

# Quel rôle pour les ministères de l'Agriculture au XXI<sup>e</sup> siècle?

## Narratifs en matière de politique agricole

**D**ifférents « narratifs » -ou récits- en matière de politique agricole sont mis en exergue par les différents acteurs du processus d'élaboration des politiques, chacun d'entre eux envisageant un type particulier de ministère de l'Agriculture.

On peut à ce titre distinguer trois approches différentes. La première envisage un retour à l'âge d'or des grands ministères sectoriels, dotés d'une forte capacité d'action et d'influence politique, pour traiter les difficultés majeures auxquelles est confrontée l'agriculture. Ces difficultés nécessitent, pour les partisans de ce point de vue, un ministère de tutelle puissant et bien financé, et le défi consiste aujourd'hui à reconstruire une telle organisation. Un deuxième point de vue considère (à l'autre extrême du spectre) que ces ministères sectoriels doivent assumer un rôle minimal, restreint à une action de supervision et de régulation, et que le secteur privé doit au contraire assumer un rôle plus important dans un environnement de « libre marché ». Le troisième point de vue, peut-être moins polarisé que les deux autres, envisage un rôle important pour l'État (notamment pour le ministère de l'Agriculture, ainsi que pour d'autres organismes publics) dans la prise en charge des

rôles de coordination et d'intermédiation visant à assurer le bon fonctionnement des marchés, à la condition toutefois que l'action publique reste focalisée sur les objectifs de réduction de la pauvreté.

Lequel de ces modèles (ou hybrides et variantes de ces derniers) est-il le plus pertinent aujourd'hui ? Au XXI<sup>e</sup> siècle, force est de constater que les ministères de l'Agriculture ne sont plus les principaux architectes et moteurs des politiques agricoles et réformes politiques. D'autres organismes du secteur public ainsi que des acteurs privés jouent, de façon croissante, un rôle plus central dans les réformes et le développement du secteur agricole.

Au titre des cadres politiques existants, qui privilégient la libéralisation et l'ajustement structurel, certains volets importants de l'intervention et de l'investissement publics dans le secteur agricole n'entrent bien souvent plus dans les attributions des ministères de l'Agriculture. Avec le retrait de l'État des activités de production et de commercialisation agricoles, les principaux domaines d'intervention publique sont désormais le développement des infrastructures rurales (construction et entretien des routes, transports, communications et irrigation), la stabilisation de l'économie (gestion du taux de change, discipline budgétaire et

maintien d'une inflation faible), l'application du droit des contrats, et la négociation des conditions d'échange avec les partenaires commerciaux (tarifs, normes de biosécurité, etc.). Il semble par conséquent qu'en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, le rôle des ministères de l'Agriculture ne soit plus de « transformer » le secteur (et encore moins l'économie dans son ensemble), comme cela était le cas auparavant, mais plutôt de « réguler » et « faciliter », dans un contexte où ils ne sont plus qu'un acteur parmi tant d'autres.

## Visions alternatives pour les ministères de l'Agriculture ?

Quel état des lieux peut-on dresser aujourd'hui ? Certains signes laissent tout d'abord penser que les grands ministères, organisés « à l'ancienne » avec une hiérarchie descendante, s'accrochent toujours désespérément à leur vision, défendant (bien souvent dans un discours teinté de nationalisme) un engagement de l'État envers une agriculture présentée comme un secteur essentiel (pour la croissance, pour la sécurité alimentaire, etc.). À l'opposé, on observe également des signes de concession face à des éléments de libéralisation et de réforme structurelle, sans toutefois signifier une acceptation totale et sans réserve d'une vision ultra-libérale, selon laquelle le rôle de l'État doit quasiment disparaître concernant l'agriculture. On constate en réalité l'instauration d'un compromis médiocre entre ces deux pôles.

Celui-ci n'offre en effet ni la capacité d'assumer pleinement les fonctions publiques classiques (vulgarisation, recherche, etc.), ni l'agilité ou la réactivité d'un organisme moderne de réglementation, coordination ou facilitation. Les ministères deviennent par ailleurs bien souvent, de l'aveu même de leur propre personnel, incapables de fonctionner de manière efficace, et se révèlent incapables de répondre efficacement aux nombreux défis et opportunités du secteur et au-delà.

Cette situation a été exacerbée par une série d'autres facteurs, notamment : baisse des ressources financières disponibles, qu'ils s'agisse des deniers publics ou des fonds issus des donateurs ; effets des politiques d'ajustement structurel sur les capacités et le fonctionnement de l'État ; efforts de décentralisation ayant abouti à la déconcentration et la dispersion des efforts et des compétences ; évolution des cadres d'aide, qui privilégient désormais l'appui budgétaire direct et réduisent donc le rôle et l'influence des ministères sectoriels ; disparition de certaines capacités techniques au sein des ministères sectoriels, que l'on retrouve désormais dans d'autres fonctions au sein des ONG ; et impacts continus et dévastateurs de l'épidémie de VIH/SIDA sur tous les services publics en Afrique.

