



Ministère fédéral de la
Coopération économique
et du Développement



Deuxième édition, Juin 2015

Politique de développement agricole : un programme d'action contemporain

Publié par

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Remerciements

Merci à ceux et celles qui ont apporté à cette étude leurs conseils et commentaires, notamment Peter Bazeley, Regina Birner, Jon Brooks, Theo Rauch et Michael Hoewel, ainsi que Heike Hoeffler, Ingo Melchers et d'autres membres de l'équipe politique agricole au sein de la GIZ.

Les opinions exprimées dans ce texte ne reflètent pas nécessairement les leurs, ni celles du Overseas Development Institute ou de la GIZ.

Les opinions exprimées dans ce texte ne reflètent pas nécessairement celles du Ministère fédéral Allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ).

Steve Wiggins

Auteur correspondant : s.wiggins@odi.org.uk

Overseas Development Institute

203 Blackfriars Road, London, SE1 8NJ

Tel: +44 (0)20 7922 0300

Fax: +44 (0)20 7922 0399

www.odi.org.uk

Politique de développement agricole : un programme d'action contemporain

Steve Wiggins, John Farrington, Natasha Grist, Giles Henley, Sharada Keats, Anna Locke, Christine Okali et Colin Poulton

Overseas Development Institute

Deuxième édition, juin 2015

Table des matières

Remerciements	2
Tableaux, schémas & encadrés	6
Avant-propos	7
Sigles et abréviations	8
Résumé	10
Un certain consensus, mais aussi des débats et incertitudes	11
1 Introduction	12
1.1 Objectifs	13
1.2 Contexte	14
L'évolution de la réflexion autour du développement agricole	14
Un regain d'intérêt pour l'agriculture	16
Les défis actuels du développement agricole	17
Ce qui va suivre	18
1.3 Approche et structure du rapport	19
Un cadre d'organisation des idées	19
2 Politiques de développement agricole : domaines consensuels, domaines objets de doutes ou de débats	20
2.1 Un large consensus autour de la base du développement agricole : un contexte propice et des biens publics dans les zones rurales	21
Un climat propice à l'investissement en milieu rural	21
Des biens publics ruraux pour les agriculteurs	22
2.2 Le consensus autour de la sécurité alimentaire et de la nutrition	24
L'insécurité alimentaire et la malnutrition : des problèmes similaires mais distincts	25
Comment l'agriculture peut-elle contribuer aux enjeux de politiques publiques ?	28
2.3 Principaux débats et incertitudes	30
Transitions agricoles et rurales	30
Le développement des marchés agricoles	42
Les technologies agricoles	53
Le genre et le développement agricole	58
Les défis de la durabilité environnementale et du changement climatique	64
3 Les choix de politique publique	72
3.1 Le défi de la définition d'une politique agricole et de sa mise en œuvre	74
3.2 Choix politiques et valeurs	75
3.3 La cohérence des politiques, la coordination et l'efficacité de l'aide	79
4 Remarques finales	82
References	84

Annexe A: Théories, connaissances et compétences utiles aux conseillers/ conseillères en politique agricole au XXIème siècle	92
I. Les variables clés affectant le développement agricole : la démographie et les migrations, la consommation alimentaire et l'économie rurale non-agricole	95
II. Notions élémentaires d'économie, notamment celles nécessaires pour comprendre le Consensus de Washington et ses limites	95
III. L'économie appliquée à l'agriculture : les défaillances du marché, le marketing et la chaîne de valeur ajoutée, les technologies agricoles et la terre	95
IV. L'économie politique et l'administration publique	96
V. L'environnement et le changement climatique	97
Annexe B : Examen de la documentation relative aux politiques publiques	102
Liste des documents passés en revue	105
AfDB, 2010. Agricultural Sector Strategy 2010–2014	105
ADB, 2007. Rural Poverty Reduction and Inclusive Growth	106
BMZ, 2011. Rural development and its contribution to food security	107
CGIAR, 2011. Strategy and Results Framework for the CGIAR	108
Chicago Council on Global Affairs, 2009. Renewing American Leadership in the Fight against Global Hunger and Poverty	109
CIDA, 2010. Increasing Food Security: CIDA's Food Security Strategy	112
CPAN, 2012. Agricultural Policy Guide	113
EC, 2010. Food Security Thematic Programme 2011–2013	115
FAO, 2012. Save and Grow, Policies and Institutions	116
G8, 2010. 'L'Aquila' Joint Statement on Global Food Security	117
GIZ, 2009-2012. Position papers on agriculture and rural development	118
HLPE, 2011. Price volatility and food security	120
IFAD, 2010. Rural Poverty Report 2011	122
IFPRI, 2012. Strategies and Priorities for African Agriculture	123
Interagency report to the G20, 2012. Agricultural Productivity and Bridging the Gap for Small Family Farms	124
Interagency Report to the G20, 2011. Price Volatility in Food and Agricultural Markets	125
Multiple agencies, 2010. Scaling up Nutrition: A framework for Action	128
OECD, 2012. Agricultural Policies for Poverty Reduction	129
UK Government, 2011. Foresight Report on the Future of Food and Farming	131
UN HLTF, 2010. Updated Comprehensive Framework for Action	134
United States Government, 2010. Feed the Future Guidelines	137
WFP, 2009. Hunger and Markets	138
Wise & Murphy 2012. Resolving the Food Crisis: Assessing Global Policy Reforms Since 2007	139
World Bank, 2007. WDR 2008: Agriculture for Development	141

Tableaux, schémas & encadrés

TABLEAU 1.1	Taux nominaux de protection directe, indirecte, et totale par région, 1960–1984	16
TABLEAU 1.2	Fonctions clés de l'état : domaines consensuels, domaines qui font débat	19
TABLEAU 2.1	Retour sur investissement des dépenses agricoles en Inde, 1970 à 1993	22
SCHÉMA 2.2	Évolution des retours sur investissement des dépenses publiques en Inde	23
SCHÉMA 2.3	Causes de la malnutrition infantile	26
SCHÉMA 2.4	Part moyenne de l'agriculture dans le PIB et la population active, 1990-2005	31
SCHÉMA 2.5	Part de la population vivant en zone urbaine	32
TABLEAU 2.6	Avantages des petites et grandes exploitations en termes de coûts de transaction	36
ENCADRÉ 2.7	Transformation et transition : l'Angleterre, la France, la Thaïlande	38
ENCADRÉ 2.8	La contribution des femmes à la production agricole	59
SCHÉMA 2.9	Inégalités hommes-femmes de productivité agricole, en tenant compte de la taille des parcelles et des régions	60
TABLEAU 2.10	Dix priorités stratégiques pour réduire les inégalités hommes-femmes dans l'agriculture africaine	61
TABLEAU 2.11	Les enjeux environnementaux clés pour l'agriculture	65
SCHÉMA 2.12	Prévisions de modification dans la production agricole en 2080 à cause du changement climatique	66
SCHÉMA 2.13	La production alimentaire, l'adaptation et l'atténuation : des préoccupations convergentes	70
SCHÉMA 3.1	Incitations publiques et politique agricole	73
TABLEAU 4.1	Théories, connaissances et compétences utiles aux conseillers en politiques, en fonction des sujets étudiés	92
TABLEAU 4.2	Théories, connaissances et compétences utiles aux conseillers/conseillères, récapitulatif	98
TABLEAU 4.3	Documents étudiés pour ce rapport	103



Avant-propos

C'est l'agriculture qui nourrit le monde. En même temps, dans les régions rurales, l'agriculture est souvent le secteur économique le plus important. Si l'on arrive à promouvoir le développement agricole, celui-ci fournira emploi et revenu aux populations rurales, et donc ouvrira des perspectives plus favorables pour les zones rurales. Néanmoins, dans de nombreuses régions de la planète, l'agriculture entraîne aussi une déforestation, une perte de biodiversité, une surexploitation des ressources en eau, et une grave diminution de la fertilité des sols. Par conséquent, l'agriculture ne pourra nourrir les générations futures, plus nombreuses en raison de la croissance de la population mondiale, que si l'on utilise de manière durable la base de la production, en conservant mieux les ressources qu'on ne le fait actuellement. En plus, la production agricole doit s'adapter au changement climatique.

Le potentiel de l'agriculture comme outil de lutte contre la pauvreté et la faim est considérable. Ce potentiel est encore sous-exploité dans de nombreux pays. En même temps, l'agriculture doit respecter les limites de la planète. Alors qu'est-ce que cela signifie pour la politique de développement de tendre vers un secteur agricole simultanément « centré sur les personnes » et « sensible à la planète » ? Quels conseils pouvons-nous donner aux bailleurs de fonds, aux organismes chargés de la mise en œuvre des politiques et aux États partenaires afin qu'ils atteignent cet objectif ?

Le document de travail « Politique de développement agricole : un programme d'action contemporain », dont Steve Wiggins et son équipe du Overseas Development Institute ont rédigé la première mouture en mai 2013, a déclenché des débats étonnamment vifs à l'occasion de différentes présentations. Les discussions ont reflété aussi bien des points de vue nouveaux qu'anciens par rapport au contenu, et ont fait émerger de nouvelles perspectives. Étant donné la variété des nouvelles idées suscitées par les débats autour du texte, il fallait une deuxième mouture du document de travail sur la politique agricole. Je remercie les auteurs pour leurs efforts et suis ravi de présenter cette deuxième édition.

En matière de développement agricole, il n'existe pas de schémas directeurs tout faits. Chaque pays dispose de son potentiel propre et doit relever des défis spécifiques. Chaque pays doit certes définir sa propre voie vers le développement rural et la sécurité alimentaire et nutritionnelle, mais il existe des enjeux clés auxquels sont confrontés tous les pays. Les processus de transformation rurale, le développement des marchés, l'importance des technologies, le rôle des femmes dans l'agriculture, le défi de la conservation des ressources et du changement climatique : ces questions fondamentales touchent tous les pays – mais il n'existe pas de méthode applicable uniformément à tous. Le débat autour de ces enjeux est marqué par des incertitudes techniques et des points de vue politiques divergents. Mais au-delà de ces doutes, certains messages clés font consensus, grâce au soutien d'un grand nombre d'experts. L'agriculture est cruciale pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Afin que l'agriculture puisse assurer ce rôle, les gouvernements doivent créer des conditions favorables à l'investissement privé dans les régions rurales. De plus, les États eux-mêmes doivent fournir des biens publics en zone rurale, notamment les infrastructures physiques, l'eau courante et l'assainissement, l'éducation et la santé, la recherche et le conseil agricoles.

Cette étude met en avant des questions controversées, mais présente également des éléments qui font l'objet d'un large consensus. Elle fournit une base riche en informations, à partir de laquelle poursuivre les débats techniques et politiques, mais aussi mettre en œuvre concrètement la coopération au développement via le renforcement des capacités. Les deux aspects sont nécessaires afin de remplir quelques-unes des principales tâches qui attendent l'humanité : un monde libéré de la faim, une agriculture durable, et des perspectives de long terme pour les régions rurales.

Dr. Stefan Schmitz

Directeur,
Commissaire de l'initiative Spéciale Un seul Monde sans Faim (SEWOH)

Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement BMZ

Sigles et abréviations

ACDI	Agence Canadienne de Développement International
APD	Aide Publique au Développement
ARVA	Alliance pour une Révolution Verte en Afrique
ASDI	Agence suédoise de développement international
BAD	Banque Asiatique de Développement
BAFD	Banque Africaine de Développement
BDS	Services aux entreprises (Business development services)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Endwicklung (Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement)
BNI	(Technologies à) bas niveaux d'intrants
BPA	Bonne Pratique Agricole
CCAFS	Programme de recherche du CGIAR sur le changement climatique, l'agriculture et la sécurité alimentaire
CCNUCC	Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
CDB	Convention des Nations Unies sur la Diversité Biologique
CDC	Centre de prévention et de contrôle des maladies (États-Unis)
CDKN	Réseau des connaissances sur le climat et le développement (The Climate & Development Knowledge Network)
CE	Commission Européenne
CPAN	Réseau consultatif sur la pauvreté chronique (Chronic Poverty Advisory Network)
CPRC	Centre de recherche sur la pauvreté chronique (Chronic Poverty Research Centre)
CSA	Comité de la sécurité alimentaire mondiale des Nations Unies
DFID	Department for International Development, UK government (ministère du Développement international, gouvernement du Royaume-Uni)
EGC	Équilibre Général Calculable (utilisé pour un modèle économique)
EM	Évaluation des écosystèmes pour le millénaire
ERNA	Économie rurale non agricole
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole
FMI	Fonds Monétaire International
G20	Groupe des vingt
G8	Groupe des huit
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (General Agreement on Tariffs and Trade)
GCARD	Conférence Mondiale sur la recherche agricole pour le développement
GCRAI	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agence allemande pour la Coopération Internationale)
HLPE	Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale

HLTF	Équipe spéciale de haut niveau du Secrétaire général des Nations Unies sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire
IAASTD	Évaluation internationale des sciences et technologies agricoles pour le développement
IFI	Institutions financières internationales
IFPRI	Institut de recherche sur la politique alimentaire mondiale
IIED	Institut International pour l'Environnement et le Développement
IPBES	Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services
IR	Rapport inverse
ITIE	Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives
MCC	Corporation pour le challenge du millénaire, gouvernement des États-Unis (Millennium Challenge Corporation)
MCS	Matrice de Comptabilité Sociale
NCHS	Centre National pour les Statistiques de Santé du CDC
NRA	Taux Net d'Assistance
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ODI	Institut du Développement Outre-mer, Royaume-Uni (Overseas Development Institute)
OGM	Organisme génétiquement modifié
OIT	Organisation Internationale du Travail
OMS	Organisation Mondiale de Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
PA	Petit agriculteur, petit exploitant agricole
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PDDAA	Programme Détaillé pour le Développement de l'Agriculture Africaine
PIB	Produit Intérieur Brut
PSE	Paiements pour services environnementaux
RDM	Rapport sur le développement dans le monde
RSPO	Table ronde sur la production durable d'huile de palme (Roundtable on Sustainable Palm Oil)
RTRS	Table ronde pour le soja responsable (Round Table on Responsible Soy Association)
SUN	Mouvement de renforcement de la nutrition (Scaling Up Nutrition)
TEEB	Initiative mondiale sur l'économie des écosystèmes et la biodiversité (The Economics of Ecosystems and Biodiversity)
UE	Union Européenne
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNSCN	Comité permanent de la nutrition des Nations Unies
USA	États-Unis d'Amérique
VHR	Variété à Haut Rendement
VM	(Projet) Villages du Millénaire

Résumé

La pensée concernant le rôle et l'importance de l'agriculture a évolué au gré des circonstances et idées dominantes. Dans les années 1950, l'industrie était perçue comme le moteur du développement, tandis que le rôle de l'agriculture consistait à fournir de la main d'œuvre et du capital à l'industrialisation. Toutefois, à partir du milieu des années 1960, l'on se mit à craindre que la production alimentaire n'arriverait pas à suivre la forte croissance de la population dans les pays en développement, aussi l'agriculture revint-elle sur le devant de la scène, avec des progrès techniques et des investissements publics impressionnants qui augmentèrent fortement le rendement à l'hectare des céréales. Le risque de pénurie alimentaire s'amointrit à mesure que la production céréalière s'accrut, et les priorités de développement devinrent très différentes au cours des années 1980 : elles mettaient l'accent sur l'ajustement structurel et la libéralisation économique, dont on attendait un effet accélérateur sur la croissance agricole, mais sans porter davantage d'attention à ce secteur.

Depuis l'année 2000, néanmoins, on a de plus en plus conscience que l'agriculture a été injustement négligée, surtout en Afrique. On a prêté davantage d'attention à l'agriculture lorsque les cours mondiaux des céréales ont flambé en 2007-08, atteignant des niveaux jamais vus depuis 1973-74. Dans un monde qui s'était accoutumé à des cours mondiaux de plus en plus bas pour les aliments de base – les prix réels avaient diminué de 60 % depuis les années 1960 – ce fut un choc. (→ voir partie 1.2, "Contexte", p.14, pour un historique complet).

Cela fait maintenant 30 ans que le Consensus de Washington en est venu à dominer la réflexion relative au développement. Des enseignements ont été tirés, et les circonstances ont changé – on peut notamment retenir les évolutions suivantes :

Le Consensus de Washington en tant qu'orthodoxie économique a perdu de son emprise. L'analyse des expériences asiatiques de croissance économique et de développement a fait la démonstration du rôle des politiques hétérodoxes adaptées au contexte de chaque pays, plutôt que de celui des prescriptions rigides du Consensus.

Les coûts environnementaux associés au développement agricole risquent de ne plus être supportables, tandis que la menace du changement climatique se fait sentir. Depuis le début de la révolution verte, l'agriculture a pu croître, mais au prix de la surexploitation des nappes phréatiques, de la pollution de l'air et des sols, et de la transformation de forêts et autres habitats riches en biodiversité en nouveaux champs cultivés. Il n'est plus possible de continuer ainsi, à cause de la rareté de l'eau et de la valeur croissante des services rendus par les écosystèmes, d'autant plus que les climats semblent devenir de plus en plus capricieux et donc on peut de moins en moins compter dessus.

L'agriculture semble aller d'une demande limitée vers une offre limitée. Actuellement, les économies émergentes en Asie, au Proche-Orient et en Amérique latine, de plus en plus urbanisées et aisées, voient augmenter rapidement la demande de produits alimentaires à plus forte valeur ; leur prix a d'ailleurs sensiblement augmenté en ce début de siècle. Enfin, nous arrivons probablement à la fin de l'ère du pétrole bon marché, ce qui signifierait une augmentation des coûts de production et un essor de la demande de biocarburants.

Il n'est donc pas surprenant que le renouveau d'intérêt porté à l'agriculture ces dernières années ait poussé les agences internationales et bailleurs de fonds bilatéraux à réexaminer les objectifs et outils du développement rural et agricole, de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et la gestion des ressources naturelles renouvelables. Au vu de ces nouvelles réflexions, un programme d'action pour notre époque doit aborder trois ensembles de défis : la réduction de la pauvreté et de la faim ; l'atténuation de la volatilité des cours des denrées de bases sur les marchés mondiaux ; et la promotion de la durabilité environnementale en même temps que l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de celui-ci (« agriculture intelligente face au climat »).



UN CERTAIN CONSENSUS, MAIS AUSSI DES DÉBATS ET INCERTITUDES

Certains aspects du développement agricole sont incertains et font débat. Cependant, le bruit et la fureur occasionnés ne doivent pas occulter le consensus établi au sujet de deux éléments fondamentaux, si ce n'est suffisants, du développement agricole. Le premier élément est **un climat d'investissement favorable en milieu rural** ; celui-ci repose sur la paix et l'ordre public ; la stabilité macro-économique avec une inflation maîtrisée et un taux de change compétitif ; une imposition prévisible, raisonnable, avec une large assiette fiscale, et dont les recettes sont réinvesties dans des biens publics ; et le respect des institutions telles que les droits de propriété. Le second élément est la nécessité pour les gouvernements de fournir des biens publics ruraux fiables, y compris des infrastructures physiques (par exemple routes rurales, électricité, etc.) ; des services pour le développement humain (par exemple eau courante et assainissement, santé) ; et des services de recherche et de conseil agricole.

Un autre point sur lequel l'on s'accorde très largement est le rôle joué par l'agriculture pour garantir la sécurité alimentaire et nutritionnelle : par exemple des approches qui prennent en compte la nutrition et le genre, ainsi que l'enrichissement des denrées alimentaires de base en minéraux et vitamines, dont la vitamine A, via la sélection des plantes.¹

Pourtant il y a encore des incertitudes au sujet de certains détails liés à la politique agricole, ils font donc débat. Parmi les questions les plus importantes :

- les transitions agricoles et rurales (→voir p.33)
- le développement des marchés agricoles² (→voir p.42)
- l'utilisation des technologies agricoles (→voir p.53)
- le rôle du genre (→voir p.58), and
- et la durabilité environnementale et le changement climatique (→voir p.64).

Analyser les dimensions techniques et économiques des défis du développement agricole est une chose ; c'en est une autre d'élaborer une politique et de l'appliquer de manière efficace et équitable. L'agriculture se trouve à la croisée d'un nombre particulièrement élevé de préoccupations de la population, préoccupations qui vont d'ailleurs croissant, et concernent une grande diversité d'acteurs. De plus, l'agriculture bute souvent sur un obstacle, celui d'une direction politique et d'une administration faibles ou floues. Les débats sur les priorités et les compromis peuvent donc s'avérer longs et épineux.

De plus, l'élaboration de politiques agricoles est rarement guidée par les idées et données seules. Il existe des groupes d'intérêts qui cherchent à tirer profit des choix de politiques publiques et essaient donc de les influencer. Les petits exploitants agricoles sont rarement

bien organisés politiquement, et presque par définition, disposent de relativement peu de ressources à investir dans le lobbying. Par conséquent, dans les processus de définition et/ou d'exécution des politiques publiques, les intérêts des acteurs les moins nombreux, les plus puissants et les moins pauvres l'emportent souvent sur ceux des petits exploitants.

La conjugaison de tous ces facteurs peut compliquer l'élaboration des politiques agricoles ; toutefois, cela n'empêche pas que les politiques peuvent être très efficaces – en témoigne la Révolution Verte. Un enseignement est clair : la politique a de l'importance, et les chances de succès sont faibles si on tente de concevoir des politiques agricoles optimales sans tenir compte des calculs politiques. En pratique, l'application de cet enseignement a conduit à délaissé la recherche des « bonnes pratiques » au profit de celle des « pratiques les plus adaptées », et, de manière plus radicale, celle de conditions de gouvernance « suffisamment bonnes ». Cela signifie qu'il faut déterminer les conditions nécessaires au progrès, même si elles ne sont pas suffisantes en soi ; et déterminer comment les créer, même de manière imparfaite.

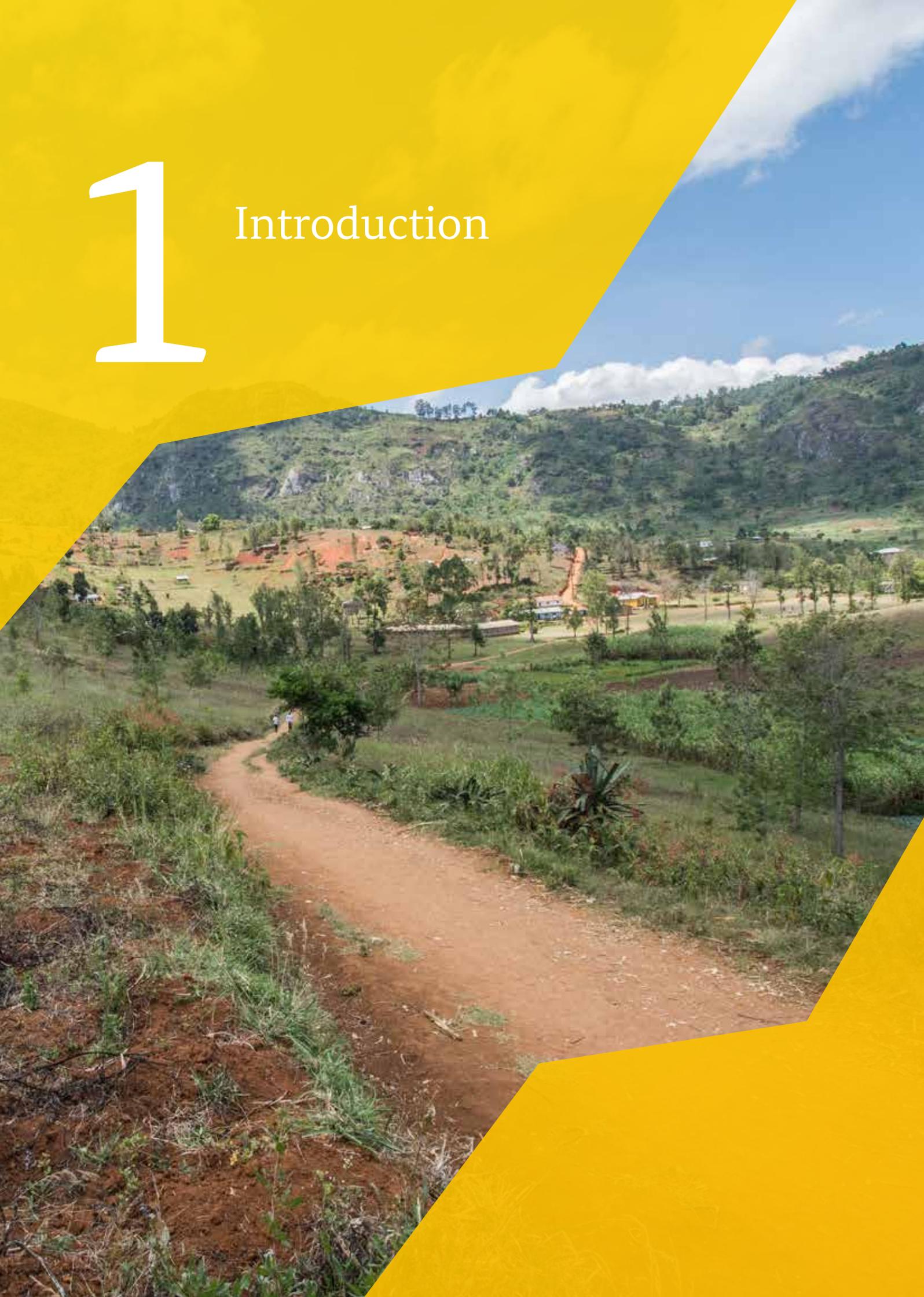
La cohérence et la coordination des politiques, ainsi qu'une aide au développement efficace, sont tout aussi cruciales ; autrement dit, il faut s'assurer que les politiques publiques ne se contredisent pas ou que les effets de l'une ne sapent pas ceux de l'autre, et qu'elles sont complémentaires, et enfin créer des synergies lorsque cela est possible. De manière plus générale, il s'agit de comprendre les processus en jeu dans les politiques publiques ; particulièrement la façon dont les débats sont orientés, les données utilisées, et les conclusions tirées ; les différents acteurs et organismes impliqués ; et en ce qui concerne les séquences et calendriers, reconnaître les fenêtres d'opportunité (→voir l'« Annexe A » p.92, pour un tour d'horizon complet des compétences clés utiles aux conseillers/conseillères en politique agricole).

1 L'alimentation et les revenus ne suffisent pas à eux seuls à assurer une meilleure nutrition. Les soins aux enfants, les services de santé, l'eau potable et l'hygiène jouent un rôle tout aussi important.

2 Le terme « marchés agricoles », utilisé ici dans un souci de concision, fait référence aux marchés d'approvisionnement et de services aux agriculteurs.

1

Introduction



1.1

OBJECTIFS

Ce rapport vise à évaluer et résumer l'état actuel de la pensée concernant la politique de développement agricole dans les pays en développement. Il cernera les idées qui ont émergé rapidement ces dernières années, comme on l'expliquera dans la partie suivante. Ce rapport a été rédigé afin d'aider la GIZ dans sa réflexion sur l'avenir de son travail dans le développement agricole, notamment au sujet du conseil en politiques publiques dont pourrait avoir besoin à la fois la GIZ et ses partenaires gouvernementaux.

Plus précisément, ce rapport a pour objectifs:

- A *D'évaluer le rôle du secteur public dans la mise en œuvre d'une politique de développement agricole contemporaine, ce qui signifie aussi passer en revue les erreurs du passé ;*
- B *D'examiner les différents domaines de politique de développement agricole et de distinguer les domaines pour lesquels il y a consensus et ceux sur lesquels il y a encore des incertitudes ou des débats. L'on explicitera les raisons pour lesquelles les points de vue divergent et ainsi que les données habituellement citées ;*
- C *De présenter des réflexions concernant les choix en matière de politiques publiques (« l'économie politique »), la coordination et la cohérence du développement agricole*

Une première version de ce rapport a été publiée en 2013, avec en plus le projet de présenter de manière explicite l'expertise spécifique que doivent posséder les conseillers/conseillères en politique de développement agricole. Ces éléments sont détaillés dans l'Annexe A.

Ce rapport a été débattu au sein du BMZ, présenté à la Plate-forme mondiale des donateurs (Global Donor Platform), puis débattu à nouveau lors d'un séminaire d'une demi-journée avec 30 membres de la DG DEVCO de la Commission Européenne, et enfin a fait l'objet d'une délibération lors de la réunion des directeurs européens de l'agriculture et du développement rural en décembre 2013. Ce document a également incité les rédacteurs en chef de Rural 21 à publier un numéro spécial intitulé « Agricultural Policies – Finding the right approach » (Politiques agricoles : comment trouver la bonne stratégie) : [Rural 21 Vol. 47 4/2013](#). En 2014, le réseau de développement rural de la GIZ (SNRD Africa) a organisé à Accra, au Ghana, un événement éducatif de trois jours dédié à la politique agricole. Ce remarquable atelier de renforcement des capacités s'est appuyé sur le présent rapport, et l'auteur principal a fourni une grande partie de la matière.

Lors de chacune de ces occasions, deux thèmes ont particulièrement éveillé l'intérêt des participants et participantes, et ont suscité des débats passionnants : le consensus autour de l'investissement dans les biens publics en zone rurale, et le processus de transformation rurale. Nous avons donc demandé à l'auteur de s'atteler à une seconde version du document, en développant davantage ces deux aspects. Par ailleurs, la première mouture n'avait couvert que brièvement le genre en agriculture, tandis que la seconde y consacre l'attention que mérite cet aspect. Enfin, la partie consacrée aux choix de politiques publiques et à l'économie politique de l'agriculture en Afrique a été révisée à partir de la très pertinente discussion lancée par Colin Poulton de l'École des études orientales et africaines (School of Oriental and African Studies, Londres) sur le sujet lors de l'événement au Ghana.

Cette deuxième édition doit servir de référence pour notre travail de conseil en politique agricole, et formera la documentation de base pour les futurs événements de renforcement des capacités en matière de politique agricole – aussi bien en Afrique anglophone que francophone, puisque cette deuxième édition a été traduite en français.



1.2 CONTEXTE

L'ÉVOLUTION DE LA RÉFLEXION AUTOUR DU DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Les idées portant sur le développement agricole dans les pays en développement ont connu plusieurs cycles depuis 1950 (pour plus d'information, cf. Ellis & Biggs, 2001 ; Staatz & Eicher, 1986 ; et Wiggins et al., 2010).

