

Politiques de développement agricole

Concepts et expériences

Roger D. Norton

AVANT-PROPOS

La faim et la malnutrition perdurent au sein d'un monde riche: ceci, les pays à titre individuel, et la communauté internationale, le soulignent à chaque occasion. L'éradication de l'extrême pauvreté et de la faim est le premier des huit Objectifs du Millénaire pour le développement de l'Organisation des Nations Unies, que les dirigeants mondiaux ont adoptés lors du Sommet du Millénaire tenu à New York en Septembre 2000. Le projet ambitieux de ce premier Objectif est de réduire de moitié d'ici 2015 le nombre de personnes pauvres et souffrant de la faim, un objectif initialement fixé au Sommet mondial de l'alimentation organisé par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) à Rome en 1996.

La FAO conduit la lutte internationale pour l'éradication de la faim. Sa mission est d'aider à construire un monde où les générations présentes et futures seront libérées de l'insécurité alimentaire. Atteindre la sécurité alimentaire pour tous est au cœur des efforts de la FAO – faire en sorte que chacun ait un accès régulier à une alimentation de première qualité suffisante pour pouvoir mener une vie saine et active. Comme la vaste majorité des personnes sous-alimentées et souffrant de la faim vit en milieu rural, la FAO s'attache à réduire le nombre des personnes chroniquement sous-alimentées et à faire en sorte que l'agriculture et les régions rurales deviennent économiquement viables. Ce qui contribuera, à son tour, au développement social et économique et au bien-être de tous. En travaillant à cette fin, la FAO se bat pour que les ressources naturelles soient utilisées de façon durable.

Au service des pays développés et de ceux en voie de développement, la FAO est une instance neutre où tous les pays se rencontrent entre égaux pour négocier des accords et débattre des politiques. La FAO est aussi une source de connaissances et d'information. Elle aide les pays en développement et en transition à moderniser et améliorer leurs pratiques agricoles, forestières et de pêche et à assurer à tous une bonne nutrition. Depuis sa fondation en 1945, l'Organisation a prêté une attention particulière aux régions rurales en développement, où vivent 70 pour cent des pauvres et mal-nourris du monde.

L'un des rôles de la FAO est d'encourager l'échange d'expériences en matière d'agriculture et de développement rural dans le monde et de renforcer la capacité de prise de décision pour un développement agricole durable dans les pays en développement. Les ajustements économiques et les politiques de libéralisation en de nombreux pays ont renouvelé l'intérêt et accordé une priorité croissante à la formulation de politiques et stratégies pour les secteurs de l'agriculture et des ressources naturelles, y compris les forêts et les pêches.

«*Politiques de développement agricole: concepts et expériences*» fait partie du travail de la FAO pour promouvoir un environnement de politiques propice à l'agriculture, tant au niveau mondial, dans le contexte des engagements et cadres réglementaires internationaux, qu'au niveau des pays grâce à des stratégies et politiques appropriées. Ce livre présente les leçons tirées d'expériences et de recherches au niveau international, montrant comment les politiques agricoles doivent être entièrement intégrées dans un cadre plus général de politiques économiques, en relation avec les politiques aussi bien macro-économiques que sous-sectorielles.

L'ouvrage souligne que la croissance agricole est cruciale pour le développement économique. L'expérience nous a montré que le développement du secteur agricole est une condition préalable pour le développement ultérieur d'un pays. Bien plus, ce secteur étant étroitement interconnecté avec tous les autres éléments de l'économie, le développement agricole est un facteur principal de la croissance de l'économie en milieu rural, y compris celle du secteur rural non agricole. Ainsi, l'agriculture est essentielle pour réduire la pauvreté rurale et urbaine, et continue à représenter un secteur clé pour l'économie de maints pays en développement. Même si sa participation dans la croissance économique diminue à mesure du développement, elle restera un secteur crucial pour la sécurité alimentaire.

Notre vœu est que «*Politiques de développement agricole: concepts et expériences*» puisse contribuer largement à améliorer l'environnement dans lequel se développent les politiques agricoles au niveau national, et leur cadre politique et réglementaire au niveau international, y compris le soutien à l'investissement et un environnement commercial favorable au secteur agricole des pays en développement. En attirant l'attention sur la relation étroite et les effets de l'agriculture sur tous les autres aspects de l'économie, et donc sur la place centrale de l'agriculture dans les politiques économiques, ce livre offre une perspective qui va au-delà des limites institutionnelles des Ministères de l'agriculture pour embrasser une multiplicité de parties prenantes, d'intérêts et d'aspirations.