## Au-delà de l'impasse ?

La confusion qui règne sur la répartition des rôles et des responsabilités n'aura pas été clarifiée par les récentes déclarations de certains donateurs et autres acteurs concernant les orientations du développement agricole, exprimant des messages fort ambigus sur ce qu'ils attendent aujourd'hui de l'État. Il semble bien que nous nous trouvions aujourd'hui dans une impasse. Quelles sont les prochaines étapes ? Les réformes engagées depuis les années 1980 ont été essentiellement fondées sur une approche libérale du développement agricole, cherchant à réduire, restructurer et modifier radicalement les fonctions. Ces efforts ont rencontré des résistances et ont souvent été mis en œuvre de manière très incomplète, aboutissant fréquemment à des organisations qui fonctionnent mal et ne permettent pas de relever les nouveaux défis.

Une option qui n'a en revanche pas encore été explorée (et qui n'est d'ailleurs toujours pas intégrée à la plupart des initiatives de réforme financées par des donateurs) consisterait à préserver une capacité forte pour l'État, mais



### Petites exploitations agricoles au Kenya.

en réorientant son action sur des rôles clés et précisément définis, avec notamment une action d'investissement menée dans le cadre de réformes conduites par l'État pour permettre un redémarrage de l'économie agricole. Cela nécessiterait cependant un effort d'investissement continu dans les fonctions de coordination et d'intermédiation afin de garantir le bon fonctionnement des marchés agricoles émergents, avec une prise en compte particulière des populations pauvres et des régions les plus marginalisées. Il ne s'agit pas là de mettre en place une fonction publique au rabais, conforme à celle qui est envisagée par la plupart des mesures dites de « bonne gouvernance » et de « réforme du secteur public », mais au contraire de mettre en place une fonction d'État substantielle, dotée d'un personnel professionnel, qualifié, correctement rémunéré et directement employé par l'État.

Quelle est la probabilité d'un tel changement d'orientation ? Il sera difficile d'inverser la tendance tant les ministères sectoriels ont été financièrement, professionnellement et politiquement affaiblis.

Un grand nombre d'intervenants profitent en outre pleinement du nouveau statu quo, et les nouveaux réseaux qui se sont constitués autour des nouvelles modalités d'aide sont forts et influents. Le milieu rural agricole ne bénéficie par ailleurs que d'une représentation politique faible et souvent mal articulée, et les opportunités de défense du rôle de l'État dans le développement agricole n'en sont que plus limitées.

Pourtant, un ministère de l'Agriculture revigoré, capable et désireux de coordonner les différents intérêts, d'instaurer un climat de confiance dans les orientations prises et de veiller à ce que les choix politiques déclinés sur le terrain



soient bien compatibles avec la rhétorique générale sur la réduction de la pauvreté et des inégalités, reste fondamental. Le secteur agricole occupe toujours une place centrale en Afrique, permettant à plus des deux tiers des populations pauvres et à la grande majorité des personnes en situation de pauvreté chronique

d'assurer leur subsistance ; c'est pourquoi la conception renouvelée d'un environnement public dédié au développement, appuyé par un ministère de l'Agriculture fort, constitue un enjeu crucial pour les gouvernements comme pour les donateurs.

#### Remerciements

Ce Point Info a été rédigé par **Lídia Cabral** et **Ian Scoones** du **Future Agricultures Consortium**. Le rédacteur en chef de la série est David Hughes. Pour de plus amples informations concernant cette série de notes de synthèse, veuillez consulter notre site à l'adresse : [www.future-agricultures.org](http://www.future-agricultures.org)

Le Future Agricultures Consortium a pour objectif de susciter des débats critiques et d'encourager le dialogue sur les politiques à conduire pour assurer l'avenir de l'agriculture en Afrique. Le Consortium est un partenariat entre divers organismes de recherche basés en Afrique et au Royaume-Uni. Future Agricultures Consortium Secretariat, University of Sussex, Brighton BN1 9RE - UKT +44 (0) 1273 915670 E [info@future-agricultures.org](mailto:info@future-agricultures.org)

*Les lecteurs sont encouragés à citer ou reproduire des sections des notes de synthèse Future Agricultures dans leurs propres publications. En retour, le Consortium Future Agricultures demande simplement à ce que sa contribution soit mentionnée et à recevoir une copie de la publication.*

Le FAC bénéficie du soutien du Département britannique du développement international.