Dans les années 1950, on considérait que le développement, c'était avant tout l'industrialisation, l'urbanisation et la modernisation. L'agriculture, à laquelle on prêtait peu d'attention, était vue principalement comme un secteur « traditionnel » à faible productivité, avec de nombreuses petites exploitations tenues par des exploitants agricoles conservateurs, pas du tout au fait des technologies modernes. Ce secteur devait fournir de la main d'œuvre à l'industrie manufacturière, laquelle croissait pour répondre à la demande des villes et usines qui émergeaient. La productivité augmenterait rapidement, grâce à la vulgarisation agricole, qui apporterait des innovations techniques et une meilleure gestion à ceux restés dans les campagnes.

Ces conceptions, qui reléguaient l'agriculture au second plan, ont été remises en question dans les années 1960, à la fois par l'expérience et par une pensée nouvelle. La croissance agricole avait été en-deçà des espérances : les innovations conçues pour les agriculteurs/agricultrices³ en Europe et en Amérique du Nord se sont souvent avérées peu pertinentes pour le monde en développement. Il devint évident que les agriculteurs se heurtaient à des obstacles structurels, tels que des régimes de propriété foncière inéquitable ; que les marchés fonctionnaient moins bien que l'on s'y attendait ; et que l'infrastructure dans les zones rurales était insuffisante pour soutenir la croissance.

De plus, les transformations attendues dans le développement arrivaient à un rythme plus lent qu'espéré. Dans les décennies 1950 et 1960, l'industrialisation a rarement créé assez d'emplois pour la main d'œuvre rurale sous-employée. Il devint de plus en plus clair qu'une agriculture en croissance lente risquait de saper le développement, la nourriture commençant à manquer au niveau national tandis que les populations rurales demeuraient pauvres. C'est en Inde que ces soucis se sont manifestés avec le plus d'acuité : là-bas, deux moussons d'affilées ont été insuffisantes, en 1965 et 1966, ce qui eut pour conséquences de mauvaises récoltes et une crise due à une hausse des prix alimentaires, des émeutes urbaines, et l'importation en urgence de céréales des États-Unis. L'Occident commença à s'inquiéter lorsque des troubles dans les zones rurales des pays en développement conduisirent à des révoltes qui portèrent au pouvoir des régimes socialistes et pro-Soviétiques, notamment à Cuba en 1959.

Au même moment, des enquêtes sur des fermes réalisées par des économistes agricoles américains conclurent que les petits exploitants agricoles utilisaient efficacement les ressources, ce qui allait à l'encontre de l'opinion communément admise jusque-là : Schultz (1964) résuma cette nouvelle idée en observant que les petits agriculteurs étaient « efficaces, mais pauvres ». Le potentiel des petites exploitations se confirma avec les projets de développement qui leur étaient spécifiquement consacrés dans les années 1950 ; on vit ainsi l'essor de la production de thé et de café dans de petites

fermes au Kenya, et une croissance rapide des productions agricoles sur les petites exploitations créées à la suite de réformes agraires en Corée et à Taïwan (Banque mondiale, 1975). Il en résulta une réévaluation de l'agriculture. Loin de se cantonner dans une position subalterne par rapport à l'industrialisation, ce secteur pouvait et devait jouer un rôle central dans le développement. Ce rôle se fonde sur ses fonctions potentielles de fournisseur d'aliments et de matières premières, de source de devises, de marché national pour la production des autres secteurs, mais aussi source de capital et de main d'œuvre supplémentaire pour la croissance de l'industrie manufacturière et des services (Johnston et Mellor, 1961).

Selon Schultz, les améliorations techniques permettaient de résoudre le paradoxe des petits exploitants agricoles efficaces et néanmoins pauvres. Par coïncidence, c'est dans les années 1960 que les tentatives de sélectionner des variétés de céréales hybrides à haut rendement portèrent leurs premiers fruits – ce qui allait constituer la base technique de la « Révolution Verte ». Les autres techniques nécessaires pour tirer le meilleur profit de ces nouvelles semences, à savoir l'utilisation accrue d'engrais industriels, le contrôle de l'eau par l'irrigation et le drainage, et la protection des récoltes, étaient applicables à n'importe quelle échelle, du moins en théorie, et donc tout à fait appropriées pour les petites exploitations. Les mauvaises récoltes du milieu des années 1960 en Inde étaient perçues comme une menace malthusienne qui planait sur les pays en développement, dont la population croissait alors très vite – l'on craignait que ces pays n'arriveraient jamais à stimuler l'agriculture de façon à ce qu'elle suive. C'est pourquoi l'Inde et d'autres pays, en un effort désespéré pour échapper au désastre, ont investi lourdement dans le potentiel des nouvelles semences : ils construisirent des routes et systèmes d'irrigation ainsi que des fabriques d'engrais ; via le conseil agricole, ils firent la promotion active des nouvelles semences là où elles pouvaient bien pousser ; ils nationalisèrent des banques ou leur donnèrent l'ordre d'accorder des crédits aux agriculteurs ; et les agences étatiques promirent d'acheter les surplus de céréales à des prix garantis.

³ Par la suite, le terme « agriculteur » seul sera utilisé, dans un souci de confort de lecture, mais l'expression se réfère autant aux agricultrices qu'à leurs homologues masculins.

Lorsque les cours des céréales atteignirent des sommets en 1973-74, les craintes malthusiennes eurent l'air de se réaliser. Très inquiets, les dirigeants redoublèrent d'efforts pour développer l'agriculture, notamment en investissant dans la Révolution Verte. Sur le plan international, les centres de recherche agricole se virent dotés de budgets largement plus élevés, afin de créer les semences améliorées et les pratiques agronomiques au cœur de cette révolution.

La Révolution Verte réussit à augmenter la production. À partir de la fin des années 1960, l'agriculture connut une croissance plus forte dans les pays en développement que dans ceux de l'OCDE. Surtout, ce qui est encore plus important, c'est que la hausse de la production de céréales surpassa largement celle de la population dans les années 1960 et 1970, époque à laquelle la croissance de la population en Asie et dans d'autres parties du monde en développement atteignit des sommets historiques.⁴ Jusqu'au milieu des années 1960, peu d'observateurs pensaient cela possible ; pourtant ce fut bel et bien le cas, grâce aux efforts conjugués de dirigeants engagés et de leurs conseillers en politiques, grâce aux sélectionneurs de plantes et à une armée de personnes travaillant dans le conseil agricole, les fabriques d'engrais, les entrepôts, les transports et les systèmes d'irrigation. Cette révolution a concerné l'Asie et une partie de l'Amérique latine, par exemple le Mexique, mais a aussi eu lieu pour le maïs en quelques endroits isolés du continent africain, même si les efforts n'ont pas souvent été très soutenus en Afrique.

Une fois le succès de la Révolution Verte nettement établi, il devint clair non seulement que la recherche agricole était capable de quasi-miracles, mais aussi que l'investissement public dans tous les éléments de la Révolution Verte en Asie, à savoir l'irrigation et le drainage, la fourniture d'intrants, le conseil, l'octroi de crédits et la garantie des prix aux agriculteurs, pouvait se révéler très efficace.⁵

L'intérêt pour l'agriculture connut un pic au début des années 1970. Certains chercheurs de la Banque mondiale (Chenery et al., 1976) rejetèrent l'idée selon laquelle l'équité s'obtiendrait au prix de la croissance économique ; au contraire, ils avancèrent l'idée que l'investissement dans les entreprises à petite échelle des gens pauvres allait stimuler la croissance économique plutôt que la freiner. Les plus nombreuses de ces petites entreprises étaient de loin les exploitations agricoles familiales.

Pourtant, malgré cette attention sans précédent portée à l'agriculture, il devint clair que l'on s'était tant focalisé sur des questions de technologies et de micro-écon-

omie du développement des petites exploitations que l'on avait négligé le contexte économique plus général et les incitations aux agriculteurs. Lipton (1976) allait souligner le parti pris en faveur des villes, tandis que d'autres allaient apporter davantage de détail en identifiant l'imposition implicite – « la protection négative » – de l'agriculture (Krueger et al., 1991). C'était principalement le cas en Afrique, mais l'on trouvait de mauvais exemples en Amérique latine et parfois en Asie aussi. Certains impôts étaient explicites, surtout les taxes sur les cultures d'exportation, mais il fallait y ajouter les prélèvements implicites que représentaient les charges et marges prises par les offices de commercialisation nationaux, lesquels étaient en situation de monopsonne, les livraisons obligatoires exigées des agriculteurs dans les économies à planification centralisée, et l'effet du contrôle des prix des denrées alimentaires. De plus, l'agriculture se retrouvait défavorisée commercialement à cause du protectionnisme et de la surévaluation des taux de change lorsque ceux-ci étaient contrôlés, ce qui était le cas dans la plupart des pays avant les années 1980.

En effet les taux globaux de protection négative étaient souvent très élevés, comme l'a montré une étude approfondie de l'étendue de la protection négative, voir Tableau 1.1. Pour les trois pays africains étudiés, le taux moyen dépassait 50 %. Les cultures d'exportation étaient plus touchées que les importations, principalement les cultures vivrières. Les agriculteurs étaient désavantagés indirectement, via des taux de change et des mesures de protection industrielle, plutôt que via des mesures les affectant directement. Cette imposition implicite, disait-on alors, réduisait les incitations aux agriculteurs, ce qui réduisait la production, freinait la croissance agricole, et entravait l'exportation de produits agricoles. Si la production agricole était décevante, disait-on, alors on devait remédier à tout cela – en « fixant les justes prix » – pour stimuler la production.

L'argument selon lequel les problèmes de développement agricole étaient en grande partie causés par des défaillances gouvernementales devint un élément important du « Consensus de Washington » sur la réflexion autour du développement qui émergea à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Cette analyse plaide pour la primauté de l'entreprise privée comme moteur de la croissance, avec les marchés qui coordonnent l'activité ; le rôle de l'État devrait alors se restreindre à la création d'un environnement propice à l'investissement, ce qui comprend une macroéconomie stable, et une offre de biens et de services publics qui ne pourraient pas être fournis par le secteur privé. Le Consensus a émergé à un moment où de nombreux pays en développement d'Afrique et d'Amérique latine connaissaient une inflation élevée, des déficits commerciaux et un accroissement de la dette publique. La première priorité des années 1980 devint alors la stabilisation de ces macroéconomies, par le moyen de programmes d'ajustement structurel.

4 Environ dix ans après le déclenchement de la Révolution Verte en réponse au péril malthusien, la croissance de la population ralentit, ainsi la production alimentaire accéléra au moment où la population décéléra, contribuant à éloigner ce danger.

5 Ce qui n'est pas synonyme d'efficacité, mais étant donné l'ampleur de la crise de la production asiatique au milieu des années 1960, on cherchait une réponse efficace, quel qu'en soit le coût.

TABLEAU 1.1 TAUX NOMINAUX DE PROTECTION DIRECTE, INDIRECTE, ET TOTALE PAR RÉGION, 1960–1984

Région	Protection indirecte	Protection directe	Total	Protection directe des biens destinés à l'importation	Protection directe des biens destinés à l'exportation
Asie: Rép. de Corée, Malaisie, Pakistan, Philippines, Sri Lanka & Thaïlande	- 22.9 (a)	- 2.5	- 25.2	22.4	- 14.6
Amérique latine: Argentine, Brésil, Chili, Colombie & Rép. Dominicaine	- 21.3	- 6.4	- 27.8	13.2	- 6.4
Méditerranée: Égypte, Maroc, Portugal & Turquie	- 18.9	- 6.4	- 25.2	3.2	- 11.8
Africa subsaharienne: Côte d'Ivoire, Ghana & Zambie	- 28.6	-23.0	- 51.6	17.6	-20.5

Source : Krueger et al., 1991

Note: La période couverte va généralement de 1960 à 1984, mais peut varier pour certains pays.

(a) Dans le Sud de l'Asie (Pakistan, Sri Lanka), la protection nominale indirecte était de -32.1%, contre -18.1% dans l'est de l'Asie (Corée, Malaisie, Philippines, Thaïlande).

Le Consensus restait plutôt muet sur les secteurs pris isolément. Pour l'agriculture, on tenait pour acquis que l'ajustement et la libéralisation allait corriger l'imposition implicite élevée et donner lieu à une croissance agricole plus rapide lorsque seraient rétablies les incitations à investir.

L'intérêt pour l'agriculture déclina encore plus dans les années 1990, à mesure que des questions telles que la réduction de la pauvreté, la croissance économique, l'environnement, le genre, la santé et l'éducation devinrent des objectifs de développement plus prioritaires (Eicher, 2003). De plus, le développement agricole, perçu comme étant difficile et problématique, souffrait d'une image négative en raison de son association avec des programmes de développement rural intégré des années 1970 qui avaient eu des effets décevants. Les financements à l'agriculture versés par les bailleurs de fonds diminuèrent en conséquence : en valeur réelle, l'agriculture reçut moitié moins en 2005 qu'en 1980, tandis que sa part des fonds s'effondra de 17 % au début des années 1980 à 3 % en 2005 (Cabral, 2007, qui cite des statistiques de l'OCDE).

UN REGAIN D'INTÉRÊT POUR L'AGRICULTURE

Depuis 2000, cependant, on a de plus en plus conscience que l'agriculture a été injustement négligée. Le premier objectif du Millénaire pour le développement étant de faire diminuer de moitié la pauvreté et la faim, on a porté l'attention sur les lieux où vivent les pauvres et les affamés. Pour la vaste majorité d'entre eux, ces lieux sont les zones rurales où l'agriculture représente habituellement le premier moyen de subsistance et la première source d'emplois. La prise de conscience fut forte en Afrique. Lorsque les ministres africains de l'Agriculture tinrent un sommet à Maputo en 2003, ils rédigèrent une déclaration dans laquelle ils annonçaient se fixer comme but une croissance annuelle de l'agriculture de 6 % et y consacrer 10 % de leur budget. Cela déboucha sur l'adoption par l'Union Africaine du Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA).

Sur le plan international, les bailleurs de fonds décidèrent de revoir leur soutien à l'agriculture, et annoncèrent vouloir allouer davantage d'efforts et de ressources à ce secteur. Le Rapport sur le développement dans le monde 2008 (Banque mondiale, 2007) reflète ces nouvelles perspectives. Il argumente en faveur de l'investissement dans l'agriculture comme moyen de réduire la pauvreté, tout en reconnaissant la diversité des contextes, et donc les différentes voies que peuvent emprunter les ménages ruraux afin de sortir de la pauvreté : intensification de l'agriculture, diversification, ou migration vers une autre région. Certaines fondations privées, entre autres la Bill & Melinda Gates Foundation, se sont aussi intéressées à la question.

Ces initiatives et d'autres devinrent d'autant plus pressantes et manifestes lorsque les cours des céréales grimperent en flèche de manière inattendue sur les marchés mondiaux en 2007-08, à un point jamais vu depuis 1973-74. Ce fut un choc, dans un monde qui s'était accoutumé à acheter sur les marchés mondiaux des denrées de base à des prix qui depuis 1960 avaient diminué de 60 % en termes réels. En même temps, l'on s'inquiète de plus en plus de la dégradation de l'environnement, de l'épuisement des ressources, et du changement climatique ; ce que l'on craint étant que la croissance agricole pourrait ralentir encore plus lorsqu'on va devoir affronter les limites et les coûts environnementaux, sachant que les délais sont longs dans les systèmes naturels.

LES DÉFIS ACTUELS DU DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Dans l'histoire du développement, les croyances du moment sont réexaminées à intervalles réguliers, à la lumière de chocs ou de nouvelles données, ce qui tend souvent à modifier ces croyances. Cela fait maintenant 30 ans que le Consensus de Washington en est venu à dominer la pensée concernant le développement. Quelles sont les données qui prouvent ou remettent en question cet ensemble d'idées appliquées à l'agriculture ? La plupart des agences de développement les plus importantes se sont exprimées sur le sujet de la politique agricole depuis 2008 ; le Rapport sur le développement dans le monde de 2008 (Banque mondiale, 2007) est un exemple remarquable d'intervention. Pour la présente étude, en tout 24 documents de politique ont été passés en revue, parmi les documents publiés depuis le début des années 2000 par les principaux bailleurs de fonds et organisations internationales. Ils sont détaillés dans l'Annexe B. Bien qu'ils couvrent de multiples sujets, les quatre ensembles suivants ressortent particulièrement.

Premièrement, *l'emprise du Consensus de Washington en tant que doctrine économique sacrosainte s'est affaiblie* (pour un examen critique général, se référer aux travaux de Kanbur 2008 sur l'émergence de la « Confusion de Washington »). L'analyse des expériences asiatiques de croissance économique et de développement a fait la preuve des politiques hétérodoxes adaptées au contexte de chaque pays, plutôt que celle des prescriptions rigides du Consensus (voir par exemple Chang, 2003, 2009). En Afrique, par exemple, l'idée qu'il ne fallait pas envisager de subventions aux intrants tels que les engrais a été nuancée depuis que Dorward (2009) a émis son raisonnement selon lequel de telles subventions pouvaient être justifiées dans des circonstances particulières – lorsque les engrais sont utilisés sur des cultures vivrières dans des pays coupés des marchés mondiaux et où l'alimentation représente une grande part des budgets des ménages à faibles revenus.

En ce qui concerne l'agriculture, la croyance selon laquelle la libéralisation et la stabilité macroéconomique allaient stimuler la croissance a été mise à mal par l'observation du fait que les petits agriculteurs, surtout en Afrique, utilisent très peu d'intrants achetés ; dans certains pays il est même probable qu'ils en utilisent moins qu'il y a un quart de siècle, et ce malgré la disponibilité de technologies plus productives, à savoir des semences améliorées et des engrais. Certains l'expliquent par l'accès limité au crédit, à cause de coûts de transactions élevés entre les banques du secteur formel et les petits exploitants agricoles – une forme de défaillance du marché. D'autres pointent du doigt les monopoles et la concurrence imparfaite ou encore d'autres facteurs tels que le manque de titres de propriété foncière – encore une fois, il s'agit de défaillances des marchés. Selon d'autres encore, ces problèmes résultent de politiques publiques inconstantes, ou tout simplement des mécanismes économiques en jeu lorsque les coûts de transport sont élevés. Les analyses font débat (→ voir « *Les défaillances des marchés agricoles* », p.42).

Deuxièmement, l'agriculture semble aller *d'une demande limitée vers une offre limitée*. Du milieu des années 1980 jusqu'au milieu des années 2000, l'agriculture dans le monde était limitée par la demande réelle. Toute augmentation importante de la production ne pouvait être vendue qu'en acceptant des prix plus bas. La plupart des pays de l'OCDE ont réagi en apportant un complément aux revenus des agriculteurs. Actuellement, les économies émergentes en Asie, au Proche-Orient et en Amérique latine, de plus en plus urbanisées et aisées, voient augmenter rapidement la demande de produits alimentaires d'une valeur plus élevée, comme les huiles végétales, le sucre, les fruits, les légumes, le poisson, la viande et les produits laitiers. Les prix de ces denrées ont d'ailleurs augmenté de manière significative depuis le début du XXI^{ème} siècle. Alors que les agriculteurs des pays en développement avaient longtemps été limités par l'absence de demande nationale et régionale pour leurs excédents commercialisables, ils ont désormais à fournir des marchés de taille importante, en expansion. Ceux qui sont restés à la campagne constatent que la demande pour leur production semble n'avoir jamais été aussi forte depuis le début de la Révolution Verte au milieu des années 1960.

Troisièmement, il y a eu **une évolution de certains des principaux coûts de production agricole**. Entre le début des années 1980 et le milieu des années 2000, les énergies fossiles et les engrais qui en étaient dérivés ont permis à l'agriculture de croître (HLPE, 2011). Depuis, les cours du pétrole ont grimpé, puis sont retombés en 2014-15, mais demeurent tout de même supérieurs à ceux du début des années 2000. Or un cours du pétrole plus élevé augmente non seulement le coût de la production agricole, mais stimule aussi la demande de biocarburants. Lorsque le cours du brut dépasse 60 US\$ le baril, certaines matières premières tropicales telles que la canne à sucre, l'huile de palme, le manioc et le sorgho à sucre deviennent compétitifs par rapport aux énergies fossiles. Les salaires dans les régions rurales d'Asie augmentent, signifiant que la main d'œuvre agricole n'est plus aussi abondante ni aussi bon marché (Wiggins et Keats, 2014). Au fur et à mesure que les coûts de production des denrées de base en Asie augmentent, les opportunités d'exportation depuis l'Asie vers des pays qui possèdent beaucoup de terres augmentent également.

Quatrièmement, **les coûts environnementaux associés au développement agricole risquent de ne plus être supportables, tandis que la menace du changement climatique se fait sentir**. Depuis le début de la Révolution Verte, l'agriculture a pu croître, mais au prix de la surexploitation des nappes phréatiques, de la pollution de l'air et des sols, et de la transformation de forêts et autres habitats riches en biodiversité en nouveaux champs cultivés (HLPE, 2011). Il n'est plus possible de continuer ainsi, à cause de la rareté de l'eau et de la valeur croissante des services rendus par les écosystèmes. L'agriculture doit devenir durable sur le plan environnemental. Pendant ce temps, il semble que l'on puisse de moins en moins se fier aux climats, et à leurs caprices de plus en plus fréquents, lesquels sont sans doute les premiers effets du réchauffement de la planète sur la météo. On commence déjà à chercher par quels moyens l'agriculture pourrait effectivement s'adapter à un climat changeant, plus variable, et réduire ses propres émissions de gaz à effet de serre. Actuellement, elle est responsable de plus de 30 % des émissions de gaz à effet de serre si l'on compte les terres converties en champs cultivés. Mais jusqu'à présent, les négociations internationales sur le climat ont peu pris en compte le fait que l'agriculture est sans doute la seule activité économique pour laquelle un objectif d'émissions (nettes) nulles est réaliste, en raison de sa capacité à stocker le carbone dans les sols et les plantes.

Les défis actuels du développement agricole comprennent le double objectif – déjà ancien – de réduction de la pauvreté et de la faim. Si on a pu constater des succès, particulièrement en Asie de l'Est et du Sud-Est, il reste encore beaucoup à faire, vu les niveaux de pauvreté et d'insécurité alimentaire dans d'autres pays en développement, principalement dans les zones rurales. On a toutefois ajouté deux éléments à la liste des défis.

Le premier élément est une conséquence des cours plus élevés du pétrole et de l'augmentation de la demande alimentaire dans les pays où la croissance économique est rapide, deux facteurs qui ensemble ont contribué à la récente volatilité des marchés des denrées de base, et pourrait bien entraîner une hausse des prix alimentaires réels à moyen terme. Par conséquent, des voix s'élèvent pour exiger que les choix de politiques publiques règlent ces questions.

Le second défi est celui de rendre l'agriculture durable à long terme sur le plan environnemental – comment produire sans épuiser les aquifères, sans éroder et dégrader les sols, sans transformer des habitats naturels de valeur en champs cultivés, ni polluer les sols et l'eau. Il s'agit aussi de le rendre compatible avec le changement climatique, en l'adaptant au climat sans doute plus capricieux d'une planète plus chaude et en limitant le réchauffement via la réduction des émissions dues à l'agriculture et via la capture du carbone dans les systèmes agricoles (« agriculture intelligente face au climat »).

La politique agricole doit donc régler un ensemble plus large de questions que par le passé, et relever des défis redoutables

CE QUI VA SUIVRE

La suite de ce rapport passe en revue les questions identifiées ci-dessus, en séparant les domaines de consensus des points contentieux ou pour lesquels les certitudes font défaut. Ensuite, le chapitre 3 est consacré aux questions de choix de politiques publiques et de cohérence. De brèves réflexions forment la conclusion de ce rapport.

APPROCHE ET STRUCTURE DU RAPPORT

UN CADRE D'ORGANISATION DES IDÉES

Les débats actuels autour du développement agricole peuvent s'avérer difficiles à saisir pour les personnes qui n'y participent pas régulièrement. Concernant certains sujets, les discussions sont vives, et donnent lieu à des débats qui ont tendance à attirer l'attention, surtout quand ils reposent sur des jugements de valeur. De la même manière, il y a des questions, souvent les plus importantes, comme le changement climatique, où l'on dispose de peu de certitudes concernant les processus et donc les possibilités techniques. Néanmoins il arrive que les débats occultent certains points clés sur lesquels la plupart des chercheurs et analystes sont d'accord.

Pour la présente étude, il a donc été décidé d'organiser les sujets en distinguant les points faisant l'objet d'un consensus général des questions autour desquels les débats font rage, à cause de manque de certitudes, du manque de données probantes, d'interprétations divergentes des données, ou de valeurs divergentes. Pour la sélection des thèmes, il a fallu trouver un compromis entre, d'une part, le nombre de thèmes et par conséquent le traitement de chaque domaine, et d'autre part, l'envie de se concentrer sur les enjeux qui paraissent les plus importants. On a toutefois omis un sujet qui fait débat, celui des politiques commerciales agricoles, car la GIZ a commandé un rapport séparé sur le sujet.⁶ Le tableau 1.2 recense les thèmes qui font l'objet d'un consensus ou de débats.

TABLEAU 1.2 FONCTIONS CLÉS DE L'ÉTAT : DOMAINES CONSENSUELS, DOMAINES QUI FONT DÉBAT

	DOMAINES CONSENSUELS	<p>Un climat d'investissement rural ou un contexte favorable : paix et ordre public, stabilité macroéconomique, institutions de base</p>	
		<p>Une fourniture de biens publics en zone rurale : routes, électricité, autres infrastructures physiques ; éducation, santé, eau courante, assainissement ; recherche et conseil agricole</p>	
		<p>Sécurité alimentaire et nutrition – bien qu'il y a globalement consensus sur les politiques publiques, tous les spécialistes agricoles ne sont pas au courant de cette réflexion et de ses implications</p>	
	DOMAINES OBJETS DE DÉBATS ET D'INCERTITUDES	<p>Transitions agricoles et rurales : le déclin relatif de l'agriculture avec la croissance économique, les différentes échelles d'exploitation et la viabilité des petites exploitations agricoles, les transitions rurales et le sort des fermes marginales, la pertinence de la politique foncière</p>	
		<p>Les marchés agricoles en développement : la divergence d'opinion concernant les difficultés d'accès des petits agriculteurs aux intrants et au financement, le débat sur les réponses à apporter ; comment les petits agriculteurs peuvent être mis en relation avec des chaînes de valeur ajoutée émergentes ; si ça vaut la peine que les gouvernements ou instances régionales ou internationales tentent de stabiliser les marchés</p>	
		<p>Technologies agricoles : en particulier les biotechnologies et les technologies à hauts niveaux d'intrants externes, par opposition aux technologies à bas niveaux d'intrants et aux approches agro-écologiques</p>	
		<p>Le genre et le développement agricole : la lutte contre les inégalités hommes/femmes dans la productivité agricole, et les enjeux plus généraux concernant les femmes dans le monde rural et leur émancipation</p>	
		<p>La durabilité environnementale et le changement climatique : le défi des remèdes à apporter aux nuisances environnementales – la dégradation des sols, l'utilisation de l'eau, la perte de la biodiversité et des forêts – tout en s'adaptant au changement climatique et en réduisant la contribution de l'agriculture aux émissions de gaz à effet de serre</p>	
			
			

⁶ Cf. le projet de la GIZ sur le commerce agricole et la chaîne de valeur ajoutée (2013) : Agricultural trade policy for rural development and food security. (La politique commerciale agricole au service du développement et de la sécurité alimentaire, en anglais)

2

Politiques de développement agricole : domaines consensuels, domaines objets de doutes ou de débats



2.1

UN LARGE CONSENSUS AUTOUR DE LA BASE DU DÉVELOPPEMENT AGRICOLE : UN CONTEXTE PROPICE ET DES BIENS PUBLICS DANS LES ZONES RURALES



RÉSUMÉ :

On peut tirer du passé deux enseignements cruciaux : le fait que les choix biaisés en faveur des villes et une lourde imposition implicite des agriculteurs peuvent entraver l'investissement et l'innovation ; et le fait que les investissements publics peuvent stimuler le développement agricole. De là découlent deux conditions dont l'on s'accorde généralement à dire qu'elles sont nécessaires au développement agricole.

L'une de ces conditions est le climat propice à l'investissement dans les régions rurales, ce qui suppose la paix, la stabilité économique et les institutions économiques de base telles que les droits fonciers. Le climat d'investissement n'a pas besoin d'être parfait : ce qui compte, c'est d'ôter les barrières majeures à l'investissement et à l'innovation.

L'autre condition est l'investissement étatique dans les biens publics en zone rurale – ceux qui ne pourraient être fournis de manière adéquate par le secteur privé. Cela inclut les infrastructures physiques (routes et électricité), l'investissement dans les ressources humaines via l'éducation, la santé et l'eau potable, et l'offre de connaissances techniques via la recherche et le conseil agricoles. Dans ces domaines, le retour sur investissement des dépenses publiques est souvent élevé.

UN CLIMAT PROPICE À L'INVESTISSEMENT EN MILIEU RURAL



Un climat qui favorise l'investissement et l'innovation ne suffit pas à lui seul à stimuler la production, mais il représente une condition nécessaire : l'agriculture croît à un rythme moins soutenu quand elle est lourdement taxée (« la protection négative »). Les caractéristiques d'un climat propice sont bien connus : la paix et l'ordre public ; la stabilité macroéconomique avec une inflation maîtrisée et un taux de change compétitif ; le respect des droits de propriété ; une imposition prévisible, raisonnable, et avec une assiette fiscale large, dont les recettes sont réinvesties dans des biens publics (Poulton et al., 2008).