Mafa Chipeta
Directeur
Division de l'assistance aux politiques

REMERCIEMENTS

Je me sens fortement débiteur envers l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) dont les fonctionnaires ont conçu l'idée d'un ouvrage tel que celui-ci, m'ont invité à le rédiger, et m'ont prodigué tout au long de l'entreprise informations précieuses et conseils pertinents. Maurizio Garzia, du Service de Soutien aux politiques agricoles (TCAS), a lancé le projet et en a soutenu les phases initiales; et Maria Grazia Quietì (TCAS) a apporté l'appui et les avis judicieux qui ont été décisifs pour en mener à bien la conclusion.

Nombreux sont ceux et celles qui, à la FAO, y ont contribué chacun dans son domaine de spécialité au moment de l'élaboration de ce texte. Mention particulière est due aux fonctionnaires FAO ci-après, pour les commentaires et orientations qu'ils ont apportés au développement de ce livre:

- Isabel Álvarez-Fernández, Chef du Service du développement de la recherche et des technologies
Lorenzo Bellu, Fonctionnaire chargé du soutien aux politiques agricoles, Service du soutien aux politiques agricoles
Jelle Bruinsma, Chef de l'Unité des études prospectives globales
Maximiliano Cox, Directeur de la Division du développement rural
Sissel Ekaas, Directeur de la Division de la parité hommes-femmes, de la population et de la communication pour le développement
Adriana Herrera, Spécialiste des analyses agraires du Service des régimes fonciers
Materne Maetz, Fonctionnaire principal chargé du soutien aux politiques agricoles, Service du soutien aux politiques agricoles
David Palmer, Spécialiste du cadastrage et du cadastre du Service des régimes fonciers
Fernando Pizarro, Ingénieur principal de la mise en valeur des terres et des eaux de la Division du Centre d'investissement
Kalim Qamar, Fonctionnaire principal de la formation et de la vulgarisation agricoles, Service chargé de la vulgarisation, de l'éducation et de la communication
Ramesh Sharma, Économiste principal du Service des politiques et des projections concernant les produits
Anthon Slangen, Fonctionnaire principal du Service de la gestion, de la commercialisation et des finances agricoles
Aysen Tanyeri-Abur, Économiste de l'Unité des ressources et des partenariats stratégiques
Marcela Villarreal, Chef du Service de la population et du développement
Esther Zulberti, Chef du Service de la vulgarisation, de l'éducation et de la communication

Je tiens aussi à remercier les réviseurs qui ont relu le manuscrit pour le compte de l'éditeur, et dont les suggestions de valeur l'ont amélioré. Jacques Vercueil procéda à une révision technique minutieuse de l'ouvrage. Evelyne Desfoux fut responsable de la préparation et présentation de tout le matériel et Romina Toscano finalisa le travail.

Bien d'autres personnes encore ont contribué à la réalisation de cet ouvrage. Dans une large mesure, il est le résultat du très grand nombre de conversations éclairantes et de collaborations dont j'ai bénéficié au cours des ans, dans toutes les parties du monde. Ma reconnaissance va en particulier aux nombreux collègues de pays en développement ou en transition qui, en maintes occasions, m'ont fait part avec franchise de leurs préoccupations, et m'ont libéralement accordé leur temps et leurs réflexions, mais ils sont trop nombreux pour pouvoir être cités individuellement. J'ai appris énormément à leur contact, et je souhaite que cet ouvrage soit une modeste contrepartie à leur générosité.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	iii
Remerciements	v
Introduction	xi
1. Agriculture et développement économique: réflexions de base	1
1.1 Pour commencer	1
1.2 Secteur agricole et croissance économique	3
1.3 Croissance agricole et lutte contre la pauvreté	9
Points importants du chapitre 1	14
2. Stratégies et cadre de la politique agricole	15
2.1 Stratégies et politiques	15
2.2 Nature des instruments de politique agricole	20
2.3 Objectifs de la politique agricole	25
2.4 Rôle du gouvernement	28
2.5 Mise en œuvre des stratégies et des politiques	36
Points importants du chapitre 2	38
3. Problèmes généraux de la politique agricole	41
3.1 Politique agricole et cadre macroéconomique	41
3.2 Dépense publique et subventions	44
3.3 Améliorer le revenu des ruraux pauvres	53
3.4 Disparités entre genres et développement agricole	56
3.5 Réflexions sur la privatisation	59
3.6 Principaux aspects du cadre juridique	63
Points importants du chapitre 3	65
4. Politiques influant sur les incitations à la production	69
4.1 Contexte	70
4.2 Prix agricoles et leurs déterminants	71
4.3 Politique commerciale	74
4.4 Politique de taux de change	95
4.5 Politique budgétaire et prix agricoles	103
4.6 Options de politique macroéconomique pour l'agriculture	106
4.7 Politiques sectorielles qui influencent les prix agricoles	111
4.8 Sécurité alimentaire, prix agricoles et ruraux pauvres	127
4.9 Remarques sur la stabilisation des prix et le développement économique	133
Points importants du chapitre 4	134

