

# Déclarations des donateurs : quel rôle pour l'agriculture ?

**Q**uel est le rôle de l'agriculture aux yeux des organismes internationaux concernés par le développement agricole ? Quel rôle jouent le marché et l'état ? Ce document de synthèse examine quatre déclarations faites récemment par des organismes d'aide de premier plan et s'interroge sur la manière dont ils voient le rôle de l'agriculture dans le développement.

## L'importance de l'agriculture dans le développement

L'agriculture semble de nouveau être à l'ordre du jour dans l'agenda de l'aide au développement. Elle est en effet considérée comme essentielle pour relancer la croissance et sortir un grand nombre de personnes de la pauvreté mais aussi comme la solution pour répondre aux Objectifs du Millénaire pour le développement (MDG). Dans les pays en développement, en effet, l'agriculture contribue à la plus grande majorité des emplois et constitue une part importante du PIB et des recettes d'exportation. En Afrique subsaharienne (SSA), l'agriculture représente 20 pour cent du PIB et emploie 67 pour cent de la population active totale. De plus, 75 pour cent des populations défavorisées mondiales vivent et travaillent dans les zones

rurales et, selon une estimation, d'ici 2025 ce sera toujours le cas pour 60 pour cent. Toutefois, malgré cette évidence flagrante, l'aide accordée à l'agriculture et au développement rural a décliné significativement ces vingt dernières années. Le développement agricole et rural est négligé dans la politique de développement en partie de par le manque de cohérence entre les récits des organismes d'aide au développement.

## Baisses des aides financières accordées à l'agriculture

Depuis les années 80, l'agriculture souffre d'une baisse importante des aides accordées au développement. Le volume global de l'aide publique au développement (APD) accordée à l'agriculture a baissé de près des deux tiers entre 1980 et 2002 (de 6,2 milliards USD à 2,3 milliards USD, en 2002), malgré une augmentation de 65 % de l'APD totale. La part d'APD accordée à l'agriculture est tombée de 17 % en 1982 à 3,7% en 2002. En ASS, la baisse des aides agricoles a été moins spectaculaire quoique toujours importante : de 1,450m USD à 713m USD pendant la même période (en prix 2002). Récemment, on a pu constater la baisse des aides destinées aux intrants agricoles, aux services (notamment

financiers), à l'enseignement et la recherche agricole ; un très petit nombre d'organismes ont fourni des intrants comme des engrais, produits chimiques, semences et machines agricoles. Le nombre de projets basés sur la surface et la récolte a lui aussi baissé tandis qu'augmentait le soutien politique et administratif accordé à l'agriculture.

Les chiffres concernant les dépenses publiques montrent aussi cette baisse, non seulement dans sa globalité, mais aussi dans des secteurs où les investissements publics sont incontestablement importants, comme l'infrastructure économique et la recherche agricole. La part des dépenses publiques totales en agriculture est tombée de 12 % en 1980 à 9 % en 1998, pour un échantillon de 43 pays en développement. La baisse a néanmoins été moins importante en Afrique (de 6 à 5 % pendant la même période). La baisse de l'aide publique accordée à l'agriculture contraste avec l'augmentation considérable des aides accordées aux infrastructures et services sociaux, à la fois en termes absolus et relatifs. Les dépenses publiques pour la recherche agricole en ASS sont tombées de 21 % en 1976 à 11 % en 1995. Comparé aux niveaux des pays développés, le budget agricole sous forme de pourcentage du PIB agricole est très bas dans pays en développement : en moyenne, plus de 20 % pour les premiers et moins de 10 % pour les derniers. En ASS, la variation des dépenses agricoles relatives semble avoir été particulièrement importante. En 1998, les dépenses publiques pour le PIB agricole allait de 45 % au Botswana à 0,19 % au Mali.

Les explications sur ces tendances et exemples abondent, y compris les changements observés dans le paradigme de développement dominant vers un modèle de marché libre, exigeant la réduction de la taille des institutions

de l'état ; les changements de priorités dans l'aide accordée au développement loin des secteurs productifs vers les secteurs sociaux et loin des secteurs vers une aide budgétaire globale ; l'idée que les nombreux problèmes agricoles actuels peuvent être traités en dehors du secteur agricole, comme les transports et la communication, les réglementations en matière de commerce international, etc ; et généralement la perte de confiance dans le secteur, suite aux mauvais résultats des investissements agricoles, particulièrement en Afrique.

### **Etats et marchés : perspectives des donateurs**

On a beaucoup parlé ces dernières années des moyens d'inverser les tendances décrites plus haut et des raisons pour lesquelles l'agriculture était essentielle pour la réduction de la pauvreté et la croissance économique, et d'atteindre ainsi les Objectifs du Millénaire pour le développement. En Afrique, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) a lancé, avec éclat, le Programme intégré pour le développement de l'agriculture en Afrique (CAADP) dans le but d'attirer des financements importants vers un nouveau dynamisme du développement agricole en Afrique.

En reprenant les quatre déclarations faites récemment par ces organismes - DFID, Banque mondiale, OCDE et USAID - nous nous demandons ce que ces organismes d'aide pensent de l'agriculture, et notamment, quel rôle est prévu - explicitement ou implicitement - pour les états et les marchés dans le secteur agricole?