L'on voit mal comment ne pas être d'accord avec l'importance de la proposition générale ci-dessus, mais en pratique, la question est la suivante : à quel point le contexte doit-il être bénéfique pour stimuler les investissements ; ou, formulé autrement, quel degré de médiocrité peut atteindre le climat avant de dissuader les investisseurs ? Il n'est pas rare que l'on définisse un climat d'investissement tant par ce qu'il évite que par ce qu'il offre. Il s'agit donc d'éviter les distorsions économiques grossières type protection négative, il s'agit de dissiper les craintes des innovateurs et investisseurs quant au risque d'expropriation ou d'une fiscalité prédatrice, et il s'agit de mettre en œuvre des politiques publiques stables, qui permettent d'investir sur le long terme sans craindre un virage à 180 degrés dans les stratégies ou politiques.⁷

Il n'est pas utile de chercher la perfection pour le climat d'investissement ; plutôt, il faut éviter les erreurs grossières et les distorsions. La Chine est un exemple notoire. Lorsqu'à partir de 1978 la Chine introduisit des réformes, les mesures prises dans le domaine de l'agriculture ont été significatives – par exemple, l'introduction de la responsabilité du ménage pour la production, la liberté de vendre une partie des produits sur les marchés – mais pas complètes, loin de là. Le climat d'investissement était loin de la perfection. Au contraire, il était même relativement médiocre, à cause des contrôles qui existaient encore sur les marchés, et des restrictions imposées sur la location des terres. Néanmoins, l'amélioration par rapport au climat d'investissement

d'avant les réformes était considérable (Rodrik, 2003). Ces changements, qui ont stimulé l'accélération de la croissance agricole bien au-delà de la croissance de la population, ont permis à la Chine de s'industrialiser. On peut voir la Chine comme un cas particulier. Mais il ne s'agit pas du seul. Les réformes entreprises au Ghana en 1983 maîtrisèrent l'inflation et dévaluèrent le cedi [la monnaie d'alors] à un niveau compétitif ; par ailleurs, la réforme de l'office de commercialisation du cacao réduisit les marges perçues par l'office par rapport aux prix payés aux cultivateurs. Le résultat fut une accélération remarquable de la croissance agricole. Durant la décennie qui a précédé 1983, la croissance agricole avait été le plus souvent lente ou négative ; après les réformes, la croissance de l'agriculture fut de 5 % par an en moyenne pendant 25 ans, soit l'une des plus rapides du monde (Leturque & Wiggins, 2011).

C'est pour cela que les débats tournent autour d'une « gouvernance suffisamment bonne » (Grindle, 2004, 2007) et des conditions de progrès minimales (Moore & Schmitz, 2009). Ils s'appuient sur les exemples de l'Asie orientale, où de nettes imperfections dans le climat d'investissement et la gouvernance n'empêchèrent pas des investissements importants et une croissance économique rapide. Ce qui compte n'est pas d'atteindre la perfection, mais d'éviter les erreurs grossières et les distorsions – ce qui est encourageant. Les pays en développement et surtout ceux à faibles revenus disposent rarement de la capacité administrative, et parfois de la capacité politique, favorables à un climat d'investissement idéal. Mais s'ils peuvent remédier aux pires faiblesses, alors leurs efforts devraient être récompensés.

⁷ Cela n'empêche pas les gouvernements d'effectuer des changements assez radicaux, tant que leur stratégie respecte la trajectoire annoncée. Les problèmes surgissent lorsque des virages à 180 degrés sont pris, par exemple quand on impose une interdiction sur les importations ou les exportations ou lorsqu'on nationalise des industries.

DES BIENS PUBLICS RURAUX POUR LES AGRICULTEURS



L'agriculture a besoin de biens publics, c'est-à-dire de biens et de services que les entreprises privées ne fournissent pas en quantités suffisantes car elles ne peuvent pas facilement empêcher ceux qui ne paient pas d'en profiter. Ces biens incluent les infrastructures physiques comme les routes et l'électricité, peut-être, le cas échéant, des systèmes d'irrigation et de drainage à grande échelle ; mais aussi les services de développement humain comme l'éducation, la santé, l'eau courante et l'hygiène ;⁸ ainsi que la connaissance publique via la recherche et la vulgarisation agricoles.

Les dépenses affectées aux biens publics dans les zones rurales portent leurs fruits : on le voit en étudiant les retours sur investissements durant la Révolution Verte. Par exemple, Fan et al. (2000) présentent les estimations suivantes relatives aux dépenses publiques pour l'agriculture en Inde à l'époque de la Révolution Verte :

TABLEAU 2.1 RETOUR SUR INVESTISSEMENT DES DÉPENSES AGRICOLES EN INDE, 1970 À 1993

	Retour sur investissement dans le secteur, en roupies, par roupie dépensée	Réduction du nombre de pauvres par million de roupies
Recherche & développement	13.45	84.5
Routes	5.31	123.8
Éducation	1.39	41.0
Irrigation	1.36	9.7
Programmes de lutte contre la pauvreté	1.09	17.8
Conservation des sols et de l'eau	0.96	22.6
Santé	0.84	25.5
Électricité	0.26	3.8

Source : Données Fan et al. 2000, citées dans Fan et al. 2007

⁸ Plusieurs de ces investissements dans l'humain ne sont pas à strictement parler des biens publics, puisqu'un fournisseur privé serait en mesure d'exclure ceux qui ne paient pas ces services. On peut plutôt parler de « biens tutélaires » : les biens dont les bénéfices sont perçus comme moins grands par le privé que par le public, et donc s'ils étaient laissés au marché, ils seraient sous-utilisés, au détriment de la société à moyen et à long terme.

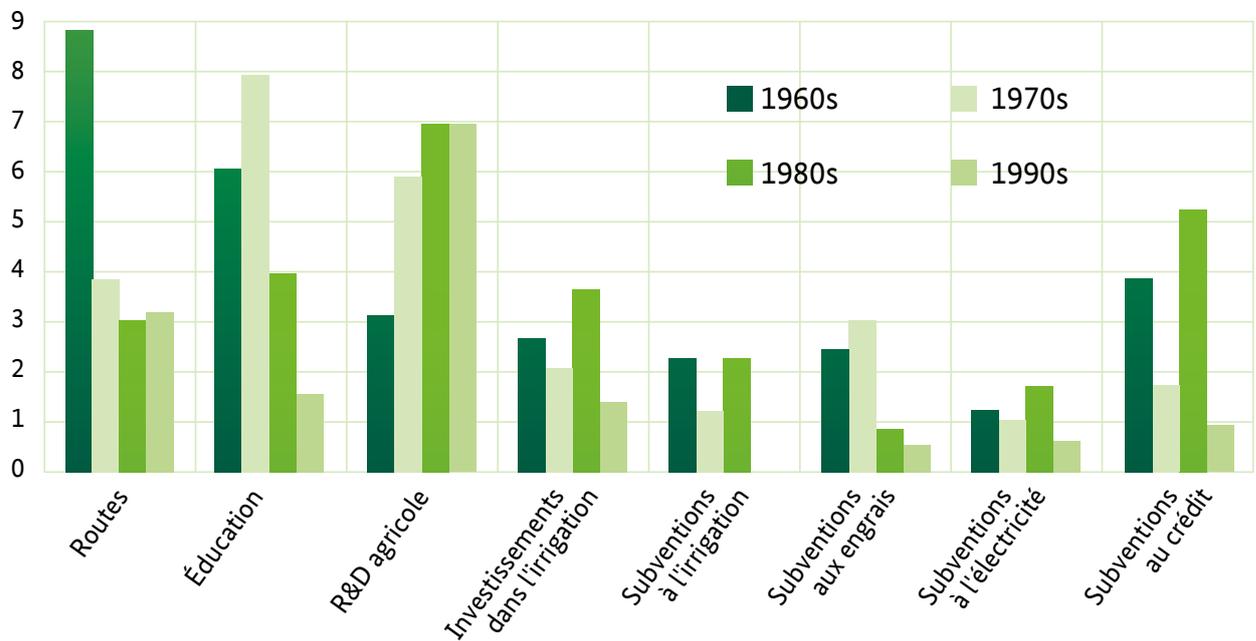
Comme le montre le tableau, le retour sur investissement a été très élevé pour la recherche agricole et les routes, et assez élevé pour l'éducation et l'irrigation. Le cas de l'Inde n'a rien d'exceptionnel. Des analyses similaires pour la Chine, le Vietnam, la Thaïlande et l'Ouganda (Fan et al., 2007) révèlent des tendances semblables, avec toutefois des différences de retour sur investissement pour différents biens publics selon les pays. Leur conclusion est la suivante :

La recherche agricole, l'éducation et les infrastructures rurales sont les trois formes les plus efficaces de dépenses publiques servant à promouvoir la croissance agricole et à réduire la pauvreté. (Fan et al., 2007)

Des études similaires d'estimation du retour sur investissement des dépenses publiques parviennent à une autre conclusion frappante : si cela rapporte de dépenser de l'argent pour des biens publics, ce n'est généralement pas le cas pour les biens privés (Fan & Rao, 2003). En Amérique latine, de Ferranti et al. (2005) se plaignent qu'entre 1985 et 2000, pour neuf pays de la région, plus de 54 % des dépenses publiques en zones rurales ont été affectées à des biens et des allocations de nature privée. À la marge, une hausse de 1 % de la part des dépenses rurales affectées aux biens publics entraîne une hausse de 0,23 % de la production agricole, contre un retour d'à peine 0,06 % pour une hausse globale des dépenses de 1 % sans changement dans leur répartition. Il semble donc que l'on pourrait y gagner considérablement si l'on transférait les financements des biens privés vers les biens publics dans les régions rurales d'Amérique latine.

SCHÉMA 2.2 ÉVOLUTION DES RETOURS SUR INVESTISSEMENT DES DÉPENSES PUBLIQUES EN INDE

Retours sur investissement, par roupie



Source : Dorward et al. 2004, à partir des données de Fan

Bien que ces résultats soient sans doute valables de manière générale, il peut y avoir des exceptions. Au début du processus de développement, les subventions peuvent permettre de rendre abordables les intrants qui sont hors de portée des agriculteurs, à cause de leur manque de capital et des défaillances sur les marchés du crédit. Cependant, il est possible que les bénéfices soient temporaires, comme le montre l'expérience de l'Inde (voir schéma 2.2). Durant les années 1960, les subventions à l'irrigation, au crédit et aux engrais eurent des effets importants sur la pauvreté rurale, tandis que les subventions à l'électricité eurent un retour sur investissement bien plus faible. Néanmoins, l'impact positif des subventions agricoles diminua au fil du temps pour ne plus en avoir que très peu dans les années 1990.

➔ **Lectures recommandées :**

Fan, Shenggen, Joanna Brzeska & Ghada Shields, 2007, 'Investment Priorities for Economic Growth and Poverty Reduction', 2020 Focus Brief on the World's Poor and Hungry People. Washington, DC: IFPRI

Leturque, Henri & Steve Wiggins, 2011, Ghana's sustained agricultural growth: Putting underused resources to work, Report, London: Overseas Development Institute

LE CONSENSUS AUTOUR DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET DE LA NUTRITION



Dans les pays en développement, l'insécurité alimentaire et la malnutrition demeurent des problèmes graves. On estime à 795 millions, soit 15 % de la population du monde en développement, le nombre de personnes sous-alimentées⁹ en 2014-16 (FAO, 2015). Parmi les enfants de moins de cinq ans, 29 % souffrent de retards de croissance¹⁰ et 18 % d'insuffisance pondérale¹¹ (UNICEF, 2012). Les carences en micronutriments sont encore plus répandues : quelques deux milliards de personnes sont touchées, et souffrent de carences en vitamine A, en iode, en fer et en zinc (UNSCN, 2004).

RÉSUMÉ :

Dans les pays en développement, l'insécurité alimentaire et l'insécurité nutritionnelle sont de graves problèmes : près de 800 millions de personnes sont sous-alimentées, 29 % des enfants de moins de cinq ans connaissent des retards de croissance, et au total deux milliards d'êtres humains souffrent de carences en vitamines et minéraux.

La réduction de la malnutrition a progressé lentement, mais les remèdes, globalement, sont connus : la réduction de la pauvreté, l'investissement dans la santé, l'eau courante et l'hygiène, l'éducation des filles jusqu'au secondaire, la formation à l'alimentation infantile, la distribution de micronutriments et l'alimentation thérapeutique.

Le développement agricole peut jouer un rôle clé, en produisant des aliments à un coût et à un prix réduits ; en étant source de revenus pour les agriculteurs et travailleurs agricoles ; et à travers son effet multi-

plicateur, qui soutient la création d'emplois et de revenus dans l'économie rurale locale. Une agriculture diversifiée peut s'avérer encore plus efficace pour améliorer la nutrition, en favorisant la culture de fruits et de légumes et le petit élevage, souvent dans les jardins familiaux. Le fait de soutenir spécifiquement les agricultrices permettrait de corriger les inégalités liées au genre, en mettant nourriture et revenus directement entre les mains de celles qui ont la charge principale des soins et de l'alimentation des enfants. Grâce aux avancées de la sélection des cultures, on peut aussi enrichir en vitamine A des denrées de base telles que le riz et le manioc.

Les pays en développement sont de plus en plus touchés par un problème nutritionnel nouveau, celui du surpoids et de l'obésité. On en sait moins sur la solution à y apporter, bien que celle-ci comprenne sans doute la promotion d'une alimentation riche en fruits et légumes et pauvre en graisses, sucre et sel.

La réduction de ces problèmes a progressé lentement. Le premier objectif du Millénaire pour le développement s'était fixé pour but, entre autres, de diminuer de moitié la part des individus souffrant de la faim entre 1990 et 2015. L'objectif de réduction de la sous-alimentation et de la malnutrition infantile n'a pas été atteint.¹² De plus, les avancées ont été inégales : en ce qui concerne les pays en développement, les principales diminutions de la prévalence de la sous-alimentation ont eu lieu en Asie et en Amérique latine ;

les progrès ont été bien moindres en Afrique et au Proche-Orient.

En 2008, on avait accompli à peine un tiers du chemin nécessaire pour réduire la prévalence de l'insuffisance pondérale infantile sur 1990-2015. L'Asie orientale et l'Amérique latine ont rempli leurs objectifs ou sont en bonne voie, tandis que l'Asie du Sud et l'Afrique subsaharienne sont en retard par rapport au calendrier prévu.

9 y a sous-alimentation lorsque les individus ne tirent pas assez d'énergie de leur régime alimentaire pour mener une vie saine et active.

10 La définition repose sur la taille en fonction de l'âge : les enfants dont la taille correspond à deux écarts-types standards en-dessous de la médiane de leur âge sont considérés comme chétifs.

11 La définition repose sur le poids en fonction de l'âge : les enfants dont le poids correspond à deux écarts-types standards en-dessous de la médiane de leur âge sont considérés en insuffisance pondérale.

12 Le Sommet mondial sur l'alimentation de 1996 a fixé un objectif encore plus ambitieux, celui de réduire de moitié le nombre de personnes souffrant de malnutrition d'ici 2015. Comme on peut le voir, les progrès accomplis ont été lents et il n'y a aucune chance de remplir cet objectif en 2015.

L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET LA MALNUTRITION : DES PROBLÈMES SIMILAIRES MAIS DISTINCTS

L'insécurité alimentaire consiste à ne pas avoir suffisamment de nourriture pour mener une vie normale ; ou pour reprendre les termes plus formels de la définition, largement acceptée, qui avait été adoptée au Sommet mondial de l'alimentation en 1996 :

La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active. (FAO, 1996)

La sécurité alimentaire concerne donc le bien-être des individus plutôt qu'une autosuffisance nationale en termes de production alimentaire.

*La malnutrition*¹³ concerne aussi les individus : elle existe quand le développement physique et mental et le fonctionnement d'un individu sont altérés en raison d'une carence en nutriments, et/ou d'une incapacité à les assimiler.

La malnutrition se définit comme la conséquence de maladies répétées et d'apports alimentaires insuffisants. Elle peut se manifester par l'émaciation (maigreur dangereuse par rapport à la taille), l'insuffisance pondérale (par rapport à l'âge), le retard de croissance (trop petit par rapport à l'âge) ou encore la carence en vitamines et minéraux (carences en micronutriments). (UNICEF)

Ces conditions ont tendance à se recouper, mais il existe des différences entre les deux situations. Des individus en condition de sécurité alimentaire peuvent souffrir de malnutrition : bien qu'ils aient accès à la nourriture en quantité suffisante, ils ne peuvent l'assimiler correctement, principalement en raison d'une mauvaise santé, comme on le verra plus loin. Il n'est pas non plus impossible d'être en situation d'insécurité alimentaire sans souffrir de la faim : certains individus souffrant de carences en micronutriments peuvent ne pas souffrir de la faim.

On utilise couramment deux cadres de référence pour mener la réflexion sur la malnutrition et l'insécurité alimentaire. L'UNICEF a conçu un schéma très utilisé pour expliquer les causes de la malnutrition, de la mortalité et des handicaps infantiles, cf. schéma 3.1. Celui-ci distingue deux facteurs directs de malnutrition infantile : les régimes alimentaires inappropriés et la maladie. Ceux-ci sont à leur tour causés par trois facteurs sous-jacents : l'accès insuffisant à la nourriture ; l'insuffisance des soins ; et la médiocrité des services sanitaires, médicaux et d'eau courante. La nutrition obéit donc à l'effet de l'interaction de facteurs multiples au sein de systèmes complexes. Ce qu'il faut retenir ici, c'est que l'insécurité alimentaire n'est qu'un facteur de malnutrition parmi d'autres.

¹³ On utilise communément le terme de malnutrition, mais il a des implications plus larges que la sous-nutrition : ce dernier terme renvoie à des conditions résultant d'un manque de nutriments, alors que la malnutrition peut aussi comprendre des problèmes de consommation excessive et donc de surpoids, d'obésité et des maladies liées, comme les attaques cardiaques, les infarctus et certains types de diabète.

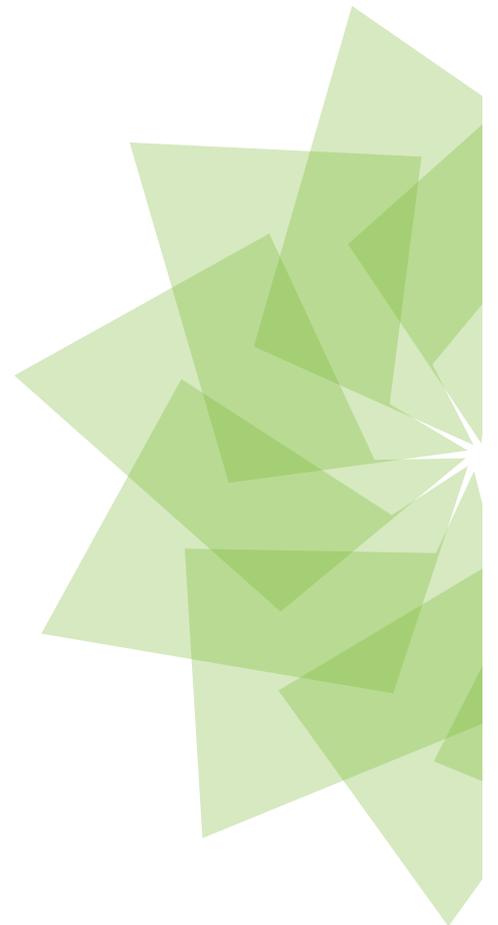
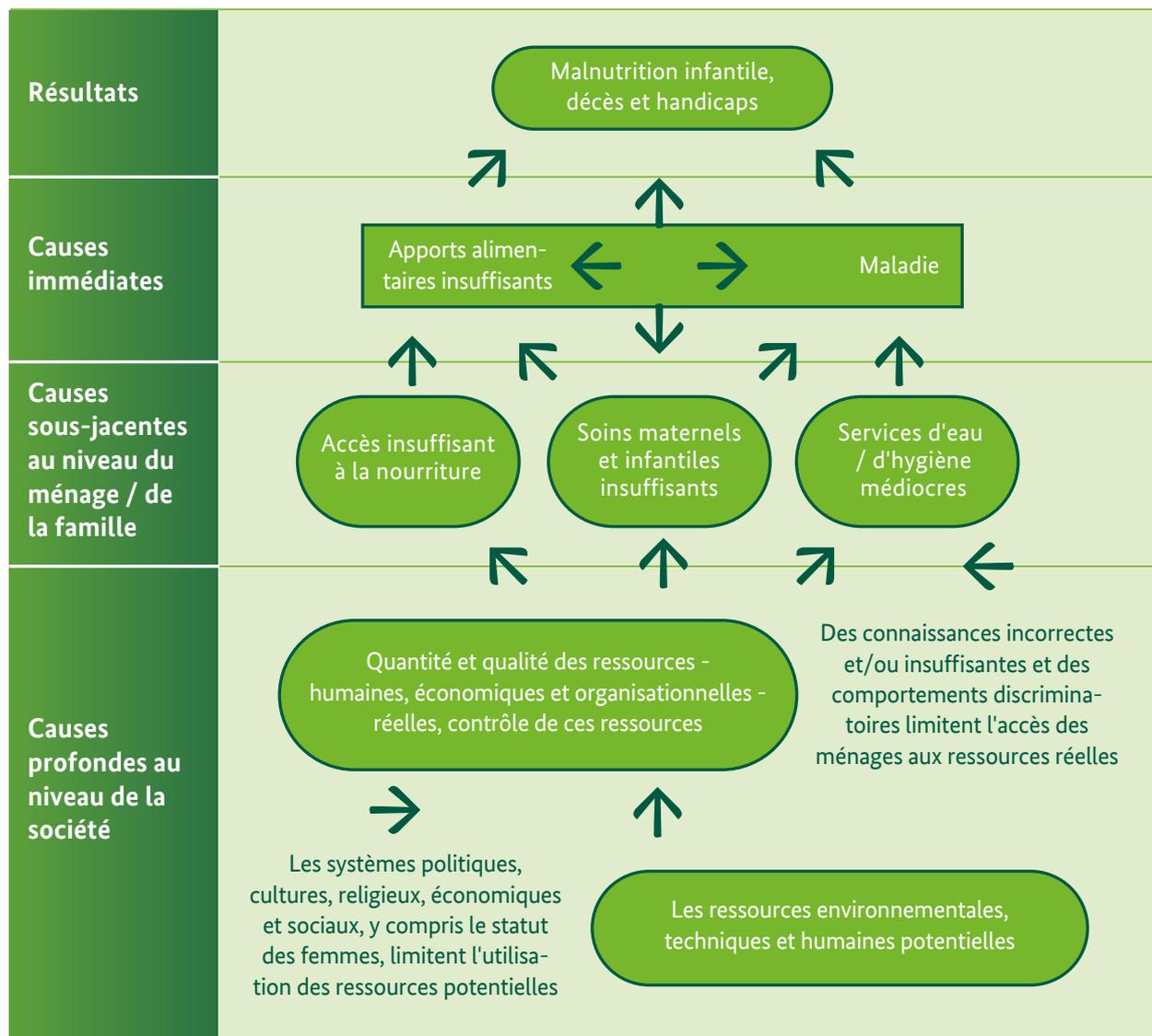


SCHÉMA 2.2 CAUSES DE LA MALNUTRITION INFANTILE



Source : The State of the World's Children, dans Pelletier 2002

L'autre cadre fréquemment utilisé dans l'explication des causes de l'insécurité alimentaire est fourni par la **FAO** (2008). Selon celui-ci, les individus seront en situation de sécurité alimentaire uniquement à ces conditions : si une quantité suffisante de nourriture est **disponible** ; s'ils y ont **accès** ; si les aliments sont bien utilisés ; et si la disponibilité et l'accès sont **constants**.

La disponibilité dépend de la production de denrées alimentaires, elle-même soumise au transport et au commerce. L'accès est fonction du prix des aliments de base relatif aux revenus, y compris les revenus implicites issus de la propre production des individus, et d'autres prestations comme les cadeaux et prêts ou les allocations de l'État.

Par utilisation de la nourriture on entend l'ensemble des facteurs qui interviennent entre le moment où l'on a de la nourriture et celui où elle est transformée en nutrition adéquate : la façon dont la nourriture est distribuée au sein des ménages, comment elle est préparée, les soins et l'alimentation des bébés, la santé de ceux qui consomment la nourriture. En rajoutant cette dimension, le cadre de référence de la FAO saisit les facteurs supplémentaires qui entraînent la malnutrition dans le cadre de l'UNICEF.

En 2007-08, quand les cours mondiaux des céréales atteignirent un pic, s'ensuivit la crainte d'une réduction de l'accès des populations vulnérables à la nourriture dans les pays en développement, ce qui aurait fait reculer leur sécurité alimentaire et leur nutrition. La lutte contre la faim devint alors plus urgente. Un

exemple d'effort engagé dans cette lutte est l'initiative **Scaling Up Nutrition** de 2010, signée par 95 organismes internationaux, bailleurs de fonds bilatéraux, ONG et organisations de recherche, ainsi que par sept entreprises privées. Cette initiative vise à accélérer les investissements destinés à diminuer la malnutrition, la priorité étant d'intensifier treize interventions directes contre la malnutrition, interventions dont on connaît l'efficacité et le retour élevé sur investissement. Celles-ci comprennent : l'hygiène et l'alimentation des bébés, l'augmentation des apports en vitamines et minéraux, et l'alimentation thérapeutique avec une nourriture spéciale pour les enfants mal nourris.

Ces mesures reposent principalement sur la communication poussant au changement de comportement et sur les interventions médicales pour agir directement sur la malnutrition, surtout les carences en micronutriments. Cette initiative reconnaît la nécessité d'une action plus large, qui recouvrirait les domaines de l'agriculture, de la santé, de la protection sociale, de l'éducation, de l'eau et de l'hygiène ; néanmoins, elle laisse entendre que l'amélioration de la nutrition via ces facteurs sous-jacents prendra sans doute du temps. Il s'agit peut-être là d'un pessimisme injustifié : selon une évaluation récente d'un vaste programme de nutrition mené dans les zones rurales du Bangladesh, il est possible d'obtenir de bons résultats à court terme concernant les causes fondamentales de la malnutrition (Smith et al., 2011).

Le rôle de l'agriculture dans la réduction de la faim

Le développement agricole peut largement contribuer à améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition, via les moyens suivants :¹⁴

- L'agriculture rend la nourriture disponible. À un certain moment, les stocks alimentaires plus importants vont faire baisser les prix de la nourriture, ce qui améliorera l'accès et le droit à la nourriture des individus aux ressources modestes ;
- L'agriculture fournit un revenu aux exploitants agricoles ainsi qu'à ceux qui travaillent la terre en tant qu'ouvriers agricoles. Ce revenu peut être payé directement en nature en produits de la ferme, ou donner accès à la nourriture sur les marchés ;
- L'agriculture crée des liens vers d'autres activités, par exemple dans la chaîne de valeur ajoutée où les hausses de production agricole génèrent un surplus d'activité, d'emplois et de revenus. De la même manière, lorsque les exploitants et les ouvriers agricoles dépensent les revenus tirés de l'agriculture, cela crée aussi de l'activité, de l'emploi et des revenus supplémentaires pour ceux qui fournissent des biens et services aux communautés rurales. Donc avec la croissance de l'agriculture, l'accès à la nourriture peut aussi s'améliorer en dehors du secteur agricole.

Dans certaines circonstances, d'autres liens de cause à effet peuvent s'avérer pertinents, dont :

- La mesure dans laquelle les revenus tirés de l'agriculture servent à se procurer de la nourriture, notamment les denrées de valeur plus élevée, riches en vitamines et minéraux, ou servent aux dépenses de santé, d'eau potable et d'hygiène, sachant que l'ensemble de ces facteurs peut avoir un impact sur la nutrition des ménages, surtout sur celle des enfants en bas âge ;
- Les effets de l'agriculture sur le statut des femmes au sein du ménage, et la capacité des mères et responsables de famille à allouer les revenus à la nourriture et aux soins ;
- Le temps qu'exige l'agriculture dans la journée des femmes et donc le temps disponible pour nourrir leurs enfants et s'occuper d'eux ;
- L'effet du labeur agricole sur l'énergie des ouvriers : des travaux durs peuvent exiger des besoins énergétiques élevés, qu'une alimentation limitée ne suffit peut-être pas à fournir ;
- Les effets de l'agriculture sur la santé, aussi bien celle des ouvriers agricoles qui peuvent être exposés à des risques, par exemple des intrants chimiques, que celle des personnes dont l'environnement peut être altéré par l'agriculture – ainsi, des moustiques et vers, vecteurs de maladies, utilisent parfois des canaux d'irrigation comme habitat.

En un mot, l'agriculture a un rôle clé à jouer dans l'amélioration de la nutrition. De manière générale, quand la croissance de l'agriculture surpasse celle de la population, la nutrition a tendance à s'améliorer. Cet effet est principalement attribué à l'augmentation des revenus et à la pression à la baisse sur les prix. Mais l'agriculture ne représente qu'une des trois influences majeures sur la nutrition, comme l'illustre le cadre de référence de l'UNICEF : si l'on veut améliorer la nutrition, il faut aussi faire progresser les facteurs qui jouent sur les soins et la santé. Il est difficile de fournir une estimation précise, mais des études économétriques transnationales laissent entendre que l'on peut attribuer à l'agriculture environ un tiers des réductions de retards de croissance observés depuis 1970 (Smith & Haddad, 2014). Parmi les autres facteurs importants, on peut aussi citer l'eau potable et l'hygiène, l'éducation des filles et une meilleure santé des femmes.

¹⁴ Cette partie s'inspire des travaux de Gillespie et al. 2012 qui ont exposé sept manières dont l'agriculture peut impacter la nutrition en Inde.

L'obésité, une préoccupation croissante

Alors même que la malnutrition dans les pays en développement diminue (lentement), le problème du surpoids et de l'obésité,¹⁵ lui, augmente. Auparavant, il s'agissait plutôt d'un problème de pays riche. Mais entre 1980 et 2008, le nombre de personnes en surpoids dans le monde en développement a plus que triplé, passant de 250 millions à 904 millions, soit un taux de prévalence global qui a grimpé de 15 % à 27 % chez les adultes (Stevens et al., 2012). En 2014, on a estimé que le nombre d'adultes en surpoids dans les pays en développement dépassait un milliard : quasiment le double du nombre de ceux habitant les pays riches (Wiggins & Keats, 2014).