5.	Politiques foncières	141
5.1	Introduction	142
5.2	Importance du régime foncier	143
5.3	Objectifs des politiques foncières	143
5.4	Problèmes et tendances en matière de régime foncier	150
5.5	Nature des droits fonciers	157
5.6	Droits fonciers communaux, collectifs et individuels	169
5.7	Expériences de réforme agraire	185
5.8	Politiques du marché de la terre	194
5.9	Amélioration de l'accès des pauvres et des femmes à la terre	227
	Points importants du chapitre 5	248
6.	Politiques de gestion de l'eau en agriculture	257
6.1	Introduction	257
6.2	Objectifs de la politique d'irrigation	265
6.3	Planification stratégique de l'irrigation dans le cadre de la gestion des ressources en eau	270
6.4	Problèmes stratégiques posés par le développement de l'irrigation	275
6.5	Principaux problèmes de politique dans le secteur de l'irrigation	291
6.6	Questions institutionnelles et de processus dans la gestion de l'eau	324
6.7	L'irrigation, outil de développement rural	352
	Points importants du chapitre 6	355
7.	Politiques de financement agricole et rural	363
7.1	Rôle du financement dans le développement agricole	364
7.2	Objectifs d'une politique du financement rural	377
7.3	Clés d'une intermédiation financière durable et efficace	387
7.4	Cadre réglementaire du financement rural	393
7.5	Remarques structurelles relatives aux institutions financières rurales	417
7.6	Approches de gestion des institutions financières rurales	434
7.7	Politiques macroéconomiques en soutien à l'intermédiation financière rurale	446
7.8	Éléments d'une stratégie de développement du financement rural	454
	Points importants du chapitre 7	462
8.	Politiques de technologie agricole	469
8.1	Introduction: Rôle et contexte de la technologie agricole	470
8.2	Problèmes de la recherche agricole	476
8.3	Problèmes de la vulgarisation agricole	494
8.4	Nouvelles orientations de la recherche agricole	513
8.5	Nouvelles approches en matière de vulgarisation agricole	532
	Points importants du chapitre 8	554
9.	Stratégies de développement agricole: processus et structure	561
9.1	Rôles d'une stratégie agricole	561
9.2	Processus participatifs d'élaboration des stratégies	566
9.3	Structure et cohérence de la stratégie	582
9.4	Orientations de contenu d'une stratégie agricole	594
9.5	Développement rural et lutte contre la pauvreté	606

9.6	Mise en œuvre d'une stratégie	625
9.7	Conclusion	627
	Points importants du chapitre 9	628

INTRODUCTION

A travers le monde en développement et les régions en transition, la montée en puissance de la libéralisation économique ces dernières années n'a pas diminué l'intérêt porté à la formulation et à la conduite de nouvelles stratégies et politiques agricoles. Au contraire, c'est souvent la réalisation des programmes d'ajustement économique qui a amené à accorder une priorité croissante à la recherche de politiques qui revitalisent les secteurs des ressources naturelles et agricoles. Cette motivation trouve en partie sa source dans le besoin de redéfinir le rôle de l'agriculture en conformité avec les nouvelles visions de l'économie, et en même temps, d'agir en sorte que les besoins des populations rurales soient pris en compte dans ce contexte. La pauvreté rurale est envahissante et tenace, et la croissance agricole est le moyen le plus efficace d'y remédier.

Pour ces raisons, et du fait de l'importance inhérente de l'agriculture pour le développement économique, les politiques agricoles connaissent une époque de fermentation et d'évolution à travers le monde, de l'Amérique latine à l'Afrique, aux nouveaux États indépendants, au Moyen Orient et à l'Asie méridionale et orientale. Comme le montre ce livre, nombreuses sont les nouvelles approches à la politique agricole qui sont élaborées, perfectionnées et exécutées. On en apprend les leçons et on les adapte aux circonstances. Et néanmoins, la littérature économique disponible a peu à offrir aux décideurs des politiques agricoles, pour ce qui est d'une «distillation» des découvertes issues de l'expérience internationale et de la recherche. Souvent, les Ministères de l'agriculture et d'autres organes publics sont à la recherche de solutions nouvelles: ils s'efforcent de s'écarter des formes traditionnelles d'intervention gouvernementale, telles que le recours aux prix de soutien, les systèmes étatiques de mise en marché, la propriété étatique des biens de production, le crédit subventionné, le contrôle des importations, ou la fourniture centralisée de services à l'agriculture. Cependant, des directives pour les orienter de façon pratique vers de nouvelles politiques possibles ne sont pas toujours facilement disponibles.

