau des autorités locales et des communautés. Une société civile dynamique renforce la gouvernance du secteur public en donnant une représentation politique à des groupes qui en sont souvent exclus, notamment les petits exploitants, les femmes rurales et les ouvriers agricoles. La liberté d'association, le droit à l'information et la liberté de la presse sont déterminants pour libérer le potentiel de la société civile.

Les partenaires du développement sont aussi nécessaires à la bonne gouvernance.

L'amélioration de la gouvernance est en soi un processus politique et social influencé par l'histoire du pays, ancré dans ses institutions et porté par ses mouvements sociaux. En fin de compte, c'est aux citoyens d'un pays et à leurs dirigeants qu'il appartient de réformer la gouvernance. Cependant, les partenaires du développement peuvent appuyer la réforme de la gouvernance et contribuer à améliorer cette gouvernance en coordonnant leurs propres actions et en inscrivant ces actions dans les stratégies agricoles des pays. La mutualisation des ressources (mise en commun des fonds), comme cela a été fait en Tanzanie et au Ghana, peut contribuer à remédier à la fragmentation de l'aide au développement. La coordination au niveau régional et international est également utile. L'Initiative de Neuchâtel, groupe informel de représentants des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, élabore des opinions communes et des lignes directrices pour la coordination des donateurs à l'intérieur du pays dans le domaine des services de conseil agricole.

Des progrès sont nécessaires dans le programme d'action mondial.

Le développement agricole dépend de mesures que seule la communauté internationale peut prendre : créer des règles équitables pour le commerce, préserver les ressources génétiques, contrôler la propagation des pandémies et gérer le changement climatique. La mise en œuvre de ce programme mondial nécessite l'appui de diverses institutions internationales : des institutions spécialisées qui bénéficient du soutien et de l'engagement à long terme de la communauté internationale, telles que les instances de normalisation et le Groupe Consultatif pour la Recherche Agricole Internationale, des réseaux transversaux capables de réagir rapidement en cas d'urgence concernant un problème spécifique, tels que le Fond Mondial de Lutte contre la Grippe Aviaire hautement pathogène, et des mécanismes permettant de faire en sorte que le programme agricole soit bien coordonné et intégré dans le programme d'action international sur le développement, la sécurité et l'environnement. Les enjeux de la réforme de la gouvernance mondiale dans ce domaine sont considérables. Mais dans un monde qui s'internationalise et sur une petite planète, il est de l'intérêt de tous d'aider chaque pays à mettre en œuvre son programme Agriculture au service du développement. Relever ce défi est une question d'équité et de justice entre le Nord et le Sud, entre les générations présentes et futures.

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 transformation (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.