Les conséquences en termes de santé sont très préoccupantes pour les pays en développement. Les individus en surpoids et obèses présentent un risque plus élevé de maladie cardiovasculaire, de diabète de type deux, et de certains cancers (OMS, 2013). Le surpoids devient un facteur de risque pour la santé de plus en plus répandu dans le monde entier : en 1990, le risque le plus fréquent, plutôt présent dans les pays en développement, était l'insuffisance pondérale infantile, celui-ci était tombé en huitième position en 2010. À titre de comparaison, l'indice de masse corporelle (IMC) élevé a grimpé du dixième au sixième rang des facteurs de risques les plus graves (Lim et al., 2012). Dans certaines régions en voie de développement, dont l'Amérique latine (centrale et du Sud), les Caraïbes, le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord et l'Océanie, un IMC élevé est devenu le premier ou deuxième plus important facteur de risque. La prévalence des personnes en surpoids et obèses augmente depuis des décennies, et ce dans le monde entier. Aucun pays n'a réussi à enrayer cette tendance, ce qui laisse présager des fardeaux aussi bien pour les individus – la maladie, l'infirmité et une mort précoce – que pour la société – un manque à gagner en termes de production et des soins de santé plus lourds.

Les facteurs de surpoids et d'obésité dans les pays en développement sont les mêmes que dans les pays riches (Kearney, 2010 ; Hawkes, 2006, 2007 ; Lang & Rayner, 2007 ; Mazzocchi et al., 2012 ; Swinburn et al., 2011). Les modes de vie sont plus sédentaires, à cause de l'urbanisation et de la hausse des revenus. Les régimes alimentaires, autrefois fondés sur des féculents basiques, se sont diversifiés, et l'on consomme de plus en plus de produits riches en calories, en graisses, en sucre et en sel (Popkin, 2003). Toutes sortes de facteurs ont contribué à cette évolution : la baisse des prix réels des aliments et surtout de ceux de nombreux aliments transformés, la plus grande disponibilité de produits prêts à grignoter et de fast-foods, la publicité pour les aliments riches en calories, et l'aspiration à la consommation de ceux-ci véhiculée par les films, la télévision et autres médias.

COMMENT L'AGRICULTURE PEUT-ELLE CONTRIBUER AUX ENJEUX DE POLITIQUES PUBLIQUES ?

Comment l'agriculture peut-elle le plus contribuer à faire reculer la faim ? Il s'agit d'assurer la pérennisation de l'impact positif sur la génération de revenu, l'augmentation de la production et la baisse des prix, vu à travers les moyens mentionnés ci-dessus. Cela nécessite **un développement agricole généralisé**, autrement dit une croissance à laquelle la majorité des petits exploitants agricoles peuvent participer, grâce aux conditions suivantes :

- Des innovations techniques peu gourmandes en capital, mais qui exigent de la main d'œuvre et un ajustement avisé aux circonstances locales ;
- Un accès des petits exploitants aux intrants, au conseil technique, au crédit et à l'assurance équivalent à celui dont bénéficient les exploitations à grande échelle ;
- Un accès physique aisé des petits exploitants aux installations nécessaires à la commercialisation, par exemple les usines de transformation, entrepôts et cuves frigorifiques, et stockage ;
- Un accès routier qui permet aux camions de desservir les petites exploitations et les communautés à un coût raisonnable.

Pour réunir ces conditions (ou au moins quelques-unes d'entre elles), on en revient au débat sur les pré-conditions basiques nécessaires au développement agricole, notamment l'investissement adéquat dans des biens publics ruraux. Cela nécessite aussi de surmonter un obstacle qui freine les petits exploitants ou augmente leurs coûts, à savoir celui des défaillances des marchés agricoles concernant les intrants et le financement (→ voir « *Les défaillances des marchés agricoles* », p.42).

On peut aussi faire en sorte que **le modèle de développement agricole prenne davantage en compte la nutrition**. Trois éléments ressortent. Le premier consiste à réduire les désavantages subis par les agricultrices, par exemple leur faible accès aux intrants, au crédit saisonnier et à l'assistance technique, ce qui augmenterait leurs revenus tirés de l'agriculture. Ceci leur permettrait alors d'augmenter leurs dépenses pour les soins et l'alimentation de leurs enfants – et pour elles-mêmes.

Le deuxième élément est la promotion des jardins familiaux et du petit élevage, afin de favoriser des régimes alimentaires plus diversifiés et de s'attaquer aux carences en micronutriments, carences dont la fréquence est préoccupante. Les jardins familiaux,

¹⁵ Un adulte est considéré en surpoids si son indice de masse corporelle est de 25 ou plus, et obèse à partir de 30.

associés à une communication éducative visant à changer les comportements concernant les régimes alimentaires, les soins et l'hygiène, ont fait leurs preuves comme moyen de réduction de la malnutrition.

Le troisième, lorsque cela est possible, est l'enrichissement des productions de base en minéraux et vitamines, dont la vitamine A, via la sélection de plantes. Jusqu'à présent, on ne dispose que d'un exemple d'amélioration à grande échelle, celui de la patate douce à chair orange, enrichie en bêta-carotène, un précurseur de la vitamine A. Le riz doré, lui aussi enrichi en bêta-carotène, pourrait en devenir un autre dans un avenir proche.

Enfin, il faut que les personnes travaillant au développement agricole reconnaissent l'importance des soins et de la santé dans l'amélioration de la nutrition. L'agriculture seule ne soulagera que de manière limitée le lourd fardeau de la malnutrition ; en revanche, on peut accomplir beaucoup en complétant avec des actions destinées à émanciper les femmes et à favoriser de meilleurs soins pour les enfants, avec de meilleurs services de santé primaire, d'eau courante et d'hygiène. L'évaluation d'un programme de réduction de la malnutrition parmi les populations rurales les plus pauvres du Bangladesh (Smith et al., 2011) est arrivé à cette conclusion frappante : prises séparément, la promotion de l'agriculture et de la pêche, et la promotion des soins à la mère et à l'enfant, ont chacune réduit de 1.4 point l'incidence des retards de croissance parmi les enfants de 6 à 24 mois entre 2006 et 2010, mais lorsqu'on combinait les deux, la réduction se chiffrait à 7.9 points.

Pour le problème nouveau de l'obésité, les politiques publiques doivent fournir une éducation publique et des informations sur le régime alimentaire et le sport, réglementer la publicité pour les produits peu sains à destination des enfants, et songer à taxer les choix peu sains tout en subventionnant les choix plus sains tels que les fruits et légumes. Cela dit, aucun pays n'a encore réussi à trouver un ensemble de mesures efficaces pour freiner la progression de l'obésité. Cela est peut-être dû au fait que les mesures prises jusqu'ici, principalement dans les pays riches qui connaissent ce problème depuis longtemps, ont été peu nombreuses et plutôt timides. Les dirigeants politiques ont rechigné à mettre les consommateurs sous pression concernant leur régime alimentaire, et à s'aliéner les industriels et les distributeurs. Cela changera peut-être à mesure que l'on prend la mesure de l'ampleur du problème. Au Mexique par exemple, on a introduit fin 2013 un ensemble de mesures destinées à juguler l'épidémie nationale de diabète : une interdiction des publicités à la télévision pour les aliments et boissons caloriques aux heures d'écoute familiale, des taxes sur les boissons sucrées et les nourritures caloriques. L'expérience mexicaine sera observée de près.

➔ Lectures recommandées :

Haddad, Lawrence, Harold Alderman, Simon Appleton, Lina Song & Yisehac Yohannes, 2003, 'Reducing Child Malnutrition: How Far Does Income Growth Take Us?' *World Bank Economic Review*, 17 (1), 107–131

Smith, Lisa C., Faheem Kahn, Timothy R. Frankenberg & Abdul Wadud, 2011, 'Admissible Evidence in the Court of Development Evaluation? The Impact of CARE's SHOUHARDO Project on Child Stunting in Bangladesh', *IDS Working Paper 2011 (376)*, October 2011, Brighton: Institute of Development Studies

SUN, 2010, **Scaling Up Nutrition. A framework for action** http://scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/pdf/SUN_Framework.pdf

Wiggins, Steve & Sharada Keats, 2013, *Smallholder agriculture's contribution to better nutrition*, **Report for the Hunger Alliance**, March 2013, London: Overseas Development Institute

Wiggins, Steve and Sharada Keats, 2014, *Future diets: Under- and over-nutrition in developing countries*, in *Commonwealth Health Partnerships 2014*, London: Commonwealth Secretariat. <http://www.commonwealthhealth.org/commonwealth-health-partnerships/commonwealth-health-partnerships-2014/>

Wiggins, Steve & Sharada Keats with Euna Han, Satoru Shimokawa, Joel Alberto Vargas Hernández & Rafael Moreira Claro, 2015, *The rising cost of a healthy diet. Changing relative prices of foods in high-income and emerging economies*, **Report**, London: Overseas Development Institute



2.3 PRINCIPAUX DÉBATS ET INCERTITUDES

Quand on rentre dans le détail de la politique agricole, cependant, on y trouve beaucoup de doutes et de débats. Le présent rapport présente les plus importants de ces enjeux qui font débat : les transitions rurales et agricoles (→voir ci-dessous) ; les perspectives pour les petites exploitations agricoles (→voir p.37) ; les droits et régimes fonciers (→voir p.40) ; le développement des marchés agricoles (→voir p.42) ; l'utilisation des technologies agricoles (→voir p.53) ; le rôle du genre dans l'agriculture (→voir p.58) ; et la viabilité environnementale et le changement climatique (→voir p.64). Vu la longueur de la liste, il semblerait que l'on manque de certitudes pour une très grande partie de la politique agricole ; ce serait exagéré. En fait, les expériences de pays tels que la Chine et le Ghana laissent à penser que la croissance agricole est probable tant que des éléments basiques sont établis. Qui plus est, les débats et doutes ont beau avoir l'air épineux si l'on considère le grand nombre de pays en développement, si l'on regarde chaque pays isolément, avec ses caractéristiques, alors certaines incertitudes peuvent disparaître et les choix devenir plus clairs et moins nombreux.

TRANSITIONS AGRICOLES ET RURALES



Lorsque les pays se développent, et d'agaires, deviennent industriels, l'on observe des changements importants dans la structure de leur économie, ainsi que dans leur géographie économique et sociale, au fur et à mesure que la plus grande partie de la population et de l'activité se déplace des zones rurales vers les villes. L'agriculture passe donc par une période de transition, durant laquelle son importance relative diminue et elle dégage (au final) des ressources, notamment la main d'œuvre, pour l'industrie et les services. Les zones rurales connaissent aussi une période de transition durant laquelle leur population diminue en termes relatifs, puis au final diminue aussi en termes absolus.

La partie qui suit décrit ces transformations et étudie leurs implications pour l'agriculture, notamment en ce qui concerne l'échelle des exploitations et le régime foncier.

RÉSUMÉ :

Les pays à faible revenu sont en transition, passant de sociétés agraires et rurales à des sociétés urbaines, marquées par l'urbanisation, la croissance de l'économie rurale non-agricole, et une migration en hausse chez les familles rurales. L'agriculture continue à croître, mais son poids relatif est en déclin, car ses ressources, notamment la main d'œuvre, partent vers l'industrie et les services. Si le secteur agricole doit connaître une croissance suffisante, transférer des ressources et fournir un revenu décent aux ménages agricoles – un défi difficile – alors sa productivité doit augmenter considérablement.

Par le passé, les petites exploitations disposaient de certains avantages par rapport aux plus grandes exploitations, mais cela est probablement en train de changer, étant donné les exigences croissantes des chaînes de valeur ajoutée en termes de qualité et de certification des produits. Les petits exploitants risquent alors de se retrouver exclus des marchés de produits à plus haute valeur ajoutée, sauf s'ils arrivent à accéder à des marchés changeants (→voir p.42) et à la technologie (→voir p.53).

Même si les petits exploitants agricoles réussissent à rester compétitifs, ils seront moins nombreux avec le temps, à mesure que certains d'entre eux iront chercher du travail mieux payé dans l'industrie et

les services. Le résultat pourrait prendre la forme de **deux transitions très différentes** : avec l'une, la propriété des terres va rapidement se concentrer entre les mains de fermes commerciales à grande échelle ; avec l'autre transition, la propriété foncière sera concentrée, mais bien plus lentement, et se retrouvera aux mains de fermes familiales qui accumulent les terres revendues, louées, ou prêtées par leurs voisins lorsque ceux-ci partent pour des emplois mieux rémunérés dans l'industrie et les services.

Les débats autour **des droits et régimes fonciers** se centrent sur le degré de protection des droits et la sécurité pour les communautés spécifiques qu'offre chaque régime foncier, ainsi que sur sa capacité à encourager l'investissement. Les régimes fonciers vont de la propriété collective ancienne à des enregistrements plus formels des titres de propriété, en passant par les cadastres et délimitations pour la propriété foncière libre. En termes d'équité, et parfois d'efficacité, on peut préférer la redistribution des terres, mais celle-ci est politiquement délicate, administrativement compliquée, et peut ne pas aboutir à grand-chose sans soutien complémentaire. Tout changement dans la politique foncière doit s'accompagner d'une large participation et d'une gouvernance plus forte.

Le développement et les changements qu'il induit.

À mesure qu'une économie croît, la part de chaque secteur se modifie, tout comme la localisation géographique de l'activité (Breisinger et al., 2011 ; Herrendorf et al., 2013 ; Timmer, 2009).

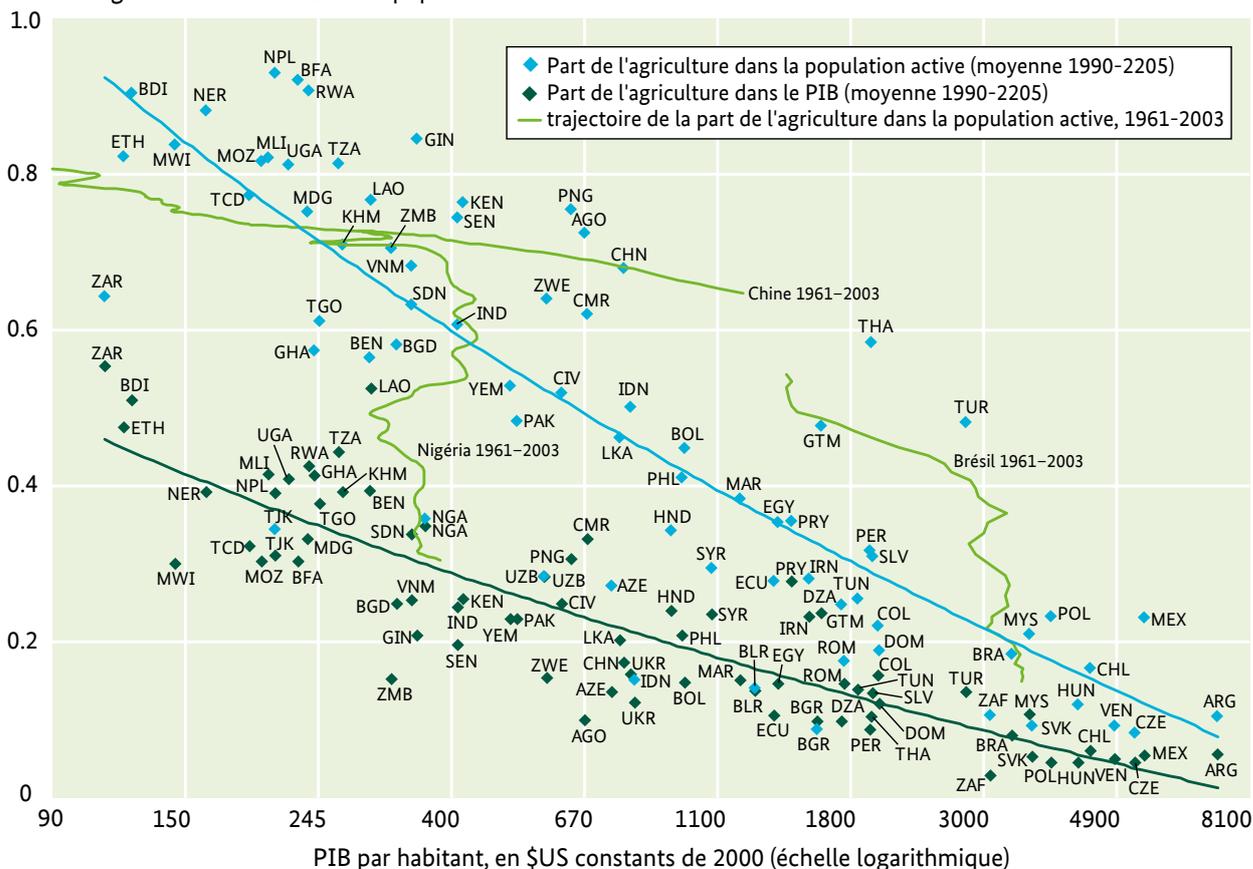
Les schémas suivant sont habituellement observés :

- La part de l'agriculture dans la production diminue car l'industrie et les services connaissent une croissance plus rapide. Cela ne signifie pas que la production agricole décline – au contraire, elle augmente presque toujours, mais moins vite que les autres secteurs ;
- La proportion de la population active employée par l'agriculture diminue aussi tandis que celle employée par l'industrie et les services augmente rapidement. Durant les premières phases du développement, la main d'œuvre agricole continue à augmenter. Ce n'est que lorsque les pays atteignent des niveaux de revenu intermédiaires que le nombre total de personnes employées dans le secteur agricole décline ;
- C'est dans les zones urbaines que l'on trouve une part croissante de la production et de l'emploi, puisque la plupart des industries et services se situent dans les villes.

Les comparaisons transnationales permettent de confirmer le lien entre croissance économique et diminution de l'importance relative de la main d'œuvre et de la production agricoles, voir Schéma 2.4.

SCHÉMA 2.4 PART MOYENNE DE L'AGRICULTURE DANS LE PIB ET LA POPULATION ACTIVE, 1990-2005

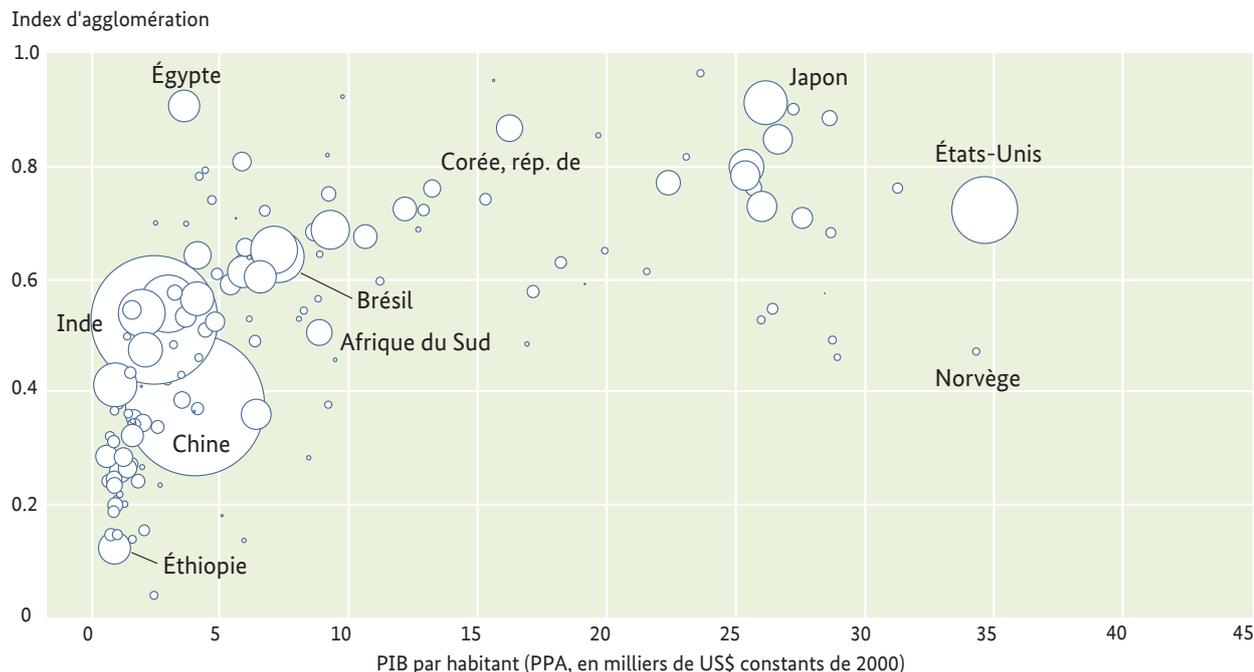
Part de l'agriculture dans le PIB et la population active



Source : Figure 1.2, World Bank 2007

L'urbanisation augmente avec la moyenne des revenus, et la hausse est particulièrement rapide dans les premières phases du développement, lorsque les revenus grimpent à 5 000 US\$ par habitant en moyenne, voir Schéma 2.5.

SCHÉMA 2.5 PART DE LA POPULATION VIVANT EN ZONE URBAINE



Source : Figure 1.7, World Bank 2009

Note: La taille des cercles représente la population de chaque pays. PPA = parité pouvoir d'achat. La définition d'une zone urbaine varie d'un pays à un autre, donc l'équipe du RDM 2009 a créé un index d'agglomération applicable à tous les pays. Selon cet index, une localité est urbaine si elle comprend 50 000 habitants ou plus, ou si la densité de population au kilomètre carré est de 150 ou plus, et s'il faut moins d'une heure pour se rendre dans un lieu habité par 50 000 personnes ou plus.

Pourquoi de telles évolutions ? L'importance relative de l'agriculture diminue car les gens dépensent proportionnellement moins d'argent pour la nourriture lorsqu'ils deviennent plus aisés : en d'autres termes, la demande par rapport aux revenus pour la plupart des aliments est relativement inélastique.¹⁶ C'est pour cela que la demande d'aliments et d'autres produits agricoles croît à un rythme moins rapide que l'économie, ce qui tend à limiter la croissance agricole. Cette limite n'est pas absolue, puisque l'agriculture peut très bien se développer en produisant pour l'exportation. Mais en pratique, peu de pays ont des exportations agricoles suffisamment importantes pour dépasser complètement les limites de la croissance lente de la demande nationale.

Le phénomène d'urbanisation a lieu parce que la plupart des usines et services se situent dans des zones urbaines, principalement à cause des économies d'agglomération (Henderson et al., 2001 ; Henderson, 2013 ; Quigley, 2008).¹⁷ Celles-ci sont dues en partie au montant moins élevé des coûts de transport entre entreprises, et entre les

entreprises et leurs consommateurs, lorsqu'ils se trouvent en un même lieu. Mais ce qui joue plus sur l'attractivité des villes pour les industries et services, ce sont les économies externes que réalisent les entreprises lorsqu'elles se regroupent, entre autres :

- Les fournisseurs de biens et de services intermédiaires aux bureaux et usines peuvent se spécialiser et offrir des coûts unitaires plus bas ;
- **Les coûts de transaction diminuent et des complémentarités** peuvent s'appliquer sur les marchés des facteurs de production. Concernant les marchés du travail, il est plus facile de faire se rencontrer l'offre et la demande sur un marché du travail plus divers et de taille plus importante. De plus, un vaste marché de l'emploi incite les travailleurs à se former et à acquérir des compétences, tandis que les employeurs ont intérêt à investir dans des machines et de l'équipement pour utiliser ces compétences. En zone urbaine, les marchés des locaux commerciaux et des équipements (de seconde main) ont avantage à atteindre une taille importante.¹⁸

¹⁶ Certains aliments ont une élasticité-revenu de la demande plus faible que d'autres. La demande pour les denrées de base est très peu élastique, tandis que celle des aliments d'origine animale est légèrement inélastique. Cela explique pourquoi, lorsque les revenus des consommateurs augmentent, la composition de la demande évolue, avec moins de denrées de base et davantage de produits d'origine animale, de produits gras, de sucre, de fruits et de légumes. De plus en plus, la plus grande partie de la croissance de la production agricole est due à ces produits alimentaires de plus grande valeur.

¹⁷ Bien que l'on connaisse depuis longtemps les avantages d'une localisation urbaine pour les usines, depuis 2000, les études de développement en sont venues à reconnaître le moteur potentiel que représentent les villes pour la croissance économique.

¹⁸ Le niveau de compétences des employés n'est pas toujours à la hauteur des attentes des employeurs ayant installés un équipement avancé, aussi certains travailleurs moins qualifiés peuvent parfois travailler avec davantage de capital que ce à quoi on pourrait s'attendre.

- La formation, la connaissance et l'imitation. Tant les entreprises que leurs collaborateurs ont tendance à s'imiter les uns les autres et à apprendre les uns des autres lorsqu'ils se trouvent au même endroit et ont des interactions, formelles aussi bien qu'informelles. Donc les innovations ont tendance à générer de nouvelles innovations, tandis que les managers, techniciens spécialisés et travailleurs gagnent en productivité avec l'apprentissage ;
- Quand de nombreux clients, employés et entreprises vivent à proximité, les variations dans l'offre et la demande peuvent être amorties par l'effet du nombre, ce qui permet aux entreprises de garder des niveaux de stocks plus bas. (Quigley, 2008)

Les économies externes d'agglomération sont devenues plus importantes avec le progrès technique. Elles expliquent non seulement pourquoi les entreprises industrielles et de services ont tendance à choisir de s'implanter en ville, mais aussi pourquoi les entreprises d'un même secteur ont tendance à se regrouper dans les villes et les régions environnantes, comme on l'a vu avec le secteur de l'information dans la Silicon Valley en Californie, l'industrie automobile dans le Bade-Wurtemberg et les fabricants de cycles dans le Nord de l'Italie.

Pour l'industrie et les services, l'agglomération présente des avantages énormes. Certes, les villes sont embouteillées et polluées, les loyers des locaux élevés, mais ces coûts sont faibles au regard des bénéfices. L'agriculture et les autres activités primaires représentent un cas à part, car elles sont tributaires des terres, de l'eau et des gisements de minerais.

Le rôle de l'agriculture dans la transformation

Le développement agricole peut faciliter le changement structurel, principalement en produisant de la nourriture pour les consommateurs urbains et des matières premières pour l'industrie. C'est mieux pour l'industrie si la productivité agricole augmente et le prix unitaire des aliments baisse, ce qui modère les revendications salariales. Lorsque l'agriculture représente un secteur clé pour les exportations, comme cela est souvent le cas dans les pays à faible revenu, sa contribution est l'apport de devises étrangères, lesquelles servent à l'importation de machines et de matières premières pour l'industrie naissante. Une économie industrielle et de services a besoin de travailleurs pour sa croissance, aussi l'agriculture doit-elle libérer de la main d'œuvre. L'agriculture peut également fournir le capital nécessaire au démarrage du développement industriel, sous la forme d'épargne des ménages agricoles ou d'une imposition directe ou indirecte de l'agriculture.

Ces fonctions ont été énoncées par Johnston & Mellor en 1961. Elles impliquent que l'agriculture doit augmenter considérablement sa productivité si elle veut connaître une croissance suffisante, transférer des ressources, et fournir un revenu décent aux ménages agricoles. Le défi paraît difficile, mais il est possible, étant donné que la pro-

ductivité de la main d'œuvre et des terres est souvent très basse dans les pays en développement, et que les améliorations techniques sont connues. La Révolution Verte en Asie en est la preuve.¹⁹

L'échelle de la production : une agriculture à petite ou à grande échelle ?

Une question cruciale est celle de l'échelle de la production : est-il possible d'améliorer la productivité, d'augmenter la production et de libérer du capital et de la main d'œuvre pour d'autres secteurs, tout cela alors que la plupart des fermes sont de petite taille ? L'écrasante majorité des exploitations dans les pays en développement, à savoir 95 % d'entre elles, sont des fermes familiales à petite échelle, qui exploitent moins de cinq hectares (Lowder et al., 2014). De plus, dans la plupart des pays en développement, la taille moyenne des exploitations a tendance à diminuer à chaque recensement décennal.²⁰

Les fermes à petite échelle²¹ (petites exploitations agricoles) ont tenu une place importante dans l'histoire du développement. Selon les résultats d'études menées par des économistes agricoles américains tels que David Hopper et Sol Tax dans les années 1950 et 1960, l'allocation de ressources dans les petites exploitations est efficace. Cela allait à l'encontre des idées reçues de certains agronomes, qui estimaient les petits exploitants « traditionnels », « conservateurs » ou encore « arriérés ». T. W. Schultz (1964) condensa ces résultats dans son document très influent, « Transforming traditional agriculture » (« Transformer l'agriculture traditionnelle »), dans lequel il affirmait que les petits agriculteurs étaient « efficaces, mais pauvres ». Pour Schultz, donc, on n'élèverait pas les revenus des petits exploitants en leur enjoignant de mieux gérer leurs exploitations, mais plutôt en leur fournissant une meilleure technologie. De la même manière, dix ans plus tard, des économistes de la Banque mondiale ont estimé que les efforts de développement public devaient se concentrer sur les petites fermes, ainsi que sur les petites entreprises, souvent informelles. En effet, dans de bonnes conditions

19 Lorsque Johnston & Mellor présentèrent leurs idées en 1961, il était loin d'être évident que de tels changements puissent avoir lieu dans les pays en développement à l'époque. On était alors particulièrement pessimiste concernant l'Asie : le continent était très pauvre à l'époque, avec une croissance de la population rapide qui ne faisait qu'ajouter à ce qui était perçu comme une surpopulation (Myrdal, 1968). Cependant, la Révolution Verte dissipa les doutes de ceux qui avaient des conceptions malthusiennes. Dans les années 1970, il devint clair que l'agriculture était capable de croître et d'accroître sa productivité pour soutenir l'industrialisation de l'Asie.

20 Cette situation contraste beaucoup avec celle de la plupart des pays à haut revenu, où la taille moyenne des exploitations s'accroît depuis 50 ans, voire depuis plus longtemps.

21 Les termes de petites fermes ou exploitations, d'exploitations à petite échelle et de fermes paysannes seront utilisés indifféremment dans les pages qui suivent. La définition de ce qu'est précisément une petite exploitation est peut-être floue, mais le concept est simple : le terme renvoie à des exploitations familiales, où ce sont les membres du ménage qui constituent la plus grande partie de la main d'œuvre – avec un recours à une main d'œuvre saisonnière ; et où la taille de l'exploitation, exprimée en termes de surface ou de têtes de bétail, est peu élevée. Pour les terres cultivées, on parle de 10 hectares ou moins en cultures pluviales, moins avec de l'irrigation, ou plus si les zones qui ne comptent que sur la pluie sont de qualité médiocre. Cependant, la FAO établit ses statistiques sur les petites exploitations à partir d'une limite de deux hectares seulement.

et avec un soutien approprié, celles-ci connaîtraient une croissance plus rapide que les entreprises formelles à plus grande échelle. En plus, autre avantage non négligeable, les bénéficiaires iraient aux pauvres. L'ouvrage « Redistribution et croissance » (Chenery et al., 1974) présente ces idées.

