

Politique et avenir des ministères de l'Agriculture: Réinventer les rôles, transformer les programmes

Réinventer les rôles publics/privés

Quelle forme un ministère de l'Agriculture moderne doit-il prendre aujourd'hui ? Comment doit-il fonctionner ? Les réponses à ces questions dépendent de trois grandes problématiques dans le contexte de l'agriculture. La première, et la principale, porte sur le rôle assigné à l'agriculture. S'agit-il en effet d'une activité économique comme les autres, ou est-elle tenue d'assumer des rôles particuliers, concernant par exemple la sécurité alimentaire, l'équité régionale ou l'instauration d'un certain tampon de sécurité contre la misère pour les populations rurales pauvres ?

La deuxième grande problématique porte sur la définition de la frontière entre les rôles publics et privés eu égard au développement agricole et rural. Tâche difficile s'il en est. Sous l'influence du « Consensus de Washington », qui mettait en avant à la fois le rôle primordial de l'action privée sur les marchés et les dangers des défaillances gouvernementales, la définition de l'action publique a fortement évolué, jusqu'à devenir restreinte à la mise à disposition de biens et services publics. On a toutefois pu voir émerger, au cours de la période récente, une prise de conscience croissante de l'étendue des

défaillances des marchés ruraux (notamment les marchés des facteurs) dans de nombreux pays en voie de développement. On voit donc que, au-delà de la mise à disposition des biens publics au sens strict du terme, les ministères de l'Agriculture devront à l'avenir tenter de remédier aux défaillances des marchés qui affectent les agriculteurs.

Mais les défaillances des marchés sont diverses et variées, et l'intervention publique comporte toujours un risque d'engendrer des problèmes plus coûteux encore que les défaillances initiales des marchés. En outre, si les défaillances des marchés sont relativement simples à décrire en termes généraux, il est en revanche souvent bien difficile d'établir le degré de défaillance dans des cas bien spécifiques et de recommander pour eux une solution efficace. La réponse la plus simple (à savoir : assurer l'offre de crédit, fournir les intrants ou soutenir les débouchés commerciaux par l'intervention publique) est reconnue comme constituant un dernier recours dans les cas de graves défaillances des marchés, et lorsque des innovations institutionnelles émanant du secteur privé semblent peu probables. On retrouve pourtant fréquemment ce type de situation en Afrique sub-saharienne, ainsi que le démontre une

récente étude de cas menée par le Future Agricultures Consortium sur la politique de subventions aux engrais au Malawi. L'établissement d'une frontière public-privé claire est donc souvent une question de jugement, pour laquelle les préférences politiques concernant la nature des actions publiques/privées sont importantes. L'examen de ces deux questions doit permettre de définir le champ des responsabilités d'un ministère de l'Agriculture, ainsi que le nombre de fonctions qu'il doit prendre en charge.

L'autre préoccupation majeure et de longue date concerne l'administration publique dans son ensemble : comment les différentes tâches de l'action gouvernementale doivent-elles être divisées en fonction des sphères de compétence technique ? Et comment ces responsabilités sectorielles peuvent-elles être coordonnées ? Ces questions mettent en évidence les problématiques d'organisation, qu'elle soit horizontale (concernant notamment le niveau auquel les décisions politiques doivent être prises et mises en œuvre) ou verticale (s'agissant notamment des modalités de coordination entre les activités de différents niveaux, notamment entre le gouvernement central et les autorités locales). Le spectre des réponses apportées à ces questions est très large. Sur le plan de l'organisation horizontale, elles vont de la création de « super-ministères », dotés de larges responsabilités, à l'instauration de séparations fonctionnelles entre différents ministères et agences publiques spécialisées. Concernant l'organisation verticale, on retrouve diverses propositions de configuration, allant d'une centralisation extrême à une décentralisation tout aussi complète.

Dimension politique de l'administration agricole

Si la réflexion peut être guidée par certains principes généraux (principe de la subsidiarité en matière de décentralisation, par exemple), il reste que beaucoup de choix reflètent surtout

les préférences politiques, la répartition du pouvoir au sein du système politique, la capacité et la compétence administratives, les préoccupations des (hauts) fonctionnaires quant à leur statut et leur pouvoir, ainsi que les pressions exercées par la société civile et les électeurs sur le système politique. Les responsables politiques et les bureaucrates les plus puissants favoriseront en général les modèles centralisés, instituant un nombre restreint de ministères dotés de vastes attributions. Les politiciens moins influents, les responsables politiques régionaux et locaux, ainsi que les électeurs, pourront en revanche préférer un gouvernement plus décentralisé, relayé par des agences plus restreintes dont les attributions portent sur la prise en compte des intérêts particuliers, permettant de proposer des postes de responsabilité à une population plus large.

Ces questions s'inscrivent dans le contexte plus général d'un secteur pour lequel, d'une part, l'essentiel des activités de production, de transformation et de commercialisation est pris en charge par des entités privées, qu'il s'agisse de ménages, de coopératives agricoles ou de sociétés multinationales, et, d'autre part, les activités doivent généralement être adaptées aux spécificités locales et aux chocs conjoncturels. Du premier point, il s'ensuit que la définition des frontières public-privé est plus importante pour un ministère de l'agriculture que pour d'autres, par exemple un ministère de l'éducation. Du second point, il ressort que pour être efficaces, les mesures exigeront probablement un travail de différenciation considérable en fonction de la géographie et, peut-être, des variations saisonnières. Le traitement des deux questions initiales concernant la forme et le fonctionnement des ministères de l'Agriculture est complexe, et les réponses apportées doivent s'accorder aux contextes géo-historique, politique et économique spécifiques.