L'ambition de cet ouvrage est de présenter de façon systématique plusieurs ensembles importants de problèmes de politique et de considérations stratégiques pour l'agriculture, ainsi que le consensus international en voie de formation quant aux approches viables à ces problèmes. Dans chaque domaine, les fondements conceptuels sont exposés, les contributions essentielles à la littérature sont citées, et des exemples sont donnés de politiques qui ont bien fonctionné, et d'autres qui ont échoué, en expliquant les raisons de leur échec ou réussite. Ce volume pourra servir de matériel de formation pour les cadres en charge des questions de politique agricole dans les organismes nationaux ou internationaux, de référence sur les problèmes du secteur et les différentes façons de les aborder pour les décideurs des politiques agricoles, ainsi que d'ouvrage-ressource pour l'enseignement du développement agricole.

Les premiers chapitres traitent du rôle de l'agriculture dans le développement économique, des objectifs des politiques et stratégies agricoles et de la nature des instruments de politique utilisés pour les atteindre, ainsi que de thèmes récurrents tels que la politique budgétaire pour l'agriculture, le débat sur le rôle des subventions, les politiques d'amélioration des conditions des ruraux pauvres, les disparités entre hommes et femmes, les privatisations et le rôle du cadre juridique. Les chapitres suivants couvrent en détail les relations entre politiques macro-économique et agricole, et les politiques relatives aux régimes fonciers, à la gestion des eaux en agriculture, au système financier agricole, et au développement et diffusion des techniques agricoles.

Dans la plupart des expériences de formulation de politique, une série de problèmes stratégiques doivent être affrontés et résolus en même temps que le processus est mené à bien. Ils s'étendent des domaines techniques aux questions institutionnelles, sociales et politiques. Plus l'on sait anticiper ces problèmes et analyser les options possibles, plus grande est la probabilité que le processus sera couronné de succès. C'est pourquoi les orientations à la base d'une politique agricole sont souvent déterminées dans le cadre d'une stratégie à long terme du développement agricole. Le chapitre final du livre examine les questions relatives à la formulation des stratégies et les conditions de leur succès, du point de vue de leur contenu mais aussi de leur processus d'élaboration. Les démarches participatives sont alors examinées et, dans ce contexte stratégique, les différentes approches de développement rural sont également étudiées.

Un message central de ce livre est, qu'en fin de compte, les stratégies et les politiques de développement agricole et de réduction de la pauvreté couronnées de succès sont celles qui émanent du contexte propre à chaque pays. En dépit de la mondialisation, des conditionnalités des agences internationales, des obligations des accords internationaux du commerce, et du rôle des sociétés transnationales, une marge de manoeuvre considérable demeure pour des politiques inventives dans chaque pays. Des exemples pris en dehors du pays peuvent stimuler le processus politique et suggérer de nouvelles pistes de réflexion, mais à la fin, les solutions doivent être taillées à la mesure des circonstances de chaque pays.

En tant qu'instrument de formation et d'enseignement, ce livre se veut une référence de base pour les sujets de politique agricole fréquemment rencontrés et les considérations principales susceptibles d'aider la démarche d'élaboration des propositions de politiques. A l'endroit des praticiens, on espère que les expériences examinées ici stimuleront leur recherche assidue des solutions appropriées aux problèmes de la politique agricole, et renforceront leur conviction qu'un développement agricole durable et de large assise est un objectif atteignable.

Politiques de développement agricole: concepts et expériences, élaboré sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), offre une perspective rénovée et complète sur les politiques de développement agricole. Passant en revue de façon claire et systématique les questions essentielles auxquelles sont confrontées les politiques des pays en développement, l'ouvrage présente le consensus international qui se fait jour sur les réponses viables à leur apporter. Unique par l'étendue de sa couverture et son approfondissement, il mobilise l'expérience et l'étude de politiques conduites dans quatre-vingts pays; il développe les fondements conceptuels des politiques; il illustre aussi bien celles qui ont réussi que celles qui ont échoué, et en explique les raisons; il résume des centaines de références extraites de la littérature sur les politiques de développement agricole; et ses conseils aux responsables et aux analystes des politiques agricoles s'appuient à la fois sur des exemples de la vie réelle et sur leurs bases théoriques.

Les sujets traités recouvrent le rôle de l'agriculture dans le développement économique, les objectifs et les instruments des politiques agricoles, les relations entre politiques macroéconomique et agricole, les politiques sectorielles relatives aux prix, le rôle de l'Etat dans le secteur, les problèmes de genres en agriculture, les politiques contre la pauvreté rurale, les politiques relatives aux régimes fonciers, la gestion de l'eau, le financement agricole, le développement technologique en agriculture et sa diffusion, les stratégies de développement agricole et les questions du développement rural.

Cet ouvrage a vocation à servir pour l'enseignement universitaire en matière de développement économique et agricole, de développement international, de gestion des ressources naturelles, et d'autres spécialités de la politique agricole; il fournira une référence de valeur pour les responsables politiques, ainsi que pour les professionnels et les chercheurs dans le domaine du développement agricole international.