À la même époque survint une autre raison d'encourager les petites exploitations familiales : sur le plan politique, on voyait les causes profondes des révolutions chinoise (1949) et cubaine (1959), et de l'insurrection indonésienne ratée (1965) dans les injustices flagrantes des sociétés agraires inégalitaires, où les propriétaires monopolisaient les terres et extorquaient des loyers à la paysannerie. Si on voulait contrer les révolutions communistes, alors le capitalisme allait devoir réformer les régimes fonciers afin de soulager le mécontentement rural qui nourrissait les révoltes. Ainsi les États-Unis forcèrent plus ou moins la Corée du Sud, le Japon et Taïwan à effectuer une redistribution des terres dans les années 1950 (Mennen, 2009), et encouragèrent, avec plus ou moins de succès, les pays d'Amérique latine à faire de même.

La théorie était étayée par la pratique. Dans les années 1950, le gouvernement colonial du Kenya renversa complètement ses politiques agricoles, qui jusque-là traitaient les zones entre les mains des fermiers africains autochtones comme des réserves de main d'œuvre pour les grandes fermes des « Highlands blancs », et décida plutôt de promouvoir le développement des petites fermes africaines. On observa comme résultat une expansion remarquable des cultures à petite échelle, telles que le thé et le café. Pendant ce temps, dans les pays d'Asie orientale où les terres avaient été redistribuées, la production agricole augmenta considérablement.

C'est ainsi qu'à la fin des années 1960, aussi bien la théorie que la pratique suggéraient que l'agriculture à petite échelle n'était pas un obstacle à l'augmentation de la productivité et de la production. La Révolution Verte démarrait justement à ce moment-là. Les nouvelles semences, l'irrigation, les engrais et les politiques de soutien étaient déployées à travers les terres irriguées de l'Asie, et dans certaines parties de l'Amérique latine, tandis que les programmes destinés aux petits exploitants étaient conçus. S'ils n'avaient pas accès aux intrants, au crédit, aux débouchés, au conseil technique, alors l'État arrangerait les services nécessaires pour que les petits agriculteurs puissent adopter la technologie. À la fin des années 1970, ces espoirs s'étaient concrétisés : des millions de petits exploitants dans des zones propices à la culture de ces nouvelles variétés avaient adopté les semences, ainsi que les engrais et produits chimiques, et ils avaient vu augmenter leurs rendements. En Inde par exemple, le gouvernement se retrouva à acheter la production supplémentaire, et donc à stocker des millions de tonnes de céréales, alors que l'on craignait que le pays n'arrive jamais à produire suffisamment d'aliments de base pour sa population.

L'efficacité de l'utilisation des sols par les petites exploitations : la relation inverse entre taille et rendements

Vu le succès de la Révolution Verte, on pouvait penser que les économies d'échelle dans la production de céréales étaient limitées, voire inexistantes. Les enquêtes de l'époque ont régulièrement observé une « relation inverse » entre la taille des exploitations et les rendements à l'hectare (Cornia, 1985 ; Eastwood & Lipton, 2004), c'est-à-dire que l'on mesurait les rendements les plus élevés sur les fermes les plus petites. L'explication communément avancée est que le travail est plus intensif sur les petites exploitations, car la main d'œuvre provenant du ménage est moins chère, plus assidue, et travaille plus dur que les travailleurs saisonniers sur les grandes exploitations. Les ménages agricoles fournissent une main d'œuvre directement disponible, flexible dans son emploi du temps, et prête à adapter ses efforts en fonction des exigences de la ferme, par exemple au moment de planter ou de récolter, ou lorsqu'il faut lutter contre les parasites et les maladies. Cette main d'œuvre n'a pas besoin de supervision, est motivée pour accomplir les tâches avec zèle, et peut effectuer des heures supplémentaires si nécessaire. En revanche, les grandes exploitations qui emploient principalement des travailleurs salariés supportent des coûts de transaction lorsqu'il les recrutent et les supervisent afin de vérifier qu'ils travaillent avec application et effectuent les horaires convenus.

L'agriculture à petite échelle présente sans doute d'autres avantages, car les agriculteurs qui cultivent des petites parcelles ont probablement une connaissance détaillée de leurs sols, de la topographie, du drainage, etc., ce qui leur permet de travailler la terre de manière appropriée.²² C'est ainsi que des déséconomies d'échelle peuvent s'appliquer dans l'agriculture non mécanisée, où la main d'œuvre est un facteur essentiel ; les petits exploitants tirent un avantage de leur petite échelle.

Autres arguments en faveur du développement des petites exploitations

L'efficacité n'est pas le seul avantage possible du développement de la petite agriculture. Comme ils fonctionnent essentiellement avec les membres du ménage comme main d'œuvre, les petits exploitants résistent peut-être mieux aux baisses de prix temporaires, dans la mesure où les membres du ménage sont peut-être prêts à accepter une rémunération implicite de leur travail plus faible, alors qu'une ferme commerciale ferait tout simplement faillite. Historiquement, les petites fermes familiales ont souvent survécu à des conditions économiques difficiles.

²² Ce n'est que récemment que les grandes exploitations mécanisées ont pu faire cela aussi, depuis que la robotique permet l'agriculture « de précision », où les machines ajustent leur fonctionnement selon des différences minimes dans les champs.

Pour réduire la pauvreté, développer les petites exploitations est peut-être la démarche qui a le plus de sens. La pauvreté est principalement rurale ; la plupart des pauvres travaillent dans l'agriculture, le plus souvent sur des petites fermes, soit comme exploitants soit comme travailleurs saisonniers. Le soutien aux petites exploitations devrait donc se traduire directement par des revenus supplémentaires pour les pauvres. De plus, les petites exploitations ont tendance à utiliser plus de main d'œuvre par hectare que les grandes, en partie à cause des faibles coûts de transaction associés à l'emploi de membres du ménage comme main d'œuvre, mais aussi parce que les coûts de transaction sont également faibles s'il faut recruter des membres de la famille ou des voisins en renfort saisonnier.²³ En concentrant les efforts sur l'amélioration de la petite agriculture, on peut donc s'attendre à créer des emplois, ce qui ferait remonter la rémunération du travail rural non qualifié et bénéficierait aux pauvres et aux sans-terres. De plus, lorsque les petits exploitants dépensent leurs revenus agricoles supplémentaires, ils ont tendance à les consacrer à des biens et des services produits localement : des meubles, du divertissement, des améliorations pour leur maison, etc. Autrement dit, l'effet multiplicateur sur l'économie locale devrait être plus élevé que celui des revenus des propriétaires plus aisés de grandes exploitations.

Pour toutes ces raisons, l'idée communément admise et la pratique générale dans les années 1980 étaient qu'il fallait faire des petits exploitants les sujets et les acteurs principaux du développement agricole.

L'avantage est-il passé du côté des grandes exploitations avec l'évolution des circonstances ?

De nombreux observateurs pensent encore que l'agriculture à petite échelle présente des avantages dans les pays en développement, comme en témoigne le Rapport sur le développement dans le monde 2008 intitulé L'agriculture au service du développement (Banque mondiale, 2007). D'autres, cependant, en doutent. Ils arguent du fait que les circonstances ont changé par rapport à l'époque du début de la Révolution Verte, surtout en ce qui concerne l'efficacité technique des grandes exploitations, l'accès à la technologie, et les exigences des gestionnaires de chaînes de valeur ajoutée. Ils se demandent aussi s'il est possible d'offrir aux petits exploitants le même soutien que durant la Révolution Verte, et s'il n'existerait pas de meilleurs moyens que le développement de la petite agriculture pour réduire la pauvreté rurale (cf. Ashley & Maxwell, 2001 ; Byerlee et al., 2009 ; Ellis, 2005).

Plus précisément, le scepticisme se fonde sur le fait que les avancées techniques, telles que l'agriculture de précision, permettent **aux rendements des grandes exploitations de surpasser ceux des petites exploitations**. Ces technologies ne sont pas neutres par rapport à l'échelle : elles nécessitent du capital, ainsi que des techniciens spécialisés très qualifiés. On en trouve des exemples au Brésil, au Chili et en Argentine. Dans ce dernier pays, avec les « pools de semis » – « pools de siembra » – 30 entreprises arrivent à cultiver 2,44 millions d'hectares. Les « pools » fonctionnent ainsi : des entreprises louent des terres, louent des machines et recrutent de bons agronomes pour cultiver des blocs de 10 000 hectares ou plus. Cela convient aux propriétaires terriens de laisser les entreprises s'occuper des terres, puisqu'ils gagneraient plus ainsi qu'en les cultivant eux-mêmes (Byerlee & Deininger, 2012).

L'accès à la technologie évolue. Il y a quarante ans, durant la Révolution Verte, c'étaient des centres de recherche nationaux et internationaux publics qui développaient les nouvelles semences. De nos jours, la plus grande partie des budgets de recherche agricole est entre les mains d'entreprises privées, et c'est dans leurs laboratoires et parcelles-test qu'ont lieu de nombreuses avancées de la biotechnologie. Il est possible que les petits exploitants n'aient ni les moyens financiers d'acquérir les semences et produits chimiques auxquels donnent naissance des avancées, et ni les connaissances et la capacité managériale pour en tirer profit.

L'élément le plus déterminant est peut-être le niveau croissant d'exigences **des chaînes de valeur agricoles modernes**. De plus en plus, ces chaînes sont organisées par les supermarchés, surtout dans les pays à revenus intermédiaires et dans les économies à croissance rapide. Leurs exigences en termes de qualité, d'uniformité, de délais de livraison garantis, et surtout de certification et de traçabilité risquent d'exclure les petits exploitants qui n'arrivent pas à se conformer à ces normes. Il ne resterait plus alors à ces derniers qu'à vendre leurs produits via des débouchés secondaires, à des prix moins élevés (Reardon & Berdegue, 2002). En fait, on peut même élargir cet argument aux coûts de transaction, car les faibles coûts de transaction dans le recrutement de main d'œuvre est l'une des explications clés du rapport inverse entre taille des exploitations et rendements. Les petits exploitants ont donc l'avantage en ce qui concerne la main d'œuvre, l'expertise locale et l'auto-provisionnement, mais les grandes exploitations ont une position plus avantageuse en ce qui concerne les interactions avec les marchés pour les intrants, le financement, l'assistance technique et la commercialisation. La comparaison est résumée dans le Tableau 2.6 de Poulton et al. (2010) ci-dessous.

²³ De nombreuses sociétés agraires utilisent une forme d'échange de travail afin de regrouper de la main d'œuvre lors des pics d'activité saisonniers, et d'éviter une trop grande pénibilité du travail. En raison de la nature collective et réciproque de tels groupes de travail, ils ne nécessitent aucune supervision extérieure.

TABLEAU 2.6 AVANTAGES DES PETITES ET GRANDES EXPLOITATIONS EN TERMES DE COÛTS DE TRANSACTION

Points forts des petites exploitations :	Points forts des grandes exploitations :
Supervision, motivation, etc. de la main d'œuvre non qualifiée	Main d'œuvre qualifiée
Expertise locale	Connaissance du marché
Achats de nourriture et risques (subsistance)	Expertise technique
	Achats d'intrants
	Financement & capital
	Terres
	Débouchés
	Traçabilité & garantie de qualité
	Gestion du risque

Source : Adapté de Poulton et al. 2010

Au final, compte tenu des considérations qui précèdent, certains ont affirmé que les petites exploitations ne sont tout simplement pas à même de relever les défis du développement agricole contemporain. En ce qui concerne l'Afrique, Collier (2008) a exprimé ses réticences de la manière suivante :

Les paysans réticents ont raison : leur mode de production est mal adapté à la production agricole moderne, où l'avantage provient de l'échelle. Dans l'agriculture moderne, la technologie évolue vite, l'investissement se fait par grosses tranches sur une courte période, il faut que le privé fournisse une infrastructure de transport pour compenser le manque d'infrastructure publique, les modes de consommation alimentaire changent vite et les chaînes de commercialisation intégrées sont plus à même d'y répondre, enfin, les normes légales se rapprochent de plus en plus du Saint Graal de la traçabilité des produits jusqu'à la source... Les grandes organisations sont plus adaptées à la gestion de l'investissement, des chaînes de commercialisation, et des normes légales. (Collier, 2008, p. 71-72)

Certains investisseurs partagent ses idées. Dans les transactions foncières conclues depuis 2008, qui ont vu des entreprises chercher des terres en Afrique et en Asie centrale et du Sud-Est pour y planter des cultures alimentaires qui seraient ensuite ré-exportées vers les pays investisseurs (von Braun & Meinzen-Dick, 2009), on envisage pratiquement toujours une production sur des exploitations à grande échelle, plutôt que des contrats avec des petites exploitations.

Selon les sceptiques, le niveau de soutien public offert par de nombreux États asiatiques aux petits exploitants à l'époque de la Révolution Verte (distribution publique d'intrants, taux d'intérêt subventionnés grâce aux banques publiques, garantie de rachat des surplus vendus à des prix plancher) serait désormais impensable, depuis que la pensée économique libérale a pris le dessus dans les années 1980. Cet argument n'est peut-être pas si solide : la réflexion autour des politiques publiques, et les politiques elles-mêmes peuvent évoluer. Plusieurs pays africains, dont le Malawi, ont résisté aux idées conventionnellement admises et aux pressions des IFI et ont réintroduit les subventions aux engrais dans la seconde moitié des années 2000.

L'argument final est celui qui incite le plus à la réflexion. Une bonne partie du soutien au développement des petites exploitations est fondée sur le fait que l'on en attende **un effet sur la pauvreté** plus important que celui d'autres formes de développement. Mais est-ce forcément le cas ? On a le contre-exemple du Sénégal, où les exigences croissantes de certification GLOBALG.A.P. (bonnes pratiques agricoles) de la part des supermarchés européens – une norme que peu de petits producteurs/petites productrices²⁴ étaient capables de respecter, et pour laquelle encore moins pouvaient prouver une éventuelle conformité – ont conduit les

24 Par la suite, le terme « producteur » seul sera utilisé, dans un souci de confort de lecture, mais l'expression se réfère autant aux productrices qu'à leurs homologues masculins.

grandes exploitations à remplacer les petites exploitations pour la production de légumes d'exportation. Les grandes propriétés ont donc dominé le marché de l'exportation, et peu de contrats ont été passés avec les petites exploitations pour produire des légumes. Mais comme les grandes propriétés emploient de nombreux travailleurs salariés, de plus en plus de ménages, dont beaucoup de ménages pauvres, ont donc des emplois dans les chaînes de valeur ajoutée à l'exportation. L'effet global sur le bien-être semble donc très positif : plus d'emplois et plus de revenus principalement pour les ménages ruraux pauvres (Maertens & Swinnen, 2009). Cet exemple repose sur la forte intensité de main d'œuvre des fermes maraîchères produisant pour l'exportation, mais il ne s'agit pas forcément d'un cas isolé ; on a des comptes-rendus similaires de recours élevé à la main d'œuvre dans des fermes fruitières chiliennes produisant pour l'exportation.

Petites exploitations contre grandes exploitations : orientations stratégiques

Une bonne partie du débat sur le développement de la petite agriculture se centre sur la capacité des petits exploitants à accéder à des marchés et à une technologie en évolution. Les sceptiques pensent que les exigences de la nouvelle technologie et des chaînes de valeur ajoutée émergentes vont exclure la plupart des petites exploitations. Les optimistes espèrent que des innovations institutionnelles, telles que l'agriculture sous contrat et l'action collective des petits agriculteurs, permettront de surmonter les coûts de transaction, de telle manière qu'au moins une partie des petits agriculteurs demeurent compétitifs face aux grandes exploitations. Cette question sera abordée dans la prochaine grande partie, consacrée au développement des marchés agricoles.

Transitions rurales : quand les petites exploitations vont-elles décliner ?

Si avec le processus de développement la contribution au PIB de l'agriculture diminue, et si sa part dans la population active se réduit, alors de nombreux habitants des pays en développement qui travaillent aujourd'hui dans l'agriculture n'y travailleront plus à l'avenir. Alors comment vont-ils quitter le secteur ? Et cela se fera-t-il dans un avenir proche ou lointain ?

Deux transitions très différentes sont possibles. Dans le cas de l'une, (librement) inspirée de l'expérience de l'Angleterre au XVIII^e siècle, la propriété terrienne va se concentrer rapidement entre les mains de grandes fermes commerciales, qui peuvent faire le meilleur usage de leur accès au capital et à la connaissance. Dans le cas de l'autre transition, inspirée de l'expérience de la France aux XVIII^e et XIX^e siècles, la plupart des petits agriculteurs continuent à exploiter leurs terres, mais en réduisant graduellement les surfaces cultivées, à mesure que certains ménages délaissent l'agriculture pour consacrer leur force travail à des entreprises non-agricoles ou pour émigrer. La propriété terrienne va donc finir par se concentrer, mais plus lentement, et pour se trouver généralement entre les mains de fermes familiales qui récupèrent les terres des voisins ne cultivant plus leurs propres terres.

Le modèle anglais a eu beaucoup d'influence, car il s'agissait de la première révolution agraire moderne (ou de l'une des premières²⁵), et elle a eu lieu (peu) avant la Révolution industrielle. Il a donc été facile de supposer qu'un changement agraire radical était un préambule nécessaire à une révolution industrielle, car sans la supposée efficacité des grandes fermes créées à partir des enclosures, on n'aurait pas pu libérer de la main d'œuvre pour les nouvelles usines. Pourtant, il n'est pas sûr que cela se soit passé ainsi.

25 La Flandre peut davantage que l'Angleterre se targuer d'avoir été la première. L'Angleterre allait profiter de son apprentissage des nouvelles technologies venues des Pays-Bas, tout comme ce serait le cas avec des compétences concernant le textile et le drainage.



L'encadré 2.7 présente des éléments historiques français et anglais, en les comparant au cas contemporain de la Thaïlande.

Encadré 2.7 Transformation et transition : l'Angleterre, la France, la Thaïlande

Les premières expériences de transition de la société agraire vers la société industrielle diffèrent par la vitesse à laquelle la main d'œuvre a quitté l'agriculture et par la rapidité de consolidation des terres agricoles en grandes propriétés. La comparaison entre l'Angleterre et la France est frappante. En 1700, 55 % de la population anglaise se consacrait à l'agriculture, tout comme 63 % de la population française, autant dire des proportions similaires. Mais en 1850, ce chiffre était tombé à seulement 22 % en Angleterre, tandis qu'en France la diminution avait été bien moindre, avec 55 % de la population travaillant encore dans le secteur agricole.

En Angleterre, on vit l'enclosure des terres collectives (commons) et une consolidation des propriétés, ce qui entraîna la création de grandes fermes et propriétés terriennes, tandis que la plupart des petits fermiers perdirent leurs droits aux terres arables et aux espaces collectifs. Parmi les petits agriculteurs qui perdirent leurs terres, certains trouvèrent du travail dans les usines qui se développaient, mais d'autres pas. Jusqu'à la deuxième moitié du XIX^e siècle, il y eut une population rurale sans terre qui dépendait d'emplois salariés précaires sur les grandes fermes et propriétés, et vivait dans la pauvreté. Nombreux sont ceux qui émigrèrent en Amérique du Nord, en Australie ou en Nouvelle-Zélande à la recherche de terres et de moyens de subsistance.

La France, en revanche, était demeurée un pays de petites fermes familiales. En 1880, seules 4 % des fermes françaises faisaient plus de 40 hectares, représentant à peine 29 % des terres agricoles françaises ; à titre de comparaison, ces propriétés de 40 ha et plus représentaient 75 % de la surface agricole du Royaume-Uni. Les petits fermiers mirent beaucoup plus de temps à quitter les campagnes en France qu'en Angleterre.

Cette différence entre France et Angleterre s'explique en grande partie par les droits fonciers. À partir du XIII^e siècle, les paysans français cultivaient plutôt leurs propres parcelles, pour leur propre compte. Ils devaient sans doute payer des taxes aux nobles locaux et au roi, mais ils devinrent de plus en plus indépendants. Après la Révolution, les réformes napoléoniennes confirmèrent leurs droits fonciers. Ils ne risquaient pas l'expropriation.

La situation anglaise était différente. À partir des conquêtes normandes, les nobles se considéraient propriétaires des terres. Lorsque sous les Tudor, il devint lucratif d'élever des moutons pour la laine, les propriétaires terriens eurent peu de scrupules à enclore les champs ouverts médiévaux où leurs serfs plantaient des cultures arables afin d'en faire des pâturages pour les moutons. Par la suite, la victoire du Parlement (rempli de propriétaires terriens) sur la monarchie entraîna au XVIII^e et au début du XIX^e siècles une nouvelle série d'enclosures : les propriétaires terriens s'emparèrent d'autres terres collectives et friches, au détriment des petits agriculteurs restants.

L'Angleterre dut invoquer la modernité, à l'efficacité et au progrès afin de justifier les expropriations. À partir du XVII^e siècle furent donc rédigés des essais qui expliquaient les progrès de l'agriculture anglaise par les efforts pionniers de l'aristocratie terrienne qui expérimentait et perfectionnait de meilleures techniques agricoles, lesquelles pourraient ensuite être reprises par le plus grand nombre. Il s'agit d'une exagération grossière. Mais cette réécriture de l'histoire britannique était bien commode pour accaparer des terres.²⁶

La transition fut plus douce dans l'Asie moderne que dans l'exemple anglais. Depuis 1960, la Thaïlande a développé son agriculture afin de permettre la transformation de son économie, autrefois agraire, vers une économie urbanisée fondée sur l'industrie manufacturière.

L'agriculture, afin de soutenir le processus d'industrialisation débuté dans les années 1960, a dû à la fois nourrir les villes et faire rentrer des devises étrangères via l'exportation de riz. Elle l'a fait en mettant au travail la main d'œuvre et les terres sous-employées dans les années 1960 et 1970. Ensuite, au fur et à mesure que l'industrie manufacturière croissait et que l'on atteignait les limites de l'expansion des surfaces cultivées, l'agriculture libérait de la main d'œuvre. Mais le secteur agricole continuait à croître, grâce à une plus grande utilisation du capital, avec une plus grande productivité de la terre et de la main d'œuvre.

De nombreux ménages agricoles se sont diversifiés, prenant des emplois non-agricoles, bien que de nombreux agriculteurs se soient spécialisés et aient intensifié leur production, ce qui a contribué à faire de la Thaïlande un gros exportateur de chips de manioc, de caoutchouc, d'ananas, et de crevettes.

La pauvreté rurale, de 60 % au début des années 1960, est tombée à près de 10 % au XXI^e siècle. La croissance agricole a eu de larges effets positifs : les prix de l'alimentation ont diminué de moitié, la faim a beaucoup reculé, de même que la malnutrition infantile.

Tout ceci a été accompli alors que la plus grande partie des terres appartient toujours à de petites fermes familiales. En 1960, la taille moyenne d'une exploitation était de 3,5 hectares ; en 2000, elle avait à peine diminué, à 3,2 hectares. Le recensement de 2003 a comptabilisé 5,8 millions d'exploitations ; seules 249 000 d'entre elles faisaient plus de 10 hectares. Cette année-là, la Thaïlande a déclaré que toutes ses fermes étaient des « fermes familiales ».

La population rurale thaïlandaise a commencé à diminuer dans les années 2000, donc il est probable que les fermes se consolident et s'agrandissent bientôt. Mais la transition a été effectuée, de manière plutôt réussie, sans que les petits agriculteurs aient été massivement dépossédés de leurs terres. L'exemple de la Thaïlande n'est pas le seul : en effet, dans la plupart des pays de l'Asie du Sud, de l'Est et du Sud-Est, les petites exploitations ont dominé à travers les Révolutions Vertes et industrielles.

Sources : Angleterre : Overton 2011, Allen 2009. France : O'Brien 1996. Thaïlande : Leturque & Wiggins 2011

26 À la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle, des colons britanniques s'employèrent à accaparer des terres en Afrique et en Asie du Sud-Est, aussi cette version de l'histoire pouvait-elle facilement servir à justifier la saisie de terres qui étaient utilisées localement, par exemple par les Masais du Kenya

Les différences sociales dans le monde rural : le destin des agriculteurs marginaux

Même au sein de sociétés rurales relativement égalitaires, comme la plupart de celles qui existent en Afrique subsaharienne, il existe des différences prononcées entre les ménages en termes d'accès à la terre, au bétail, et à d'autres types de richesses. Tous n'ont pas les mêmes opportunités de spécialisation dans l'agriculture. Alors quel sera le sort des ménages qui ont du mal à tirer un revenu décent de l'agriculture, en raison de leur manque de patrimoine, ou de leur situation sur des terres marginales ou éloignées des villes ?

Ces ménages ruraux ne vont pas forcément abandonner leurs fermes sur le court terme, même si elles n'ont pas une taille, une productivité ou un emplacement suffisant pour faire vivre la famille. Il est plus probable qu'ils vont cultiver le peu de terres qu'ils possèdent, et en utiliser la plus grande partie pour faire pousser des denrées de base, des légumes, peut-être produire du lait, des œufs et des poules, principalement pour leur propre consommation. Si et quand ces ménages arrivent à gagner plus d'argent en travaillant à l'extérieur de la ferme, il est possible qu'ils prêtent, louent ou vendent progressivement leurs terres à des voisins ou membres de la famille qui eux sont fermiers à temps plein.

La plupart des ces ménages ruraux vont continuer à cultiver la terre pour leur propre subsistance ; ils ont donc besoin de politiques agricoles qui vont les aider à mieux cultiver, avec leurs moyens limités. On pense par exemple à des services de conseil agricole qui les aideraient à produire des cultures vivrières en utilisant peu de main d'œuvre et de capital, donc avec des rendements moyens. Ce n'est pas l'idéal, mais cela permettrait peut-être d'assurer une production suffisante pour couvrir les besoins en denrées de base sur plusieurs mois, voire sur une année, plutôt que sur un trimestre ou un semestre avec une saison de faim.

Des politiques pour une transition agricole clémente

Si l'on souhaite une transition agraire douce, durant laquelle des gens quittent l'agriculture de leur plein gré plutôt que d'être forcés de quitter leurs terres, il faut que trois conditions soient remplies.

Premièrement, les petits exploitants dédiés à l'agriculture doivent pouvoir augmenter leur production et leur productivité. Ils doivent pouvoir se procurer de meilleurs intrants, des connaissances techniques, des services de financement, et une information sur les marchés. Généralement, les marchés agricoles ne fonctionnent pas très bien quand il s'agit de fournir des intrants et des financements aux petits agriculteurs. C'est pourquoi la recherche d'innovations institutionnelles qui permettraient de remédier aux défaillances des marchés agricoles devient une priorité du développement agricole (et rural) (→voir « *Le développement des marchés agricoles* », p.42).

Deuxièmement, les marchés fonciers doivent fonctionner de manière efficace et équitable. Il s'agit d'assurer les transferts de terrains à petite échelle, entre les petits propriétaires qui se spécialisent dans l'agriculture et les autres, qui ne peuvent pas ou ne veulent pas cultiver toutes leurs terres. De telles transactions prennent plus souvent la forme de transferts de droits d'usage que de ventes pures et simples, autrement dit le prêt, le métayage ou la location. La politique foncière doit faciliter ces échanges avec un arrangement qui permet aux deux parties d'avoir confiance en la transaction, avec une reconnaissance légale de l'échange. Il est également nécessaire de reconnaître les droits fonciers des utilisateurs qui risquent de perdre leurs terres. On s'étendra davantage sur la politique foncière plus loin dans cette partie.

Troisièmement, les populations rurales doivent être à même d'occuper des emplois non-agricoles. Cela implique des services d'éducation, de santé et d'eau potable, afin que les jeunes adultes puissent se faire embaucher en dehors du secteur agricole, avec peut-être une formation supplémentaire, qui n'est possible qu'à la pré-condition d'avoir été à l'école.

La politique foncière

Contexte

Au fur et à mesure de la transformation économique, avec la transition d'une économie rurale et agraire vers une économie urbaine et industrielle, l'accès à la terre doit idéalement être assez flexible pour permettre l'efficacité économique, mais doit en même temps être socialement équitable. La réflexion autour du développement se penche depuis longtemps sur cette question.

L'implication des organismes de développement dans la réforme agraire et la politique foncière a évolué au cours du temps. La redistribution des terres faisait partie intégrante des réformes agraires en profondeur dans les années 1940 et 1950 en Asie orientale et dans les années 1960 et 1970 en Amérique latine. Le principal objectif était politique, à savoir empêcher les révoltes rurales. Mais sur le plan économique, on s'attendait à ce que la redistribution des terres des propriétaires aux métayers et travailleurs agricoles stimule la production, en grande partie à cause de la plus grande intensité des cultures sur petites parcelles (→voir p.34, concernant *l'efficacité de l'utilisation des sols par les petites exploitations*). Néanmoins, vu la nature politique controversée, les difficultés administratives et les résultats décevants de telles interventions – en Amérique latine plutôt qu'en Asie orientale –, de nombreux gouvernements et bailleurs de fonds ont décidé d'éviter la redistribution des terres. Lorsque des mécanismes de redistribution des terres sont recommandés, habituellement dans les cas où les terres sont très inégalement réparties, on essaie plutôt de passer par des marchés fonciers, c'est-à-dire que les terres sont achetées publiquement à des fins de redistribution.

Ces dernières années, l'attention s'est portée moins sur les régimes fonciers et davantage sur la sécurité des droits fonciers. Le fait que les droits fonciers soient garantis incite à investir, à innover et à conserver la terre. Des droits à la propriété clairement définis et prévisibles devraient faciliter le transfert des terres vers ceux qui peuvent en faire l'usage le plus productif (Besley et Ghatak, 2009, 2010). Des droits fermement établis, sur la foi de titres de propriété, permettent aux titulaires d'utiliser leurs terres comme garanties lorsqu'ils recherchent des financements (de Soto, 2000). Précédemment, on a cherché à garantir la sécurité des droits fonciers en concentrant les efforts sur l'arpentage formel, la cartographie, l'enregistrement de parcelles et des titres de propriété correspondants. Cette méthode s'est révélée coûteuse et chronophage, aussi a-t-on cherché ces derniers temps des moyens plus rapides et moins coûteux pour garantir la sécurité des droits fonciers.