Il existe toutefois des arguments forts plaidant en faveur d'un ministère de l'Agriculture dont



Photographie: Nalan Yuksel

l'action se limiterait à la mise à disposition de biens et services publics (à savoir, en général, la recherche agricole, éventuellement la vulgarisation, la réglementation de la biosécurité et peut-être également la sécurité alimentaire), ou qui chercherait à faciliter l'action privée lorsque les défaillances des marchés sont jugées graves, avec également, dans certaines circonstances, une action de régulation des marchés.

C'est le rôle de facilitation et de coordination qui est le plus difficile à prendre en charge. On peut envisager ce rôle comme étant constitué de trois grands volets. Le premier porte sur un travail d'information auprès des acteurs privés afin de les aider à prendre des décisions qui seront non seulement financièrement bénéfiques, mais également socialement utiles (il serait sans doute trop demander d'exiger qu'elles soient optimales sur ce plan). Le second volet porte sur l'instauration de forums au sein desquels les intérêts privés et publics peuvent se rencontrer pour discuter des moyens d'améliorer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement. Cela pourra être particulièrement utile lorsque la grande diversité des parties prenantes privées (en termes d'échelle, de ressources et de culture) entrave la communication, par exemple dans une rencontre entre des paysans ne parlant que des langues locales et des cadres expatriés d'entreprises

transnationales ne parlant que l'anglais. Si certains groupes de parties prenantes ne sont pas organisés, comme cela peut être le cas pour les petits exploitants pauvres, le futur ministère pourra avoir à les représenter dans le cadre de ces réunions. La troisième activité concerne la promotion de l'innovation institutionnelle, passant par exemple par la mise à disposition de capitaux d'amorçage ou de garanties financières soutenant des montages novateurs pour les chaînes d'approvisionnement, en l'absence de marchés de capital-risque et d'assurance.

Lorsque la facilitation fait défaut, les futurs ministères de l'Agriculture pourront avoir à réglementer l'activité par le biais d'un système d'autorisation des activités commerciales ou de fixation des prix. Toutefois, compte tenu des risques induits par la réglementation, en termes de distorsion des marchés et d'encouragement des comportements de recherche de rente, cette activité doit être considérée comme prioritairement inférieure à la facilitation de l'activité privée. S'il est relativement simple de définir les fonctions idéales d'un ministère, il sera en revanche autrement plus difficile de décider ce qui peut véritablement être accompli dans la pratique. Nombreux sont par exemple les systèmes publics d'information sur les marchés qui ont produit de piètres résultats. La gestion de telles initiatives de manière à ce qu'elles

soient effectivement productives et aboutissent à des actions utiles relève de l'art. Tout aussi ardue est l'utilisation des fonds d'amorçage pour appuyer le développement des opportunités commerciales potentielles, et non pas pour financer des activités favorisées pour des raisons politiques : les risques de détournement de fonds publics affectés dans le cadre d'un mandat large sont clairs.

Promotion de l'innovation et transformation des programmes

Pour conclure cet article en élargissant la perspective, voici cinq propositions concernant les objectifs devant être poursuivis par un futur ministère de l'Agriculture:

1. Établir des priorités dans le cadre d'une politique nationale plus générale. Cela impliquera de trouver un équilibre entre des priorités diverses, sans toutefois les confondre. Au-delà des priorités telles que le maintien de la sécurité alimentaire nationale, la réduction de la pauvreté rurale et le renforcement de la production, une action sur la compétitivité du secteur sera également essentielle. Il s'agira pour cela de rechercher à accroître la productivité non seulement dans les champs mais également au sein des chaînes d'approvisionnement, et de juger la performance agricole non pas en termes de tonnes
2. Faciliter le développement des chaînes d'approvisionnement avec le même degré de priorité et d'effort qui a prévalu pour la promotion des innovations techniques dans la recherche agricole.
3. Comprendre les moyens de subsistance en milieu rural et leur évolution. Il sera par exemple inutile de promouvoir des innovations techniques à forte intensité de main-d'œuvre si la moitié des villageois travaillent en fait dans des usines de montage implantées dans une ville voisine.
4. Réévaluer la mise à disposition des innovations agricoles. Peu de pays en voie de développement ont les moyens de prendre en charge des recherches fondamentales portant sur l'ensemble des cultures et bétails dans lesquels ils sont spécialisés. Dans le même temps, toutefois, il pourra être nécessaire d'évaluer de façon critique les innovations émanant d'autres pays afin d'établir leur potentiel d'application et l'éventuelle nécessité de leur adaptation aux circonstances locales. Les défis à relever pour la définition des priorités dans ce domaine sont nombreux et difficiles.

Remerciements

Ce Point Info a été rédigé par **Lidia Cabral** et **Steve Wiggins** 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

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

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.