Bien que la dichotomie état-marché soit l'un des thèmes les plus contestés en politique agricole, la recherche des différences entre les perspectives des organismes sur les rôles exercés par les états et les marchés n'est pas une tâche

## Encadré 1 : positions de l'organisme

La Banque mondiale, longtemps fidèle aux idées de libéralisation, plaide en faveur de la mise en œuvre des réformes inachevées du marché et souligne le rôle des entreprises privées et des ONG. Les capacités du ministère de l'agriculture - qui n'est plus considéré comme le seul acteur en politique agricole - doivent être développées pour permettre une collaboration fructueuse avec les autres ministères et surtout avec les parties prenantes dans ce secteur, plutôt que de jouer lui-même un rôle important. Tout en acceptant la réglementation dans ses grandes lignes et en habilitant le rôle de l'état, les principes du DFID laissent un cadre plus large d'intervention directe de l'état en 'relançant' les marchés ruraux, notamment dans les zones rurales isolées et mal approvisionnées en ressources nécessaires, lorsque le coût élevé des transactions et les échecs de coordination restreignent le développement du secteur privé. Les subventions et garanties ciblées sont citées comme des mesures temporaires possibles permettant de franchir les obstacles et permettre au secteur privé de participer aux marchés. Bien que les partenaires des secteurs publics et privés soient cités, une grande importance est accordée aux investissements publics pour le développement des technologies et des infrastructures. Le document de l'OCDE présente peut-être une opinion modérée soulignant le besoin de partenariats privés/publics innovants et du potentiel des ONG et autres organisations de la société civile (comme les associations de fermiers) dans les prestations de services et la coordination du marché. Une grande importance est accordée à la politique ciblée faisant des distinctions selon les ressources des ménages ruraux et accorde la priorité aux petits exploitants ou aux paysans sans terre. L'USAID (ou l'agence pour le développement international), ne dit pas un mot sur le rôle de l'état, sa stratégie étant définie par ses interventions dans le secteur. Son principal acteur semble être le petit exploitant agricole traité comme un acteur du secteur privé homogène.

aisée. Les déclarations de principe sont habituellement le produit d'un compromis entre des opinions et intérêts potentiellement opposés au sein de l'organisation ou du réseau, et en tant que tels, ils délivrent souvent des messages de principe un peu vagues. Ces exemples ne sont pas des exceptions. Certaines particularités des opinions et des positions des agences peuvent toutefois être reprises. Toutes les différences existant entre les opinions et les positions politiques des agences sont, dans une certaine mesure, atténuées par l'acceptation incontestée: (i) du rôle central de l'agriculture dans la croissance économique et la lutte contre la pauvreté (ce sont des actions de politique agricole après tout); (ii) de l'importance des marchés agricoles dans la consolidation de la production agricole et des gains de productivité; et (iii) du rôle de l'état dans l'élaboration de conditions pour le développement du marché (secteur

privé), à travers un cadre légal et réglementaire efficace, la fourniture d'infrastructures rurales de base et la recherche agricole et enfin un environnement macro-économique solide et stable.

Dans ces déclarations sont repris trois récits d'actions politiques sur le rôle de l'état dans l'agriculture :

- Commentaires sur le marché libre : finir les réformes d'ajustement structurel et compter sur le développement du secteur privé ; les ministères de l'agriculture jouent un petit rôle, les fonctions plus importantes étant situées dans d'autres ministères comme ceux du commerce et des finances.
- Commentaires sur le marché coordonné : l'intervention ciblée et séquentielle de l'état est justifiée pour faire repartir l'économie ; les ministères de l'agriculture jouent un rôle de coordination potentiellement solide et

fournissent des intrants et des services financiers.

- Commentaires sur le marché encadré : les ONG, les OSC et les associations de fermiers apportent une solution aux échecs du marché et de l'état ; les ministères de l'agriculture doivent appuyer le développement de ces institutions.

La déclaration sur l'état du développement le plus avancé – dans lequel l'état joue un rôle plus actif – reste apparemment fermement reléguée à l'arrière-plan. Les différences sont plutôt définies en marges de par la position occupée par l'état concernant les autres acteurs du développement (et la libéralisation) des marchés agricoles. Malgré l'accord général sur le rôle réglementaire et de facilitateur exercé par l'état, les positions sur la nature et l'étendue de cette fonction (encadré 1) est néanmoins plus nuancée.

Carl Eicher nota qu'après cinquante ans d'expérience, la plupart des donateurs ne savent toujours pas très bien comment présenter, coordonner et acheminer les aides en vue d'accélérer le développement agricole et rural en Afrique. Même si l'agriculture est à nouveau au programme, cette confusion semble bien réelle aujourd'hui.

#### Remerciements:

Ce Point Info est écrit par Lidia Cabral et Ian Scoones pour le **Future Agricultures Consortium**. Le Rédacteur des Series est David Hughes. Pour de plus information concernant cette serie visitez: [www.future-agricultures.org](http://www.future-agricultures.org)

Future Agricultures Consortium a pour objectif de susciter les débats et d'encourager le dialogue sur les questions essentielles et la politique à conduire, pour l'avenir de l'agriculture en Afrique. C'est un partenariat entre organismes de recherche africains et britanniques. Future Agricultures, Institute of Development Studies, Brighton, BN1 9RE, Royaume-Uni  
T +44 (0) 1273 915670 E [info@future-agricultures.org](mailto:info@future-agricultures.org)

*Les lecteurs sont autorisés à citer ou reproduire le contenu des Points Infos de Future Agricultures dans leurs propres publications. En retour, le Consortium Avenir des Agricultures souhaite être mentionné et recevoir une copie de la publication.*

FAC apprécie le support de l' UK Department for International Development (DFID)