Enjeux de politiques

Le régime foncier et le rôle des titres de propriété

Le principal débat de politique foncière tourne autour des différents régimes fonciers et de leur capacité à garantir la sécurité foncière, ce qui inclut la question du rôle des titres de propriété. Auparavant, il existait des différences d'approche et d'intervention notables dans les politiques des bailleurs de fond concernant la terre : les institutions financières internationales, notamment la Banque mondiale, promouvaient les droits de propriété individuels, tandis que les organisations de la famille onusienne et celles de la société civile (OSC) reconnaissaient qu'on pouvait sécuriser les droits fonciers d'autres manières.

Actuellement, on met de plus en plus l'accent sur l'accès équitable et garanti à la terre, au sein de différents systèmes légaux et dans différentes situations nationales et locales, en regardant la légalité et la légitimité des différents arrangements institutionnels, ainsi que le rôle des titres et des droits enregistrés (Banque mondiale, 2003 ; UE, 2004 ; DFID, 2007 ; Coopération française, 2008 ; FAO, 2007 ; ASDI, 2007). On reconnaît désormais que l'établissement formel de titres fonciers peut n'être ni nécessaire ni suffisant pour assurer la sécurité et la jouissance des droits, selon la reconnaissance et l'application des droits fonciers dans des contextes particuliers (Banque mondiale, 2003 ; UE, 2004 ; DFID, 2004 ; Rodrik, 2000). Des droits fonciers informels peuvent très bien être garantis s'ils reconnus et appliqués localement.

Lorsque les conditions économiques ne sont pas favorables à l'agriculture, il est possible que l'attribution de titres de propriété « induise des ventes forcées de terres [des ventes motivées par des urgences financières], ce qui rendrait de nombreuses personnes sans terres, tandis que d'autres moins nombreux accumuleraient et concentreraient la propriété terrienne, ce qui aurait pour conséquence une aggravation de la pauvreté et de l'inégalité » (UE, 2004). Malgré certains risques, il peut être particulièrement utile de délivrer des titres fonciers lorsque des investisseurs non issus de la communauté locale viennent chercher des terres et éveillent donc les

marchés fonciers ; lorsque les opportunités agricoles nécessitent une grande quantité de capital ; et lorsque l'étalement urbain commence à empiéter sur les fermes dans les zones péri-urbaines. La propriété foncière peut aussi avoir son importance après un conflit, quand le fait d'avoir des moyens de gérer rapidement des revendications foncières peut faciliter le redressement et la reconstruction.

Si l'on vise l'attribution de titres fonciers, il faut garder plusieurs questions à l'esprit. L'une concerne le niveau de formalisme de la procédure. L'attribution de titres peut se faire sur la base d'une cartographie officielle. Celle-ci peut se faire par télédétection, laquelle est appuyée par un arpentage sur le terrain et l'établissement d'une information géographique numérisée et de systèmes d'information foncière. Cela peut représenter des difficultés techniques pour les pays en développement qui disposent bien rarement des ressources et capacités pour mettre en œuvre et entretenir de tels systèmes. Une autre façon de faire consiste à demander aux communautés locales de définir les limites de parcelles, et de se mettre d'accord sur qui au sein de la communauté a quels droits sur les terres de la localité. S'appuyer ainsi les connaissances locales et la légitimité des décisions communautaires peut rendre le processus d'enregistrement des droits plus rapide et moins coûteux. L'Éthiopie et le Rwanda ont récemment procédé ainsi. Cela dit, il convient de se montrer prudent lorsqu'on transfère l'enregistrement foncier des individus aux communautés, car il arrive parfois que cela cristallise des conflits latents qui jusque-là avaient été gérés et résolus de manière informelle.

Les procédures administratives, de même que tout frais d'enregistrement, doivent être à la portée des petits agriculteurs et de leurs moyens. Si la tâche est trop impressionnante, alors ils délaisseront les transactions foncières formelles au profit de transactions informelles.²⁷

Le genre est une autre considération de taille. Par le passé, les titres fonciers étaient souvent établis au nom du chef de famille de sexe masculin. Les programmes plus récents ont tendance à mettre l'accent sur l'attribution conjointe de titres légaux au mari et à la femme, et sur les modifications des lois de succession afin de permettre aux femmes de jouir pleinement des titres de propriétés si leur époux décède. Cette évolution reflète la reconnaissance du rôle des femmes dans l'agriculture (→ Voir « Les enjeux clés autour des femmes dans le secteur de l'agriculture », p.60) mais souligne aussi le fait que les femmes disposent rarement de titres formels pour les terres qu'elles utilisent, et perdent souvent leurs droits en cas de divorce ou de veuvage (Banque mondiale, 2003). En pratique cependant, si les coutumes locales restent les plus fortes, la législation risque d'échouer à faire reculer le déni des droits fonciers des femmes, (Coalition internationale pour l'accès à la terre, 2006). Il faut donc travailler avec les communautés locales afin de rallier un large soutien à la défense des droits fonciers des veuves.

²⁷ La Banque mondiale et la Millennium Challenge Corporation ont suggéré de taxer les terres enregistrées au cadastre, afin d'augmenter les ressources des autorités locales et d'inciter à un usage plus productif des terres.

La gestion de l'investissement à grande échelle

Les Orientations communautaires 2004 de l'UE sur la politique foncière soulèveront la nécessité d'une bonne gouvernance foncière, et depuis, l'on s'est beaucoup intéressé au sujet (FAO, 2007 ; Coopération française, 2008 ; Deininger et Selod, 2011). Les débats sur la gouvernance foncière posent non seulement la question de la façon dont les institutions peuvent établir des titres fonciers et enregistrer les terres, mais aussi comment elles prennent les décisions relatives à la terre : qui participe à la prise de décision et comment réconcilier les différents intérêts liés aux fonctions sociales et économiques de la terre, fonctions en concurrence entre elles.

Avec la vague de gros investisseurs, à la fois publics et privés, qui cherchaient des terres après le pic des cours mondiaux en 2007-08, il a fallu se demander comment s'assurer que l'allocation de terres aux investisseurs ne causait pas l'expropriation des utilisateurs existants sans consultation ni indemnisation adéquate. Au niveau international, on a promu les deux ensembles de guides de bonnes pratiques suivants :

- Les Directives volontaires de la FAO. En mai 2012, le Comité pour la sécurité alimentaire mondiale des Nations unies (CSA) a approuvé les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale de la FAO, principalement destinées aux gouvernements. Ces directives énoncent les principes selon lesquels les gouvernements devraient fonctionner, et donnent des conseils quant aux lois, procédures et instruments disponibles pour s'assurer que le régime foncier prend en compte les préoccupations de sécurité et de répartition équitable. On considère que les acteurs non-étatiques (y compris les entreprises commerciales) ont aussi le devoir de respecter les droits humains et les droits fonciers légitimes.
- **Les principes pour des investissements agricoles responsables.** Une autre initiative, lancée par la Banque mondiale (Banque mondiale et al., 2010) a énoncé des principes pour des directives volontaires pour les investisseurs dans les projets agricoles. Ces principes n'ont pas été validés par le CSA, et certaines OSC ont objecté que le point de départ de ces directives favorise l'investissement international foncier plutôt que des mécanismes alternatifs qui se focaliseraient sur la productivité et la sécurité alimentaire des petits producteurs.

Un nouvel enjeu concernant les investissements à grande échelle, celui du lien entre droits à la terre et droits à l'eau, a émergé sur fond d'inquiétudes quant à la raréfaction de l'eau et aux acquisitions implicites d'eau dans le cadre d'acquisitions foncières à grande échelle. Lors de transactions foncières comprenant de l'irrigation, les investisseurs essaient habituellement négocier pour y inclure les droits à l'eau à long terme. Cela risque de

priver d'eau les autres utilisateurs, y compris les petits agriculteurs, bergers et pêcheurs, qui dépendent d'un accès coutumier à l'eau pour leur subsistance (Skinner & Cotula, 2011). Les droits coutumiers et droits formels à l'eau peuvent interférer, sachant que le système légal penche souvent du côté des investisseurs ou agences gouvernementales. L'eau, de par son caractère « mobile, fluide et fugitif » (Meinzen-Dick, 2000), soulève des difficultés particulières quand il s'agit de concilier des droits de natures différentes, détenus par des entités différentes.

➔ Lectures recommandées :

Besley, T. and Ghatak, M. 2010 'Property Rights and Development'. In D. Rodrik and M. Rosenzweig (eds) **Handbook of Development Economics**, Vol. 5., 4525–4595. The Netherlands: North-Holland

Byerlee, Derek, Alain de Janvry & Elisabeth Sadoulet, 2009, Agriculture for Development: Toward a New Paradigm, **Annual Review of Resource Economics**, 2009(1): 15–31

Hazell, Peter, Colin Poulton, Steve Wiggins & Andrew Dorward, 2010, 'The Future of Small Farms: Trajectories and Policy Priorities', **World Development**, 38 (10) 1349–1361

Meinzen Dick R., 2000, 'Legal Pluralism and Dynamic Property Rights' CAPRI Working Paper no. 22. International Food Policy Research Institute, Washington, DC

Timmer, C. Peter, 2009, **A World without Agriculture. The Structural Transformation in Historical Perspective**, Washington DC: AEI Press Publisher for the American Enterprise Institute

Wiggins, S., J. Kirsten & L. Llambi, 2010, 'The future of small farms', **World Development**, 38, (10), 1341–1348

World Bank, 2007, Agriculture for Development, World Development Report 2008, World Bank, Washington DC – Overview

World Bank, 2009, Reshaping Economic Geography, World Development Report 2009, World Bank, Washington DC – Overview

LE DÉVELOPPEMENT DES MARCHÉS AGRICOLES



Dans les économies libéralisées, les marchés jouent un rôle essentiel dans la coordination de l'activité économique, l'allocation des ressources, et la facilitation de l'investissement et de l'innovation par les entreprises, qu'il s'agisse de petites fermes familiales ou de grandes sociétés privées. Selon l'idéal néo-libéral, les marchés fonctionnent bien sans l'intervention de l'État. En pratique, les marchés peuvent connaître des dysfonctionnements, et il faut que la force publique intervienne. Cette partie examine les différentes manières de remédier aux défaillances des marchés agricoles et d'améliorer la compétitivité dans les chaînes de valeur ajoutée. Elle s'intéresse aussi à la stabilisation des marchés internationaux, vu l'intérêt porté à cette question depuis le pic des cours mondiaux des denrées alimentaires de 2007-08.

→ RÉSUMÉ :

Les marchés jouent un rôle essentiel dans la coordination de l'activité économique, l'allocation des ressources, et la facilitation de l'investissement et de l'innovation par les entreprises. Mais en pratique, certains marchés agricoles ne fonctionnent pas bien sans intervention publique – notamment les marchés des intrants, du crédit et des autres services financiers – surtout dans les régions rurales d'Afrique.

On peut **améliorer les marchés agricoles** en remplaçant l'offre privée par une prestation directe aux agriculteurs de la part de l'État ; toutefois, ces dispositifs peuvent coûter cher et dissimuler des buts politiques. Une autre manière de faire consiste à promouvoir les innovations institutionnelles collectives et privées (par exemple l'agriculture sous contrat, les associations d'agriculteurs, la formation des revendeurs d'intrants, appuyée par le crédit stockage), encouragées par les entreprises agro-alimentaires et les ONG, et parfois soutenues par des financements au démarrage de la part des gouvernements et bailleurs de fonds.

De plus en plus, certaines **chaînes de valeur ajoutée agricoles et alimentaires** sont dominées par les super-marchés, les entreprises de transformation et les exportateurs qui apportent certes leur expertise en logistique, mais exigent aussi davantage des exploitants agricoles. Peut-on soutenir les petits agriculteurs pour qu'ils participent à ces chaînes complexes mais lucratives, ou seront-ils marginalisés et exclus ? Ou alors, la priorité est-elle de mettre en place de meilleures routes, de meilleures communications et un meilleur stockage afin d'appuyer les réseaux, surtout informels, avec lesquels fonctionnent les petits exploitants ?

La question de **la stabilisation des cours mondiaux** est devenue une priorité dans les débats autour des politiques publiques depuis le pic atteint en 2007-08 par les cours mondiaux des céréales, et la volatilité qui s'ensuit (au moins jusqu'en 2012). Toutefois, les opinions sont partagées concernant les actions à suivre et leur efficacité : réforme des marchés, plus grande régulation étatique, ou de manière plus radicale et plus globale, des systèmes commerciaux, de gouvernance et de soutien aux agriculteurs plus équitables sur le plan mondial.

Les défaillances des marchés agricoles

Contexte et introduction : un problème important et répandu

Les marchés agricoles, surtout ceux pour les intrants, le crédit et les autres services financiers, fonctionnent souvent mal, surtout dans les régions rurales du continent africain. Les agriculteurs ont souvent des difficultés à trouver des intrants externes tels que des semences améliorées et des engrais industriels, ou alors à des prix élevés – trop élevés par rapport aux coûts de production et de distribution. De plus, la majorité des exploitants agricoles ont peu de chances d'obtenir un crédit bancaire formel pour acheter ces intrants, donc ils ne peuvent acheter que dans la mesure où ils disposent de liquidités. Par conséquent, les intrants externes qui pourraient augmenter les rendements et les revenus agricoles ne sont pas utilisés autant que l'on pourrait s'y attendre.

Ces défaillances peuvent être graves au point de former des trappes à pauvreté. Si les petits exploitants sont trop pauvres pour se permettre d'acheter les intrants qui augmenteraient leur production, et ne peuvent obtenir un crédit pour compenser leur manque de liquidités, alors ils ne peuvent augmenter leur production, et donc demeurent pauvres, alors même que les moyens techniques pour produire et gagner plus existent (Sachs et al., 2004 ; CPRC, 2008). Il est difficile de savoir si de telles trappes sont courantes ou répandues. On trouve de nombreux cas de petits agriculteurs qui arrivent à produire et à vendre plus, bien qu'ils n'aient aucun accès, ou très peu d'accès, au crédit formel ou à l'assurance, alors que les intrants externes sont difficiles à obtenir et où les commerçants jouissent d'un grand pouvoir de marché (Wiggins, 2000, cite de nombreux exemples de cas). Cela ne veut pas dire que le crédit, l'assurance et les intrants seraient parfois utiles aux agriculteurs s'ils étaient plus facile à obtenir ; cela veut dire que leur disponibilité limitée n'est peut-être pas un obstacle insurmontable.

Malheureusement, ces problèmes ont tendance à être plus prononcés pour les petits agriculteurs: les grands exploitants et les entreprises privées formelles peuvent souvent contourner les marchés locaux, et obtenir un crédit formel et des intrants dans les grandes villes, où les marchés fonctionnent souvent mieux.

Dysfonctionnements des marchés, des gouvernements, ou mécanismes économiques sous-jacents ?

Il n'est pas toujours évident de déterminer les causes des imperfections des marchés agricoles. Les difficultés peuvent provenir des défaillances des marchés qui seront examinées plus bas, des défaillances des gouvernements, ou tout simplement des mécanismes qui sous-tendent l'économie agricole.

Les changements de politique de la part du gouvernement, s'ils sont fréquents, soudains et inattendus, peuvent rendre risqués les investissements agricoles (Jayne et al., 2002) ; c'est le cas aussi lorsqu'on craint que des responsables étatiques ou des dirigeants politiques locaux s'approprient les profits dans le cas où l'investissement serait lucratif. Jayne et al. (2002), dans leur étude des marchés des céréales en Afrique australe et de l'Est, affirment que le manque d'investissement dans la production, le transport et le stockage de céréales dans les années 1990 était dû à l'instabilité de politique observée par exemple sous forme d'interdiction des exportations, ou sous forme d'annonces d'importations publiques de céréales qui sont alors retardées ou en-deçà des quantités annoncées.

La sous-utilisation des intrants et des financements par les agriculteurs ou le sous-investissement dans les chaînes de valeur ajoutée peuvent s'expliquer par ***les mécanismes économiques qui sous-tendent la production et la commercialisation***. Il se pourrait que certaines suggestions d'amélioration, qui tournent autour de l'investissement dans des intrants externes, ne soient pas justifiées en réalité. Les paquets techniques conçus par les agronomes pour les agriculteurs peuvent ne pas être aussi appropriés aux conditions de terrain que l'imaginent les agronomes, les retours sur investissements peuvent ne pas être suffisants pour justifier les dépenses supplémentaires, et les risques de mauvaise récolte à cause du mauvais temps peuvent être trop élevés pour risquer l'investissement dans le paquet technique. De la même manière, il est possible que les agriculteurs n'utilisent pas le crédit bancaire, non parce qu'ils n'arrivent pas à l'obtenir, mais parce que les taux d'intérêt sont trop élevés – ce qui peut être le cas lorsque les bons du Trésor offrent des rendements élevés pour les actifs bancaires.

Les mécanismes économiques peuvent aussi aboutir à des prix de production bas. Les pertes après récolte seraient élevées non seulement entre les champs et la ferme, mais aussi en aval dans les chaînes de valeur ajoutée (Banque mondiale et al., 2011). Dans certains cas les pertes peuvent s'élever à 20 % ou plus, ce qui

diminuerait considérablement les prix offerts aux agriculteurs. Ces prix seront moins élevés lorsque la commercialisation coûte cher, comme c'est le cas lorsque les coûts de transport et de stockage des produits et les frais de crédit sont élevés, tout comme les taxes formelles et informelles (pots-de-vin). Le coût du transport est nettement plus élevé dans certaines régions d'Afrique que dans d'autres régions comparables (Gollin & Rogerson, 2010 ; Livingston et al., 2011), en partie en raison des cartels d'opérateurs de transports et des frais informels imposés au passage des frontières ou des points de contrôle intérieurs sur les autoroutes. De même, on sous-estime peut-être les risques que prennent les commerçants lorsque l'information est limitée : qui remarque lorsqu'un commerçant parcourt des kilomètres en vain, pour aller chercher des produits qui au final ne sont pas là, ou lorsque le prix (incertain) offert au marché central s'avère moins élevé que celui payé au village ? Certaines études qui prennent en compte ces facteurs montrent que les marges des commerçants ruraux sont modestes (voir par exemple Fafchamps et al., 2003 ; Mutabazi et al., 2010).

Néanmoins, la cause principale de dysfonctionnement de certains marchés agricoles est ***le niveau élevé des coûts de transaction*** – les coûts associés à l'obtention d'informations fiables sur les produits et les autres parties impliquées dans la transaction. Par exemple, lorsque les fournisseurs d'intrants ne peuvent que deviner la demande des agriculteurs, lorsque les banquiers ou compagnies d'assurance en savent peu sur la compétence ou la fiabilité des agriculteurs qui veulent un crédit ou une assurance, alors les coûts de transaction augmentent, ce qui fait augmenter les coûts globaux et entraîne une utilisation sous-optimale d'intrants, de crédits et d'assurance, et à des prix plus élevés.

Un autre problème potentiel lié au manque d'information peut surgir lors d'investissements dans la chaîne de valeur ajoutée agricole. Les entreprises de transformation, les grossistes et les détaillants n'investiront dans la transformation et le stockage que s'ils sont sûrs d'être fournis par les agriculteurs ; ces derniers ne produiront des excédents que s'ils sont sûrs de les vendre – en plus, les deux parties ont besoin de la garantie que les prix ne vont pas être modifiés en leur défaveur si l'un ou l'autre acteur essaie d'utiliser un pouvoir de marché pour en tirer une rente. Il est difficile d'établir une telle garantie lorsque les investisseurs potentiels en savent peu sur les agriculteurs et réciproquement. Ces ***défauts de coordination*** pourraient peser lourdement sur l'investissement dans les chaînes de valeur ajoutée agricoles (Kydd, 2002 ; Poulton et al., 2006).

Une autre défaillance présumée du marché est celui du ***pouvoir de monopole*** des commerçants locaux, fournisseurs d'intrants et prêteurs informels qui profitent de l'absence de concurrence pour obtenir une rente. Dans son étude de la participation des petits agriculteurs aux marchés en Afrique australe et Afrique de

l'est, Barrett (2008) trouve ainsi des cas de concurrence imparfaite, par exemple dans la commercialisation du riz à Madagascar. Cependant, les données prouvant le pouvoir de monopole sont peu abondantes et contestées. D'autres études, dont celle de Fachamps et al. (2003) citée ci-dessus, ne signalent guère de pouvoir monopolistique des négociants.

Le genre et les défaillances du marché

Lorsqu'il existe des dysfonctionnements des marchés, en raison de coûts de transaction élevés ou de défauts de coordination, les agricultrices en pâtissent davantage que leurs homologues de sexe masculin. Les coûts de transaction ont tendance à être plus élevés pour les femmes, car elles ont habituellement moins d'éducation et des réseaux sociaux plus faibles en dehors du village – en fait, il arrive qu'elles ne puissent pas voyager loin de leur domicile. Donc les agricultrices utilisent souvent moins de semences améliorées, d'engrais industriels et de produits phytosanitaires que les agriculteurs hommes – et obtiennent par conséquent des rendements moins élevés (→ voir « *Les défaillances des marchés agricoles* », p.42).

Autrement dit, si l'on trouve le moyen d'améliorer le fonctionnement des marchés agricoles, cela bénéficiera proportionnellement plus aux agricultrices. .

Défaillances des marchés : les politiques publiques

Il faut une politique appropriée pour répondre aux problèmes particuliers liés aux conditions locales. Là où les **défaillances des gouvernements** sont importantes, la solution repose sur une meilleure gouvernance et sur l'établissement d'un climat d'investissement propice en zone rurale. Là où le **coût global et les risques associés à la culture et au commerce sont élevés**, la solution repose sur une meilleure information à destination des agriculteurs et négociants, sur une technologie qui convient mieux aux conditions des agriculteurs, sur de meilleures infrastructures de transport et sur une réforme de la réglementation des transports.

Quand les **défaillances des marchés proviennent de coûts de transaction élevés**, il existe deux actions potentielles très différentes. Quand les marchés fonctionnent mal, une possibilité est de remplacer la distribution privée via les marchés par une distribution directe par l'État, et donc de fournir directement aux agriculteurs des intrants, des financements et des services de commercialisation. Durant la Révolution Verte, les gouvernements asiatiques sont souvent intervenus fortement dans les marchés, afin d'assurer l'accès des agriculteurs aux intrants, au crédit, et aux services de commercialisation et de conseil qui leur permettraient d'adopter les nouvelles technologies. De nombreux gouvernements africains ont fait de même dans les années 1970 et au début des années 1980, via des offices de commercialisation et d'autres entreprises publiques qui s'occupaient habituellement de fournir certains produits. De telles mesures publiques peuvent se révéler

efficaces – en Afrique les offices de commercialisation des céréales ont souvent réussi à accroître la production de maïs – mais les coûts ont souvent été élevés, voire ruineux en Afrique. Les offices de commercialisation ont donc été fermés, ou ont vu leurs opérations réduites et réformées dans les années 1980 et 1990.

Malgré les coûts constatés par le passé, certains pays africains interviennent à nouveau pour assurer la fourniture d'intrants aux agriculteurs, le plus souvent via des subventions aux engrais. Ces interventions ont été encouragées par le succès apparent des subventions aux engrais au Malawi, pays qui a connu des récoltes exceptionnelles en 2005. L'autre approche consiste à chercher des innovations institutionnelles pour remédier aux défaillances du marché. Parmi ces innovations, on peut citer l'agriculture contractuelle, où les acheteurs fournissent à l'avance des intrants aux exploitants et promettent d'acquiescer les excédents ; la formation des fournisseurs d'intrants, appuyée par le crédit stockage ; et les actions collectives pour obtenir des intrants, du crédit et des services de commercialisation en gros via les associations d'agriculteurs. Les gouvernements peuvent certes soutenir de telles initiatives et les ONG les encourager, mais ces solutions ont surtout l'avantage de ne rien coûter, ou très peu, à la collectivité. Il est aussi possible de les expérimenter localement, à petite échelle. Il y a donc pléthore d'initiatives de cette nature à travers l'Afrique : certaines sont promues par les entreprises agro-alimentaires et de transformation qui cherchent un approvisionnement fiable de la part des agriculteurs ; d'autres sont lancées par des ONG qui cherchent à assurer l'accès des agriculteurs les moins riches aux marchés dont ils ont besoin ; d'autres encore sont l'œuvre de groupes d'agriculteurs qui s'organisent pour entrer sur les marchés dont ils ont besoin.



La compétitivité et les chaînes de valeur ajoutée

Contexte et introduction

Dans les pays en développement, les chaînes de valeur alimentaires et agricoles²⁸ ont beaucoup évolué, les produits étant de plus en plus distribués à travers les supermarchés. Leurs clients veulent pouvoir compter sur une offre de produits sûrs, de bonne qualité, souvent en portions facile à préparer et à cuisiner, ce qui signifie habituellement des produits de taille, poids et apparence standardisés. Certains consommateurs, surtout dans les pays à haut revenu vers lesquels exportent certains petits producteurs des pays en développement, attendent des supermarchés qu'ils utilisent des filières d'approvisionnement éthiques, dans lesquelles ne sont pas employés d'enfants, et où les travailleurs et cultivateurs touchent un salaire décent, leur permettant de vivre. D'autres veulent une alimentation bio.

À cause de toutes ces exigences, conjuguées aux avancées de la logistique, on a vu les chaînes de valeur ajoutée couvrir des distances de plus en plus longues, avec une forte hausse du commerce international d'aliments frais. Afin de s'assurer que leurs produits alimentaires répondent aux attentes des consommateurs, les supermarchés ont adopté de plus en plus souvent des normes qui sont fixées et appliquées de manière privée. Celles-ci recouvrent non seulement des caractéristiques qui peuvent être vérifiées directement en inspectant les produits, mais aussi des caractéristiques « de confiance » – non observables sur le produit lui-même – qui comprennent la façon dont l'aliment a été cultivé ou l'animal élevé. Afin d'assurer le respect de ces dernières caractéristiques, et pour montrer leur diligence, les supermarchés ont adopté des normes, dont la plus importante est GLOBALG.A.P. Ces normes garantissent que les produits ont les caractéristiques requises et que l'on peut retracer leur origine à travers la chaîne, en remontant du rayon de supermarché jusqu'au producteur. À vouloir ainsi contrôler la qualité et les caractéristiques des produits, on a encouragé l'intégration verticale dans les chaînes alimentaires, et la propriété des produits change moins souvent de mains. Cela a aussi entraîné une hausse de l'agriculture contractuelle, avec des contrats de plus en plus complexes (Humphrey, 2009 ; Jaffee et al., 2011 ; Reardon et al., 2009).

Ces conditions s'appliquent surtout aux produits exportés, mais les consommateurs des villes dans les pays en développement, qui font leurs courses au supermarché, attendent tout de même des aliments d'une qualité raisonnable et consistante, et approvisionnés

de manière stable. Donc il n'y a peut-être pas (encore) besoin de respecter des exigences de certification et de traçabilité pour fournir les supermarchés nationaux, mais il faut tout de même se montrer à la hauteur des attentes et livrer dans les délais.

De manière générale, on observe les changements les plus importants dans les chaînes de valeur ajoutée pour les produits alimentaires de haute valeur, comme les fruits et légumes frais, le poisson, la viande et les produits laitiers. Étant donné que les consommateurs sont prêts à dépenser de l'argent pour de tels produits, les investissements dans ces chaînes devraient se montrer rentables. Cela est sans doute moins valable pour les denrées de base, car la priorité est alors plutôt de minimiser les coûts le long des chaînes de valeur ajoutée.

Le débat autour des nouvelles chaînes de valeur ajoutée

Les cinq séries de questions suivantes sont apparues avec toutes ces évolutions :

- Jusqu'où et à quelle vitesse les nouvelles chaînes vont-elles s'étendre au sein du monde en développement ? Dans quelles conditions peuvent-elles se développer et être reproduites ?
- Quelles sont les perspectives pour les petits exploitants qui voudraient fournir ces chaînes ? Ont-ils les moyens de remplir les conditions imposées par ceux qui gèrent ces chaînes ou en seront-ils exclus ?
- Les agriculteurs, notamment les petits exploitants, doivent-ils essayer de rejoindre ces chaînes ? S'ils y participent, en tireront-ils des bénéfices, ou subiront-ils la pression du pouvoir de marché des supermarchés et de leurs agents ?
- La logistique et les processus des chaînes de valeur ajoutée des produits à haute valeur ont-ils une utilité pour les cultures vivrières ?
- Comment peut-on atteindre des normes socialement responsables au sein des chaînes ? Comment peut-on s'assurer que les changements vont dans le sens de normes plus élevées, plutôt que de tirer les normes vers le bas ?

Les données et enjeux relatifs à ces questions sont débattus ci-dessous.

²⁸ Les termes de « chaîne de valeur ajoutée » et de « chaîne d'approvisionnement » sont souvent utilisés indifféremment, bien que certains distinguent les deux, définissant la chaîne d'approvisionnement comme la chaîne d'acteurs qui fournissent un produit précis à un détaillant précis, tandis que la chaîne de valeur renvoie à plusieurs chaînes d'approvisionnement similaires fournissant le même produit, et où l'on prend en compte non seulement ceux qui gèrent le produit en question, mais aussi les acteurs qui fournissent des services à cette chaîne, ainsi que ceux qui fixent les réglementations et politiques qui affectent la chaîne.

L'expansion des nouvelles chaînes

À quelle vitesse les supermarchés sont-ils en train de mettre la main sur les chaînes de commercialisation, notamment les grands canaux nationaux qui apportent la nourriture aux ménages à moyens modestes ? On a vu trois vagues de concentration : la première a eu lieu en Amérique du Sud, en Asie orientale, en Europe centrale et en Afrique du Sud, régions dans lesquelles les supermarchés vendent 40 à 60 % de la nourriture mise sur le marché ; la seconde vague a eu lieu 5 à 10 ans plus tard, en Amérique centrale, au Mexique, en Asie du Sud-Est et en Afrique australe, où les supermarchés ont une part de 20 à 40 % ; enfin la troisième concerne le reste de l'Asie du Sud et de l'Afrique, où ils représentent moins de 20 % des ventes alimentaires. Même dans ces dernières régions, la croissance des supermarchés a parfois été très rapide, comme on a pu le voir en Chine.

Parmi ces chaînes, certaines sont des multinationales à l'emprise globale, d'autres sont des multinationales régionales (par exemple Shoprite en Afrique subsaharienne), d'autres encore sont des distributeurs nationaux. Il existe aussi des joint-ventures entre ces catégories.

Les supermarchés commencent généralement à vendre des produits secs, de l'épicerie, etc., et réalisent des progrès plus lents concernant les produits frais, périssables et les liquides, que les consommateurs achètent encore sur les marchés et dans les commerces de proximité. Les premiers clients des supermarchés sont aisés, mais assez vite, ils attirent des consommateurs ordinaires. Sur le plan géographique, ils commencent par les capitales, puis s'étendent aux grandes villes et même aux petites agglomérations rurales (Reardon, 2007).

Cependant, le processus d'expansion peut s'avérer irrégulier et imprévisible. Par exemple à Bogota en Colombie dans les années 1990, les chaînes de supermarchés sont devenues les principaux points de vente de l'alimentation. Mais une étude récente a montré qu'ils fournissent majoritairement les ménages des classes moyenne et supérieure ; ils ne sont pas fréquentés par les classes populaires et les ménages pauvres et vulnérables des barrios populaires. Dans ces quartiers, les denrées alimentaires sont vendues dans des petits commerces et marchés de plein air, et les gérants de supermarchés reconnaissent qu'ils sont incapables de concurrencer les prix pratiqués sur ces marchés. Ces points de vente sont approvisionnés par des chaînes qui semblent particulièrement traditionnelles, avec des intermédiaires multiples, des marchés de gros, et des produits qui viennent de petites exploitations (Guarin, publication à venir). Au premier abord, une telle chaîne de valeur ajoutée paraît peu efficace comparée à la logistique de pointe des chaînes contrôlées par les supermarchés, mais elle aboutit apparemment à des prix imbattables.

Parmi les facteurs qui contribuent au développement des supermarchés, on peut citer des l'augmentation des revenus, l'urbanisation et les inégalités de revenu (Traill, 2006). Les supermarchés vont probablement continuer

à progresser vite là où ils sont déjà bien ancrés, à savoir dans les pays en voie d'industrialisation et à revenus intermédiaires de l'Amérique latine et de l'Asie orientale et du Sud-Est. Dans d'autres régions, surtout en Afrique et dans le Sud de l'Asie, leur expansion sera sans doute assez lente, et donc les conséquences pour les petites exploitations devraient être assez limitées à court terme.

Perspectives pour les petits exploitants

Clairement, il est difficile pour les petits agriculteurs de répondre aux attentes de certains supermarchés, surtout lorsque les consommateurs vivent dans des pays à revenu élevé. Les certifications exigées pour exporter vers l'Europe, par exemple, peuvent coûter cher aux petits exploitants : remplir les conditions GLOBALG.A.P. pour obtenir les documents nécessaires à l'exportation à destination des grandes chaînes de supermarchés européennes peut revenir à 580 US\$ (Ashraf et al., 2008, au sujet du Kenya), ce qui représente un énorme poste budgétaire pour une petite exploitation. Depuis que ces conditions ont été introduites, les exportations de légumes depuis le Kenya proviennent de plus en plus des grandes exploitations qui peuvent se permettre cette dépense. On a vu la même chose au Sénégal, où les légumes d'exportation autrefois fournis par des petits agriculteurs sont désormais cultivés par des grands domaines (Ashraf et al., 2008 ; Maertens & Swinnen, 2009).

L'exigence de qualité peut obliger les exploitants agricoles à investir pour respecter les normes, par exemple les producteurs laitiers doivent généralement passer par une chaîne du froid pour vendre aux supermarchés.

Même lorsque la certification n'a rien d'obligatoire, comme pour approvisionner des chaînes de supermarchés nationales, les coûts de transaction sont plus élevés pour les gestionnaires des achats qui travaillent avec les petits producteurs. S'ils peuvent acheter en gros auprès de plus gros exploitants, ils le feront. Mais les supermarchés travailleront avec les petits agriculteurs dans les circonstances suivantes :

- quand le secteur est dominé par des petits agriculteurs qui sont alors les seuls fournisseurs ;
- si le fait de passer des contrats avec de gros producteurs est risqué, puisqu'ils ont d'autres débouchés pour leurs produits – c'est parfois le cas quand le supermarché est national et les gros exploitants peuvent choisir d'exporter ;
- si la culture du produit en question nécessite beaucoup de main d'œuvre et un soin particulier, alors il faut du travail manuel pour atteindre une bonne qualité ;
- quand les petits producteurs se regroupent en associations et coopératives pour vendre en gros, ce qui réduit les coûts de transaction (Reardon et al., 2010).

De plus, la solution dépend en partie de ce que l'on entend par « petit exploitant » : il peut exister de grandes différences dans l'accès à la terre et d'autres avantages au sein de cette catégorie. Les supermarchés travailleront avec les petits fournisseurs dans les circonstances mentionnées ci-dessus, mais ce ne seront pas forcément les plus marginales des petites exploitations : au contraire, les gestionnaires d'achats choisiront de se fournir avant tout auprès des petits exploitants qui ont la capacité et les moyens de livrer des produits standards et de manière fiable – il y a peu de chances qu'il s'agisse des agriculteurs marginaux (Shepherd, 2009).

Est-ce dans l'avantage des petits producteurs de fournir les supermarchés ?

Les agriculteurs qui fournissent les chaînes de valeur ajoutée émergentes peuvent bénéficier de prix plus élevés, grâce à la qualité plus élevée et donc mieux rémunérée de leurs produits, et grâce à l'accès aux marchés des produits à plus forte valeur. Si les gestionnaires d'approvisionnement proposent aux agriculteurs des contrats qui leur fournissent les intrants en avance ainsi qu'une assistance technique, cela leur permet d'investir, d'innover et d'accroître leur production.

Mais les agriculteurs y gagnent-ils ? On trouve moins de données probantes sur la question que l'on pourrait s'y attendre. Les rapports sur l'agriculture contractuelle arrivent souvent à la conclusion que les agriculteurs y gagnent bel et bien – voir sur ce point Warning & Key (2002) pour le cas des producteurs d'arachide au Sénégal – mais on émettra deux réserves rapport aux rapports favorables. La première est que l'on étudie rarement les échecs des dispositifs d'agriculture contractuelle, et on observe rarement les agriculteurs sous contrat qui ont quitté le dispositif car les bénéfices nets étaient insuffisants, autrement dit ces études sont marquées par un « biais de survie ». L'autre réserve concerne les revenus plus élevés des agriculteurs sous contrat par rapport à leurs voisins : il est fort probable qu'ils étaient déjà dans une meilleure position avant, dans le sens où ils possédaient probablement plus d'actifs ou de compétences que leurs voisins (Barrett et al., 2012).

Il est donc difficile d'apporter une réponse générale à cette question. De plus, on peut s'inquiéter du risque que l'intégration dans les chaînes de valeur ajoutée émergentes se traduise par l'exploitation des agriculteurs, soit en termes absolus dans la mesure où les acheteurs disposent du pouvoir de marché nécessaire pour réduire les prix, soit en termes relatifs, dans le sens où la valeur ajoutée créée dans la chaîne sera captée par les détaillants et les grossistes et non par les agriculteurs – même lorsque ceux-ci doivent respecter des normes plus élevées. Dans le même ordre d'idées, on craint parfois aussi que les exploitants agricoles perdent de l'autonomie en devenant plus intégrés dans les chaînes.

Les preuves éventuelles sont incomplètes : la plupart des arguments reposent sur des suppositions, soit que la modernisation est nécessairement bénéfique, soit que la mondialisation à l'œuvre dans les chaînes de valeur ajoutée agricoles émergentes traitera les plus petits, les plus faibles et les pauvres de manière injuste. On a donc besoin de davantage de données probantes, et au passage une reconnaissance du fait que les comparaisons doivent être soigneusement contrôlées.

Peut-on améliorer les chaînes de valeur ajoutée pour les cultures vivrières d'une manière qui soit bénéfique pour les agriculteurs ?

L'attention portée aux chaînes de valeur s'est principalement concentrée sur la façon dont les petits exploitants pouvaient avoir accès aux chaînes de valeur ajoutée pour les produits à forte valeur, c'est-à-dire aux chaînes qui avaient le plus évolué, et non aux chaînes pour les aliments de base. Le peu d'intérêt porté aux chaînes de valeur ajoutée des denrées de base peut s'expliquer de trois manières.

Premièrement, certains demandent si les petits exploitants, surtout en Afrique, peuvent réellement se montrer compétitifs dans la production des aliments de base. En ce qui concerne certaines cultures de rente telles que le thé et le café, les petits exploitants africains ont l'avantage d'un accès à des conditions agro-écologiques quasi-idéales qui donnent des rendements élevés ou des produits de bonne qualité. Un autre avantage des petits exploitants concerne les cultures qui nécessitent un usage intensif de la main d'œuvre lorsque la mécanisation est coûteuse, difficile ou fournit un produit de moins bonne qualité, comme c'est le cas pour le coton (Poulton et al., 2006). Lorsqu'il s'agit des cultures vivrières, les petits exploitants africains sont pénalisés par des coûts de capital et de transport élevés, et par des défaillances dans les marchés agricoles qui limitent leur accès aux intrants et au financement qui leur permettrait d'en acheter en quantité suffisante. C'est pour ces raisons que la production locale sur les côtes africaines a souvent du mal à concurrencer les céréales importées.

Deuxièmement, les aliments de base se différencient moins par la qualité, et les consommateurs nationaux sont nombreux à se décider sur le prix plutôt que la qualité, aussi les investissements dans des chaînes de valeur ajoutée pour ces denrées sont-ils plus difficile à rentabiliser.

Troisièmement, il existe des données qui laissent supposer que les marges sont assez basses dans les chaînes de valeur ajoutée pour les denrées de base (Fafchamps et al., 2003), ce qui sous-entend une certaine difficulté à améliorer les dispositions existantes.

Mais tout ceci relève peut-être du pessimisme. L'ONG Pride Africa a lancé un programme nommé Linking Local Learners afin de créer de nouvelles chaînes de valeur ajoutée qui utilisent des téléphones portables et des ordinateurs pour mettre les agents de terrain en contact avec les acheteurs dans les grandes villes d'Afrique de l'Est. Les acheteurs communiquent leurs besoins directement aux producteurs, supprimant les intermédiaires, ce qui permet potentiellement des arbitrages plus efficaces. Le programme existe depuis 2008 et a obtenu des résultats prometteurs jusqu'à présent (Lightfoot & Scheuermeier, 2012).

Comment établir et maintenir des normes acceptables dans les chaînes de valeur ajoutée agricoles ?

Certains craignent que les chaînes en concurrence dans une économie mondialisée soient tentées de réduire les coûts pour gagner l'avantage, et qu'elles fassent cela en baissant les coûts du travail, en exploitant l'environnement et en échappant à l'impôt ; tout cela entraînerait une course au nivellement « par le bas ». On peut aussi s'inquiéter de la corruption et de l'appropriation des terres et de l'eau, comme on s'en inquiète déjà pour les acquisitions foncières. Se pose alors la question de comment empêcher cela, autrement dit comment établir des normes minimales en matière de traitement de la main d'œuvre, de durabilité environnementale, et de contribution au domaine public.

On n'a pas encore trouvé une réponse complète, mais il existe au moins trois pistes pour s'assurer que les entreprises privées respectent les limites attendues par la société. Une première piste serait l'établissement par chaque pays en développement de critères inscrits dans la loi, ou dans des réglementations fortes et dans des codes de conduite que les entreprises devraient suivre.

Une autre piste verrait les pays de l'OCDE imposer des critères d'importation depuis les pays en développement et les lier à des mesures incitatives pour les importateurs. Par exemple, la Directive européenne sur les énergies renouvelables fixe des objectifs d'énergies renouvelables qui s'appliquent aux biocarburants : si un importateur veut comptabiliser le biocarburant en vue d'atteindre cet objectif, alors il doit prouver que celui-ci a été produit dans le respect des normes sociales et environnementales.

La troisième approche repose sur des initiatives privées de la part d'entreprises actives dans une chaîne de

valeur ajoutée particulière, et qui forment volontairement des tables rondes pour se mettre d'accord sur des normes et pour certifier que les entreprises les appliquent. On peut citer en exemple des initiatives telles que la Table ronde sur la production durable d'huile de palme (RSPO), la Table ronde pour le soja responsable (RTRS) et Bonsucro (autrefois Better Sugarcane Initiative). La certification volontaire s'est révélée une manière pratique et rentable de fournir l'assurance crédible que les produits proviennent de sources gérées durablement, même lorsque les chaînes de valeur ajoutée sont longues et complexes, comme c'est le cas dans le secteur forestier.

Compétitivité et chaînes de valeur ajoutée : les enjeux de politique publique

Dans certains pays en développement, les nouvelles chaînes de valeur ajoutée ont émergé rapidement, avec des conséquences potentiellement importantes pour les moyens de subsistance des agriculteurs, et surtout des petits agriculteurs. On a plus ou moins de certitudes concernant les données étayant les réponses aux cinq questions principales posées ci-dessus. Les constats effectués sont en grande partie spécifiques à certaines cultures, à certains écosystèmes et aux structures agricoles pré-existantes, notamment les régimes fonciers. Il est donc probable que l'on observe des schémas très divers : pour comprendre les changements et les conséquences pour les exploitants les plus petits et les plus pauvres, et pour concevoir les grandes orientations possibles, il faudra donc analyser chaque cas en détail.

Mais au moins un point d'ordre général est clair : le destin des petits exploitants dépend en grande partie de la capacité à créer des innovations institutionnelles afin de permettre à une partie au moins des petites fermes de surmonter les coûts de transaction, en hausse à cause de normes exigeantes, et de profiter des nouvelles chaînes de valeur ajoutée. Parmi les innovations, l'agriculture contractuelle et la coopération, sous leurs différentes formes, seront centrales.

Les contrats naîtront sans doute en partie d'initiatives privées, et certains agriculteurs s'organiseront d'eux-mêmes, mais dans de nombreuses situations, il faudra sans doute compter sur des intermédiaires pour aider à l'organisation de la coopération et organiser des rencontres entre les agriculteurs et des partenaires potentiels, pour aider à transmettre l'information, et pour faciliter les négociations. Des ONG comme TechnoServe et SNV ont une grande expérience de telles tâches. Les bailleurs de fonds peuvent travailler avec de telles ONG, ou passer par leur intermédiaire, pour investir dans la formation de meilleurs liens entre acteurs. Les agences gouvernementales peuvent jouer un rôle similaire, mais cela devra probablement se faire via des unités spéciales, car les ministères de tutelle disposent rarement de la flexibilité nécessaire. Les fonds d'encouragement (challenge funds) représentent un autre moyen d'inciter et de récompenser les initiatives privées : des fonds que les entreprises peuvent solliciter pour financer des initiatives innovantes et risquées.

Une dernière remarque : les chaînes à forte valeur ajoutée, avec leur logistique de plus en plus complexe, ont beau apparaître séduisantes, il ne faut pas oublier que dans les faits, la quasi-totalité de la production des petits exploitants passe par des canaux majoritairement informels. Donc les besoins d'amélioration sont souvent assez basiques : de meilleures routes qui soient praticables à la saison des récoltes, par exemple, ou encore des espaces de stockages locaux (et peut-être des récépissés d'entreposage), et ainsi de suite (Vorley et al., 2012).

La stabilisation des marchés internationaux

Contexte et introduction

Entre 2007 et le milieu de l'année 2008, les cours mondiaux du blé et du maïs ont plus que doublé, et le cours du riz a été multiplié par trois. Ce fut la plus forte flambée des cours depuis 1973-74, et ce choc inattendu provoqua un vif intérêt : comment s'était-il produit et comment pouvait-on stabiliser les marchés internationaux ? Il en découle des points de vue et des propositions complètement différents.

Chaque observateur met l'accent sur un facteur différent parmi tous ceux qui ont été communément avancés pour expliquer la crise, dont : la sécheresse dans plusieurs grands pays exportateurs, le bas niveau des stocks mondiaux de céréales, l'augmentation de la production des biocarburants, la hausse des coûts de l'énergie et des produits phytosanitaires, et l'effet de la spéculation sur les marchés des matières premières agricoles. On estime que les coûts liés à l'importation de plus grandes quantités de nourriture ont entraîné la faim, la malnutrition et la pauvreté chez 100 millions de personnes en plus (Banque mondiale, 2008). Au niveau international, le Programme Alimentaire Mondial, les ONG ainsi que les institutions financières internationales (IFI) et les programmes d'aide bilatérale et multilatérale ont pris des mesures d'urgence face à ces hausses rapides des cours. Ces acteurs sont intervenus pour fournir des aliments et des fonds pour renforcer les filets de protection sociale et réduire les déficits liés à la consommation, mais aussi pour fournir des semences et des engrais afin de stimuler la production.

De nombreux gouvernements de pays en voie de développement ont aussi réagi face à la crise. Ils ont par exemple augmenté les prestations de protection sociale pour les plus vulnérables, puisé dans les stocks régulateurs existants, acheté en urgence et redistribué des cultures alimentaires, se sont efforcés d'importer des céréales et de les vendre à des prix subventionnés, et ont interdit les exportations de denrées alimentaires. Sur 81 pays interrogés par la FAO, 43 d'entre eux ont réduit les taxes à l'importation et 25 ont soit interdit les exportations soit augmenté les taxes à l'exportation. On a compté 45 pays en développement qui ont pris des mesures pour apporter un secours aux consommateurs confrontés à la hausse des prix alimentaires (G20, 2011, paragraphe 37). Dans certains cas, il est quasiment certain que la

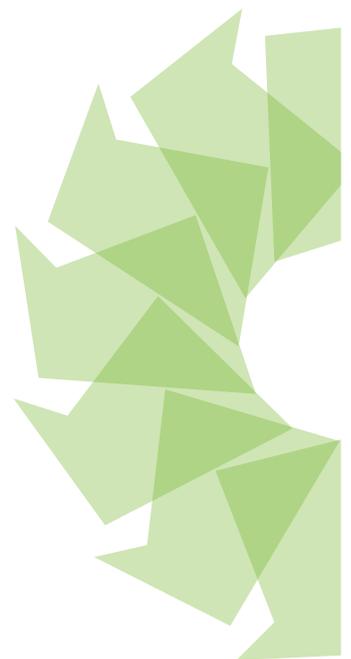
protection commerciale a exacerbé l'instabilité sur les marchés internationaux, ce qui fait du tort aux pays qui eux avaient laissé leurs frontières ouvertes.

Les interprétations divergentes du problème ont conduit à différentes recommandations. Quatre séries d'analyses sont présentées ci-dessous : en premier, la perspective du G20/G8, qui propose de continuer à compter sur les mécanismes de marché ; en second, les opinions courantes au sein des agences et forums onusiens, qui soulignent les limitations des marchés et la nécessité d'une intervention étatique ; en troisième, les opinions exprimées par les ONG comme Oxfam, qui se focalisent sur l'équité et la justice dans l'accès à la nourriture ; et enfin un ensemble de points de vue qui soulignent les conflits – potentiels et existants – entre différents organismes et le fossé entre rhétorique et réalité.

Les différents points de vue et différentes recommandations stratégiques

La perspective du G20

Dans une publication de l'OCDE destinée au G20, Abbott (OCDE, 2012, pp. 109-168) anticipait un retour à des cours mondiaux stables et peu élevés pour la plupart des aliments, comme ce fut le cas entre 1998 et 2005. Dans la plupart des pays, la plupart du temps, l'instabilité des cours aura une cause nationale (le volume de la récolte par exemple). La solution repose alors sur la libéralisation du commerce, de manière à ce que le commerce serve à stabiliser les approvisionnements, les opérations de couverture sur les marchés à terme, les programmes d'assurance sur les récoltes, et stimule l'efficacité de l'agriculture. Il n'est donc ni nécessaire ni désirable que la force publique intervienne sur les marchés ou dans le commerce.



Ce point de vue sous-tend largement les recommandations 201129 du G20 pour :

(i) *la promotion d'une agriculture productive et efficace dans les pays en développement*, ce qui requiert de l'investissement dans les biens publics, des mesures pour réduire les défaillances des marchés, et un retournement de la tendance récente à la baisse de la part des dépenses publiques affectées à l'agriculture ;

(ii) *la mise en place d'actions pour réduire les dispositions qui faussent la concurrence dans les pays de l'OCDE*, par exemple une réduction des droits d'importation, subventions à l'export et autres formes de soutien, qui signifient que les fonds alloués par l'État représentent 22 % des revenus bruts des agriculteurs dans ces pays ;³⁰

(iii) *la mise en place de mesures pour réduire la discordance d'orientation entre utilisation des cultures pour l'alimentation et pour le carburant*, en diminuant si besoin est les objectifs de bioéthanol et de biodiesel pour les USA et l'UE. Ces objectifs sont censés être tenus même lorsqu'il y a des pénuries de cultures servant aux biocarburants, ce qui exacerbe les tensions sur les marchés et la hausse des prix auxquels doivent faire face les consommateurs qui utilisent ces mêmes cultures pour l'alimentation ;

(iv) *la création de petites réserves alimentaires, en des lieux stratégiques*, sous la supervision du PAM (même si, reconnaît-on, ce ne sera pas facile à gérer), et la promotion d'instruments financiers (tels que les achats à terme) afin que le PAM et autres organismes humanitaires puissent mieux répondre aux situations d'urgence ;

(v) *le soutien au Programme d'intervention en réponse à la crise alimentaire mondiale (GFRP) de la Banque mondiale et aux prêts concessionnels du FMI destinés à fournir aux pays en développement un soutien d'urgence, à court terme* ;

(vi) *la mise en place de mesures pour gérer la volatilité à long terme*, y compris de nouvelles formes d'assurance-récolte fondées sur des indices météorologiques, et des récépissés d'entreposage pour ceux qui vendent des excédents de céréales ;

(vii) *la création d'un système d'information sur les marchés agricoles international*.

29 Ces recommandations correspondent largement à la déclaration de L'Aquila du G8 (2009).

30 On a aussi attribué à ces dispositions les soudaines hausses des importations dans les pays en développement, lesquelles ont déstabilisé les tentatives locales de production. Une étude de la FAO couvrant 102 pays (citée par le FIDA, 2011) indique qu'ils ont connu 7 000 hausses soudaines en l'espace de 23 ans. Elles peuvent être causées par bien d'autres facteurs, comme les fluctuations des taux de change, l'arrêt du soutien à un secteur, et l'insuffisance de la production nationale ou de l'aide alimentaire, mais la perte des marchés peut être grave pour les pays en développement. Ainsi au Burkina Faso et au Sénégal, de très fortes hausses des importations de pâte de tomate (provenant en grande partie de l'Union Européenne) ont causé une diminution de 50 % de la production locale ; au Chili, une multiplication par trois des importations d'huiles végétales a causé une diminution de 50 % de la production locale ; en Jamaïque le doublement des importations a fait baisser des deux tiers la production locale.

Le point de vue des agences onusiennes

Les points de vue exprimés dans les différents rapports des agences et forums des Nations Unies (par exemple PAM, 2009 ; FIDA, 2011 ; CSA, 2011 ; FAO 2011a) sont globalement similaires à ceux du G20 et du G8, mais comportent des différences subtiles. On met davantage l'accent sur l'investissement public pour stimuler la production alimentaire dans les pays en développement, et sur la gestion publique des réserves alimentaires pour faire face à toute flambée des prix ; on met moins l'accent sur le commerce international comme moyen d'accès à la nourriture ou sur l'assurance pour compenser les pertes.

Ces agences estiment qu'il y aura d'autres flambées des cours, plus nombreuses, comme celle observée en 2007-08, et voient une tendance générale à l'augmentation des prix. C'est dans ce contexte que le CSA (2011) a écrit que les crises alimentaires périodiques (années 1950, années 1970, puis années 2000) ont suivi des périodes de faible investissement agricole, après lesquelles les flambées des cours ont suscité un nouveau cycle d'investissement plus important. Selon ce même rapport, la hausse des prix pourrait être due à la raréfaction des ressources (eau, terres arables), marquant ainsi la fin d'une longue période de coûts alimentaires bas, et augmentant la probabilité de flambée des prix.

En ce qui concerne la question controversée de la spéculation sur les marchés des matières premières agricoles, le PAM (2009) conclut, à partir des données disponibles, que la spéculation n'a pas mis une pression à la hausse sur les cours en 2007-08. Le CSA admet aussi qu'il y a peu de données probantes quant à la spéculation, mais note un risque de création de bulles, et note aussi que les négociants qui veulent réellement acheter risquent de ne pas faire le poids face aux spéculateurs et risquent donc d'être évincés des marchés des matières premières agricoles. La FAO recommande donc une plus grande transparence et une réglementation plus stricte des transactions, au moins par précaution.

Le point de vue des ONG

Les ONG ont leur propre opinion sur les causes de la flambée des prix en 2007-08. Le rapport d'Oxfam Growing a Better Future (« Cultiver un futur meilleur ») énonce sombrement les injustices que l'ONG perçoit : les subventions annuelles aux agriculteurs de l'OCDE s'élèvent à près de 250 Mds US\$, à quoi s'ajoutent 20 Mds US\$ de subventions aux biocarburants, tandis que seuls 10 Mds US\$ sont alloués à l'aide officielle au développement de l'agriculture (Oxfam, 2001, fig. 24). Le résultat ? Un système biaisé, défavorable aux pays en développement, lesquels sont les premiers à souffrir des soudaines hausses de prix. Le rapport identifie les trois actions qu'il faut prendre pour prévenir les flambées des prix alimentaires à l'avenir et pour travailler à la « justice alimentaire » :

- une nouvelle « gouvernance mondiale »³¹ doit faire de la réduction de la faim la première priorité des gouvernements ; cela doit s'accompagner d'investissements dans l'emploi, l'adaptation au climat, et la réduction des risques naturels. Au niveau international, il faut revoir la gouvernance du commerce, de l'aide alimentaire, des marchés financiers et du financement du changement climatique ;
- l'agriculture du futur doit être fondée sur l'agriculture à petite échelle dans les pays en développement et moins sur le soutien à la production au Nord ;
- un nouvel avenir écologique doit mobiliser les investissements, modifier le comportement des entreprises et des consommateurs, et mettre en places des accords mondiaux pour la répartition équitable des ressources rares.

Selon Oxfam, les marchés ne vont pas fonctionner de manière adéquate jusqu'à ce que l'on encadre le pouvoir et le comportement des grandes sociétés agro-industrielles. En attendant, on ne peut pas compter sur les marchés internationaux des produits alimentaires pour faire face aux pénuries alimentaires : les objectifs fixés en matière de biocarburants³² favorisent l'agriculture industrielle mais défavorisent les producteurs et consommateurs à bas revenu, et l'accaparement des terres par les grandes entreprises va se poursuivre en Afrique et ailleurs. Les économies provenant de la réduction du gaspillage alimentaire au Nord devraient être utilisées pour aider des consommateurs au Sud, tandis que la réduction des subventions à l'agriculture de l'OCDE devrait libérer des fonds pour soutenir les petits agriculteurs du Sud.³³

Autres points de vue

Wise et Murphy (2012) analysent la flambée des prix de 2007-08 comme un changement de paradigme, dû à l'intégration croissante des marchés de l'agriculture et de l'énergie avec les marchés financiers, dans un monde aux ressources limitées, et rendu plus vulnérable par le changement climatique. Selon eux, les puissantes firmes multinationales dominent ces marchés, tirent profit des politiques actuelles, tout en influençant largement les politiques nationales et mondiales. Sous leur influence, les institutions internationales promeuvent des réformes favorables aux marchés, mais sont réticentes à imposer les réglementations correspondantes qui seraient nécessaires pour assurer le bon fonctionnement des marchés agricoles et alimentaires.

Dans leur analyse des recommandations des agences de l'ONU et du G8 et G20, Wise et Murphy (2012) voient dans les réactions à la crise alimentaire de 2007-08 un tournant important par rapport à la libéralisation qui sous-tendait les réformes économiques depuis les années 1980. Les marchés libéralisés ont échoué à assurer la sécurité alimentaire, ce qui a entraîné une nouvelle reconnaissance du rôle de l'État, non pas uniquement dans la facilitation et la régulation des marchés, mais aussi dans les programmes de développement agricole menés par les pays, et dans la tâche de fournir l'investissement public et d'en fixer les priorités.

Ils trouvent que les réponses apportées par le G8 et G20 ont été mitigées, soulignant le peu d'empressement au niveau des financements, puisque seuls 6,1 Mds US\$ sur les 22 Mds US\$ promis par le G8 sur trois ans représentent de l'argent frais ; par ailleurs les promesses de financement étaient menacées par les coupes budgétaires menées dans le cadre de mesures d'austérité. Ils ont aussi mis en doute le sérieux des déclarations du G20 concernant la réduction du soutien aux agriculteurs de l'OCDE.³⁴

Ils recommandent de s'attaquer aux faiblesses des marchés internationaux, et de porter une attention renouvelée au développement agricole, en donnant la priorité aux besoins des petits agriculteurs et des petites agricultrices, ainsi qu'aux questions environnementales, y compris le changement climatique. Ils s'inquiètent du fait que le G8/G20 fixe des objectifs de production au niveau mondial, ce qui encourage l'expansion de l'agriculture industrielle et la consolidation des propriétés terriennes, y compris par accaparement des terres, et fait fi des contraintes environnementales et de l'équité. Ils appellent à diminuer la production de biocarburants, à limiter la spéculation sur les marchés des matières premières afin de prévenir les futures hausses soudaines des cours, et à prendre des mesures de prévention contre l'accaparement des terres « du fait de la spéculation financière de la constitution de réserves foncières par les fonds souverains ».

31 Le rapport ne précise pas comment mettre en place une telle gouvernance.

32 Selon Oxfam, on contrôlera mieux les émissions de carbone par la réduction de la déforestation que par la promotion des « industries de biocarburants, déjà lourdes » (p. 7).

33 Il n'est pas indiqué clairement comment les économies provenant de la réduction du gaspillage alimentaire vont être transférées aux producteurs et aux consommateurs du Sud.

34 Ils remettent aussi en question le leadership du G20 sur la sécurité alimentaire, puisqu'il a limité les réformes proposées par les agences onusiennes dans d'autres forums internationaux. Le Comité des Nations Unies sur la sécurité alimentaire (CSA), créé en 1974, est officiellement reconnu comme étant l'organisme le plus adéquat pour coordonner la réponse globale aux crises alimentaires, en raison de son mandat et de sa structure inclusive, incluant de nombreuses parties prenantes. Mais en pratique, le G20 a systématiquement fait obstacle aux programmes de réforme.

Conclusions

Jusqu'en 2015, il y a eu de la résistance face aux propositions radicales pour une augmentation des réserves publiques et pour des restrictions sur les transactions sur les marchés financiers. Les cours mondiaux ont largement diminué, quasiment jusqu'aux niveaux (en termes réels) vus avant la flambée de 2007-08, en grande partie en raison d'une forte hausse de la production céréalière, y compris dans les pays en développement. Les prix sont aussi moins volatils depuis 2012. Il apparaît que les actions prises pour encourager un accroissement de l'offre en réponse à l'urgence ont été efficaces, et qu'il n'était pas nécessaire d'intervenir plus avant sur les marchés.

Pour développer la petite agriculture, il est essentiel de faire en sorte que les marchés agricoles, surtout ceux des intrants et du financement, fonctionnent. Sinon, les petits exploitants seront désavantagés, et ne pourront ni investir ni innover au mieux, ce qui nuirait aux perspectives d'un développement agricole général et de nature à réduire fortement la pauvreté rurale.

Pour remédier aux défaillances actuelles, il faudra peut-être recourir à nouveau à l'intervention publique via les offices de commercialisation, mais cette alternative est peu tentante, étant donné les coûts probables, ainsi que les craintes que cela freinerait le développement de fournisseurs privés d'intrants, de crédit et de services aux agriculteurs.

Les initiatives pour développer les innovations institutionnelles et surmonter les défaillances des marchés sont plus prometteuses. Celles-ci impliquent habituellement des liens plus étroits entre les petits exploitants et les entreprises des chaînes de valeur ajoutée agricole, soit individuellement, en tant que producteurs sous contrat, soit collectivement, en tant qu'associations de petits producteurs qui se sont regroupés pour atteindre des économies d'échelle dans leurs transactions avec les plus grandes entreprises. Il existe déjà de nombreuses initiatives de cette sorte ; le défi consiste à en tirer des enseignements, et à reproduire plus largement les modèles réussis.

Après le choc de la flambée des cours mondiaux des céréales, on a regardé de près le fonctionnement des marchés mondiaux. On a écarté les propositions radicales d'intervention publique sur les marchés. Le choc a plutôt contribué à renouveler l'intérêt porté à l'agriculture, avec davantage d'investissements privés. Ces investissements ont probablement payé, à en juger par l'accroissement de l'offre constatée depuis 2008. Maintenant que les marchés internationaux ne sont plus le centre d'intérêt, on peut se concentrer davantage sur l'amélioration des marchés agricoles dans les pays en développement.

→ Lectures recommandées :

Sur les marchés agricoles :

Poulton, C., Kydd, J., and Dorward A., 2006, 'Overcoming Market Constraints on Pro-Poor Agricultural Growth in Sub-Saharan Africa', **Development Policy Review**, 24(3): 243-277

Udry, Christopher, 2010, *The Economics of Agriculture in Africa: Notes Toward a Research Program*, Department of Economics, Yale University, April, 2010, Unpublished MS. Forthcoming African Journal of Agricultural & Resource Economics: <http://www.econ.yale.edu/~cru2//papers.html>

Sur les chaînes de valeur ajoutée agricole :

Campbell, Ruth, 2010, 'Implementation best practices for value chain development projects', **MicroREPORT #167**, September 2010, Washington DC: USAID

Shepherd, Andrew W., 2007, *Approaches to linking producers to markets. A review of experiences to date*, **Agricultural Management, Marketing & Finance Occasional Paper 13**, Rome: Food And Agriculture Organization of the United Nations

Vorley, Bill & Felicity Proctor, 2008, **Inclusive Business in Agrifood Markets: Evidence and Action**. A report based on proceedings of an international conference held in Beijing, March 5-6, 2008, Regoverning Markets. Small-scale producers in modern agrifood markets

Vorley, Bill, Ethel del Pozo-Vergnes & Anna Barnett, 2012, **Small producer agency in the globalised market: Making choices in a changing world**, IIED, London; HIVOS, The Hague

Woodhill, Jim, Joost Guijt, Lucia Wegner & Monika Sopov, 2012, **From islands of success to seas of change: a report on scaling inclusive agri-food markets**, Centre for Development Innovation, Wageningen UR (University & Research Centre). Wageningen NL

Sur la stabilisation des marchés internationaux :

Abbott, P C (2012) *Stabilisation Policies in Developing Countries after the 2007-8 Food Crisis*. Chapter 4 in OECD (2012)

CFS (2011) UN Committee on World Food Security. Report of the high-level panel on nutrition and food security: Price volatility and food security Rome: FAO

G20 (2011) Report on price volatility in food and agricultural markets: policy responses

Oxfam (2011) *Growing a better future. Food justice in a resource-constrained world*. Oxford:Oxfam

Wise, T.A. and Murphy S, 2012. *Resolving the Food Crisis: Assessing Global Policy Reforms Since 2007*, Medford, MA: Global Development and Environment Institute and Institute for Agriculture and Trade Policy

LES TECHNOLOGIES AGRICOLES

Contexte et introduction



Cela fait des millénaires que la quantité de nourriture que l'on peut produire, et donc la population humaine que l'on peut nourrir, est déterminée par la sélection par les agriculteurs des variétés de plantes et des espèces animales qui produisent le mieux. L'institutionnalisation de la recherche agricole ces 150 dernières années a accéléré le rythme de l'innovation. Ses progrès dans les pays en développement depuis 1960 ont indubitablement empêché la famine. L'innovation a encore accéléré avec les progrès de la sélection génétique. Les « marqueurs » génétiques ont permis des avancées bien plus rapides dans la sélection conventionnelle des plantes, mais aussi la création d'organismes génétiquement modifiés (OGM aussi appelés organismes transgéniques). Ces produits, ainsi que de nombreux processus génétiques, peuvent être brevetés, et les entreprises privées en sont arrivées à dominer cette branche de la recherche.



RÉSUMÉ :

L'amélioration des technologies agricoles a représenté un puissant moteur de croissance, mais n'est pas sans débat. Certains affirment que pour assurer une production suffisante à la population à venir, il sera nécessaire d'utiliser des variétés à haut rendement, des intrants externes industriels ou autres, et des variétés transgéniques (surtout dans les zones agricoles marginales). D'autres soutiennent qu'il faudra des approches à bas niveaux d'intrants (BNI) si l'agriculture doit respecter les limites environnementales, et qu'il faut poursuivre la recherche sur les risques potentiels des cultures transgéniques.

Dans certains systèmes agricoles, il y aura peut-être le moyen d'associer l'approche biotechnologique et l'approche agro-écologique afin d'obtenir des effets complémentaires. Par exemple, une meilleure gestion des sols et de l'eau améliorera l'efficacité des variétés à haut rendement et des engrais. Cela dépendra beaucoup des besoins spécifiques des systèmes agricoles dans chaque lieu géographique ; néanmoins dans un avenir marqué par le changement climatique et les incertitudes météorologiques, on aura sans doute besoin de faire appel à un large éventail de solutions techniques (→ voir « *Les défis de la durabilité environnementale et du changement climatique* », p.64).

Le rythme de ces nouvelles formes de recherche, mais aussi les opportunités qu'elles offrent et les inquiétudes qu'elles suscitent, diffèrent fortement de ce qui existait auparavant. Dans un contexte de croissance rapide de la population et d'augmentation de la pression sur les ressources naturelles et l'environnement, cela crée de nouveaux défis en termes de politiques publiques.

On a aussi vu l'émergence de valeurs fermement défendues concernant les possibilités technologiques. Cela a commencé avec les inquiétudes autour de l'impact des pesticides sur l'environnement dans les années 1960 ; ces derniers temps, les prises de position ont concerné l'environnement en général, le changement climatique, l'énergie, le génie génétique, le dépôt de brevets, et la place respective des hauts rendements et des approches à bas niveaux d'intrants.

Les facteurs qui entrent en jeu dans les choix technologiques

Lorsque les pays en développement auront à effectuer des choix technologiques à l'avenir, ils devront prendre en compte quatre ensemble de facteurs. Premièrement, la population mondiale, de 7,3 milliards en 2011, grimpera à quelques 9 milliards d'ici 2050. Lorsqu'on ajoute à cela une hausse des revenus, la demande alimentaire va augmenter de 70 à 100 % d'ici 2050. Il

faudra mettre au point des technologies pour faire en sorte que la population rurale, qui comptera 0,3 milliards de personnes en moins, arrive à nourrir des villes bien plus grandes (IFPRI, 2011).

Deuxièmement, les technologies devront atténuer certains des effets du très probable changement climatique, entre autres les changements de pluviométrie, de température et de niveau des océans, lesquels auront à leur tour des conséquences sur l'incidence des maladies et des insectes nuisibles.

Troisièmement, ces technologies devront être plus sûres, plus humaines, moins gourmandes en ressources et moins polluantes.

Quatrièmement, la technologie devra répondre aux attentes des populations, sachant qu'il y aura des désaccords entre ceux qui voient la technologie comme un instrument au service d'impératifs spécifiques, tandis que pour d'autres, les choix techniques sont au centre des grandes décisions de la société sur le bien-être et l'équité.

Le défi pour les années à venir consiste à évaluer les compromis qu'impliquent probablement les nouvelles technologies et à déterminer ce qui doit être fait pour minimiser les potentiels points négatifs.

La Révolution Verte : avantages et inconvénients

Le terme de Révolution Verte a d'abord été utilisé pour décrire les variétés de riz et de blé à haut rendement issus de la recherche financée par les fondations Rockefeller et Ford dans les années 1960. Ces variétés réagissaient bien aux engrais, et leurs tiges courtes et rigides arrivaient à supporter le poids plus élevé des épis.

Depuis, on a développé des variétés à hauts rendements (VHR) similaires pour d'autres grandes cultures, dont le sorgho, le millet, le maïs, le manioc et les haricots, principalement au sein des Futures Harvest Centres (« centres des récoltes futures ») qui forment le CGIAR, un consortium de centres internationaux de recherche agricole.

La Révolution Verte a fortement stimulé la production de céréales. En 1970, environ 20 % des surfaces cultivées en blé et 30 % des surfaces cultivées en riz l'étaient avec des VHR, un taux qui a atteint 70 % en 1990. Les rendements moyens du riz et du blé ont quasiment doublé. Alors qu'on prédisait une famine, les céréales et calories disponibles par personne ont augmenté de presque 30 % entre 1970 et 1995 ; le blé et du riz sont devenus moins chers, faisant de l'agriculture un moteur important de la réduction de la pauvreté en Asie (Hazell, 2009). L'Amérique latine a aussi connu des gains significatifs, mais en Afrique subsaharienne, les résultats ont été limités, à cause d'infrastructures médiocres, de coûts de transport élevés, d'un potentiel d'irrigation limité, et de politiques de prix défavorables.

À ces gains de production, on peut opposer la dégradation environnementale, l'accroissement des inégalités de revenus, et la répartition inéquitable des ressources, éléments qui ont tous été associés à la Révolution Verte.

Les dégâts environnementaux : Mis à part la perte de biodiversité qui a suivi l'adoption des VHR, la mauvaise utilisation des engrais et pesticides a pollué les cours d'eau, empoisonné les travailleurs agricoles, et décimé les insectes utiles et autres formes de vie sauvage utiles. Dans certains lieux, une irrigation médiocre a entraîné l'accumulation de sel, et dans d'autres lieux une baisse du niveau des nappes phréatiques, lesquelles mettront des décennies à se remplir à nouveau. On remédie en partie à ces problèmes avec des réformes des politiques publiques, et l'amélioration des pratiques et des technologies, comme les variétés résistantes aux nuisibles, la lutte biologique contre les ravageurs, l'agriculture de précision et la diversification des cultures. D'un autre côté, la production de céréales en Asie a doublé entre 1970 et 1995 alors que la surface des terres céréalières n'a augmenté que de 4 %, ce qui signifie que l'on a évité que forêts et des terres fragiles connaissent la charrue.

Les inégalités dues à la taille des exploitations : Ce sont principalement les plus grandes exploitations qui ont adopté les innovations, grâce à leur accès plus facile à l'eau, aux engrais, aux semences et au crédit. Les petits exploitants ont été pénalisés lorsque les propriétaires ont essayé d'augmenter les loyers, ou lorsque la mécanisation a été promue alors que ce n'était pas nécessaire. Les petits agriculteurs ont tout de même fini par adopter les VHR et en ont vu les bénéfices.

Les inégalités dues aux dotations en ressources : La Révolution Verte ne s'est étendue qu'aux régions irriguées et aux régions pluviales à haut potentiel ; de nombreux villages ou régions qui n'avaient pas accès à des ressources suffisantes en eau ont été exclus, bien qu'ils aient bénéficié d'opportunités d'emploi et de nourriture moins chère.

Les enseignements de la Révolution Verte montrent quelles conditions doivent être remplies pour maximiser les points positifs et minimiser les points négatifs qui seront apportés par les futures évolutions technologiques : (1) idéalement, la technologie doit être neutre par rapport à l'échelle ; (2) il faut garantir la propriété foncière et les droits d'occupation locative ; (3) les marchés des intrants, du crédit et des produits doivent être efficaces ; et (4) les politiques publiques doivent encourager l'équité (pas de subventions à la mécanisation) et la durabilité (contrôle du pompage). Ces conditions dépassent le seul cadre de la technologie, et doivent donc être l'objet d'une politique publique plus vaste.



Les technologies à bas niveaux d'intrants

Les technologies à bas niveaux d'intrants (BNI) ont les faveurs de ceux qui cherchent des changements de société allant au-delà des hauts rendements, et englobant plutôt le capital social, l'équité et la durabilité. Tripp (2006) s'est appuyé sur un tour d'horizon complet de la recherche et sur les résultats de trois enquêtes de terrain, lesquelles ont étudié les pratiques des agriculteurs dans des régions où des projets BNI avaient été couronnés de succès : la conservation de l'eau et des sols et la gestion de la fertilisation au Honduras ; la gestion de micro-bassins versants au Kenya ; et la gestion intégrée des nuisibles au Sri Lanka. Les quatre questions suivantes sont traitées :

Qui utilise ces technologies ? Loin d'être des petits exploitants agricoles, dans les trois études de terrain, les agriculteurs qui se mettaient aux technologies BNI venaient plutôt des catégories aisées. De nombreux ménages ruraux pauvres ne tirent qu'une faible partie de leurs revenus de leurs activités agricoles et n'ont pas la main d'œuvre disponible pour une gestion soignée des cultures, ni le temps d'apprendre de nouvelles techniques.

Quelle quantité de main d'œuvre utilisent les technologies BNI ? La plupart des technologies requièrent trop de main d'œuvre pour intéresser les agriculteurs (par exemple la culture en couloirs en Afrique dans les années 1980). Mais pour certains, les besoins initiaux élevés en main d'œuvre représentent un investissement, lequel permettra plus tard de réduire la main d'œuvre, comme c'est le cas pour les agriculteurs du Sri Lanka qui ont adopté un système intégré de gestion des nuisibles. Cela ne veut pas dire que les techniques BNI ne séduiront que les ménages qui ne disposent que d'une main d'œuvre familiale : dans les trois pays étudiés, la moitié de la main d'œuvre nécessaire aux tâches clés avait été recrutée à l'extérieur.

Comment se diffusent les technologies BNI ? Ces technologies sont censées être le produit de l'innovation locale, à partir de ressources locales, et donc devraient se diffuser facilement entre voisins agriculteurs. Néanmoins, lors de ces études, on a vu très peu de cas d'agriculteurs non participants aux projets qui adoptaient les technologies. Les technologies BNI n'ont généralement pas fait diminuer l'utilisation d'intrants externes. En fait, elles fournissaient plutôt un contexte dans lequel une réaction bénéfique aux engrais était assurée, et il y avait plus de chances que les agriculteurs de l'échantillon les utilisent.

Les technologies BNI contribuent-elles à construire du capital humain et social ?

Les données concernant les conséquences à long terme des projets BNI ne pointent pas dans cette direction. Même là où l'accent était mis sur l'expérimentation, au Honduras, seul un cinquième des participants ont expérimenté après la fin du projet. Il existe peu de preuves que les technologies BNI et les mécanismes participatifs qui y sont associés peuvent former la base de solides organisations d'agriculteurs, ou plus généralement, d'une réduction de la pauvreté rurale. Il faudrait plutôt promouvoir un éventail de technologies, en se fondant sur : une meilleure compréhension de ce qui influence (localement) l'adoption de technologies ; l'amélioration de l'information technologique destinée aux agriculteurs ; et surtout, le renforcement des organisations d'agriculteurs pour qu'ils puissent imposer leurs exigences vis-à-vis des systèmes technologiques.

D'un autre côté, la recherche agricole publique s'est moins intéressée jusqu'ici aux techniques BNI qu'aux techniques utilisant les intrants, et la recherche privée ne s'y est quasiment pas intéressée. Il est possible que la recherche se tourne davantage que par le passé vers les techniques à faibles niveaux d'intrants externes, si, comme cela est probable, le coût des intrants externes basés sur les énergies fossiles et les minéraux augmente, et le besoin de moins polluer se fait plus pressant.

Vers une agriculture plus « verte » ?

L'extension de l'agriculture a entraîné la destruction de forêts et de milieux humides, l'érosion et la dégradation des sols. Certaines formes d'intensification ont causé une salinisation et un épuisement des nappes phréatiques, une pollution due au ruissellement de produits chimiques, et une perte de biodiversité. Il faut des politiques publiques qui réparent ces dommages, qui s'attaquent aux défis du changement climatique, et qui atténuent la contribution non négligeable de l'agriculture au réchauffement de la planète.

Il existe des méthodes améliorées, mais elles ont besoin d'être adaptées aux situations locales, et il sera compliqué d'inciter les agriculteurs à les adopter. Parmi les orientations stratégiques applicables pour la conservation, l'adaptation climatique et l'atténuation du changement climatique, il y a **la réglementation, les mesures incitatives, l'information et l'éducation.**

Voici ce qu'inclut déjà le programme d'action : une réglementation plus sévère concernant la conversion des habitats de valeur ; de plus grandes restrictions du pompage ; des mesures d'incitation pour internaliser les externalités négatives et positives, entre autre la taxation des émissions de gaz à effet de serre et des re-

devances pour l'usage de l'eau ; mais aussi le paiement pour services environnementaux tels que la conservation des forêts et de la biodiversité, et la facturation de la captation du carbone, et enfin des réductions d'impôts pour le développement des énergies renouvelables. Dans certaines situations, il y a peut-être moyen de créer des marchés pour le carbone et l'eau, mais il est facile de surestimer leur effet.

Les pratiques agricoles améliorées sont utiles aussi, par exemple la micro-irrigation des racines, l'optimisation du moment et du lieu d'épandage des engrais, le labour de conservation pour moins nuire aux sols, et l'agroforesterie pour capturer le carbone et recycler les nutriments. Mais il faudra aussi des actions stratégiques fortes, par exemple pour réduire le pompage excessif des nappes souterraines, qui n'est pas durable, dans certaines régions de l'Asie.

Cependant, on ne pourrait pas élaborer des politiques adéquates en appliquant des schémas directeurs figés : au vu de l'expérience sur le long terme dans le domaine agricole, la voie de la durabilité passe par l'apprentissage et l'adaptation. Dans des fermes dans le monde entier, on modifie les techniques, souvent par touches graduelles. Celles-ci proviennent en partie des nouvelles possibilités ouvertes par les innovations scientifiques et industrielles ; en partie des réponses aux changements des conditions locales de sols et de climat ; mais viennent aussi en réaction aux évolutions de la disponibilité de la main d'œuvre, de l'accès au crédit et de la demande des acheteurs dans la chaîne de valeur ajoutée. Par conséquence, peu d'agriculteurs cultivent actuellement comme le faisaient leurs grands-parents. Après avoir passé en revue un siècle ou plus d'agriculture dans la province australienne de Victoria – « une terre marron, frappée par de longues sécheresses » – Cary (1992) montre que l'expérience a appris quelque chose aux agriculteurs, mais aussi aux chercheurs agricoles et conseillers qui travaillent avec eux, aussi les recommandations sur l'agriculture ont-elles subi plusieurs modifications profondes. Selon lui, « nous ne trouverons probablement jamais un système unique de gestion des cultures qui durera pour toujours ».



Les OGM et l'avenir

La modification génétique se produit naturellement à mesure que les espèces évoluent, et c'est une approche utilisée par les fermiers depuis que l'agriculture existe pour améliorer leurs cultures et leur bétail, via la sélection des variétés. Les progrès scientifiques permettent la manipulation génétique au sein des espèces, mais aussi le transfert de gènes d'une espèce à l'autre – ce qui donne des produits « transgéniques » ou organismes génétiquement modifiés (OGM). Il est possible de breveter les plants transgéniques, c'est pourquoi l'investissement dans la recherche privée sur les cultures est bien supérieur à celui de la recherche et du développement dans le secteur public.

L'attrait des OGM réside dans leur capacité de haut rendement, leur résistance à la sécheresse ou encore aux nuisibles et aux maladies. Mais beaucoup y voient une menace pour la santé et l'environnement, à cause entre autre de leur contamination des espèces voisines sauvages. Néanmoins, environ 10 % des terres cultivées dans le monde étaient consacrées à des cultures transgéniques en 2010, principalement aux États-Unis et en Amérique latine.

La seule culture transgénique que les petits agriculteurs des pays en développement ont largement adoptée est le coton Bt,³⁵ pour sa résistance aux insectes : quelques 7,3 millions d'hectares ont été plantés en 2006, principalement en Chine et en Inde. Les rendements étaient plus élevés et l'usage de pesticides moins élevé qu'avec des variétés conventionnelles, bien que certains agriculteurs indiens aient connu des pertes au début (pertes d'ailleurs associées à des suicides très médiatisés), principalement à cause de l'utilisation de variétés peu adaptées.

Les cultures alimentaires transgéniques ont progressé plus lentement, mais presque 50 % du maïs blanc cultivé en Afrique du Sud (surtout par les grandes exploitations) est désormais transgénique, et la Chine a autorisé la culture et l'utilisation de légumes transgéniques développés par le secteur public. Dans un ou plusieurs pays, on a autorisé les essais en champ des cultures transgéniques suivantes : riz, aubergine, moutarde, manioc, banane, patate douce, lentille et lupin. En Chine, on en est au stade d'essais en champ avancés pour plusieurs variétés de riz « doré », enrichi en bêta-carotène pour la vitamine A, mais aussi résistant aux parasites et aux maladies, et tolérant au sel et aux inondations.

L'Afrique est la région qui a le moins bénéficié des manipulations génétiques, entre autres parce que les entreprises commerciales de biotechnologies se sont peu intéressées aux principales cultures locales comme le manioc et le sorgho. Pourtant elles pourraient potentiellement réduire l'effet dévastateur de problèmes apparemment insolubles, dont le Striga, une mauvaise herbe parasite qui fait des ravages.

35 Un coton génétiquement modifié qui produit des toxines (*Bacillus thuringiensis*) efficaces contre certains insectes ravageurs.

Mis à part le manque d'intérêt commercial, il y a quatre autres raisons à la lenteur du développement des cultures vivrières transgéniques. **Les risques** – les inquiétudes concernant la sécurité des aliments et les dangers environnementaux – ont ralenti l'introduction dans de nombreux pays. On a besoin de plus de données, et de plus d'actions d'information du public, afin que la perception des risques ne soit pas excessivement négative. **De faibles capacités réglementaires** ralentissent les processus d'approbation et favorisent l'introduction non officielle de variétés non autorisées, ce qui augmente la méfiance du public. Il y a **un accès limité aux technologies brevetées**, en raison du coût d'acquisition des matières et processus, qui les mettent hors de portée de nombreux acteurs du secteur public. Il faut ajouter à cela l'idée que les variétés sélectionnées par les agriculteurs ne devraient pas être appropriées et commercialisées par des entreprises privées. Enfin, le dernier élément qui ralentit l'adoption des produits transgéniques est **la complexité de la commercialisation** – les frais associés à la nécessité de stocker et de transporter séparément les variétés conventionnelles et les variétés transgéniques, ainsi que la difficulté à obtenir les autorisations d'expédition pour les variétés transgéniques.

Les agences de développement devraient songer à financer le développement de variétés transgéniques sûres, aux propriétés favorables aux pauvres, et à prendre en charge les coûts initiaux d'expérimentation et d'introduction, qui sont élevés.

Production et diffusion des technologies : enjeux de politiques et conclusion

Étant donné les prévisions d'augmentation de la population mondiale et de la demande alimentaire, on aura besoin d'une production plus élevée à l'avenir.

La sélection de plants et de bétail va s'accélérer à l'avenir, grâce aux progrès de la génétique, et il semble probable que les cultures transgéniques auront un rôle à jouer, se diffusant aux régions les moins favorisées en fonction du rythme de la recherche publique. Néanmoins, les processus réglementaires ont besoin d'être renforcés, et il y a encore un besoin urgent de données probantes concernant les risques potentiels.

En même temps, on va probablement voir se développer une agriculture à bas niveaux d'intrants, qui s'appuie sur les principes agro-écologiques pour maintenir et améliorer les rendements. En effet, il y a une forte demande pour une agriculture durable sur le plan environnementale, qui se montre économe en intrants externes afin d'éviter d'exacerber la rareté des ressources et de moins polluer.

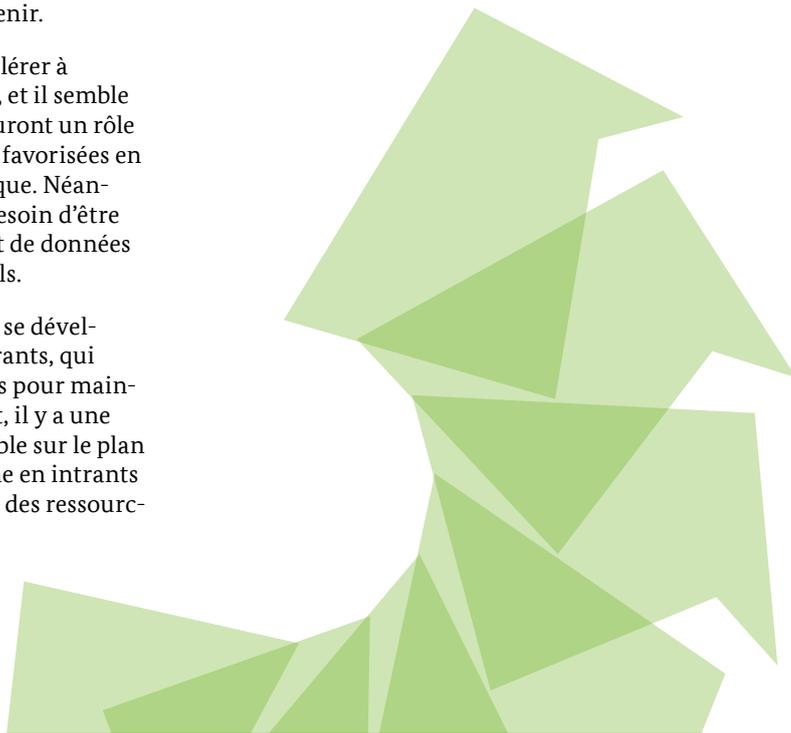
Cela suscitera peut-être des objections chez certains pour des raisons écologiques, mais il sera peut-être possible de combiner l'approche biotechnologique avec l'approche agro-écologique au sein de certains systèmes agricoles, afin d'obtenir des effets complémentaires. Par exemple, une meilleure gestion des sols et de l'eau pourrait rendre les variétés à haut rendement et les engrais plus efficaces. Cela dépendra beaucoup des besoins spécifiques de chaque système agricole, dans sa situation géographique particulière. À l'avenir, il faudra probablement un éventail assez large de solutions techniques, vu que le climat change et devient plus incertain.

➔ Lectures recommandées :

Evenson, Robert E. & Douglas Gollin, 2003, 'Assessing the Impact of the Green Revolution, 1960 to 2000', *Science* 300 (2): 758-762

Holmén, Hans, 2003, 'A green revolution for Africa – does it need to be so controversial?', **Working Paper No. 4 / 2003**, Torino, Italy: International Centre For Economic Research

Pretty, J., 2008, 'Agricultural sustainability: concepts, principles and evidence', **Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences**, 363(1491), 447-465



LE GENRE ET LE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Contexte et introduction



On s'intéresse depuis longtemps au genre et à l'agriculture, au moins depuis 1970 et la publication par Esther Boserup de « Woman's Role in Economic Development » (Le rôle de la femme dans le développement économique). L'intérêt pour le sujet s'est ensuite accru, marqué par une série de conférences mondiales de l'ONU sur les femmes, celle de Mexico en 1975, puis Copenhague en 1980, Nairobi en 1985 et Beijing en 1995 ; depuis, il y a eu des rencontres tous les cinq ans pour mesurer les progrès accomplis par rapport à la Déclaration et au Programme d'action de Beijing. Lorsqu'en 2000 on a fixé les Objectifs du millénaire pour le développement pour 2015, le troisième objectif était de « promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes », et plus précisément d'« éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005 si possible et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard ».³⁶



RÉSUMÉ :

Dans les pays en développement, de nombreuses femmes participent aux chaînes de valeur ajoutée agricoles et alimentaires en tant qu'agricultrices, salariées agricoles, commerçantes ou encore actrices de la transformation de produits. Cependant, elles sont souvent désavantagées par rapport aux hommes : elles ont généralement moins accès à la terre et à l'eau, moins d'éducation et de qualifications, moins de temps disponible pour l'agriculture en raison de leurs tâches domestiques, moins de contacts extérieurs en dehors du village, et moins d'influence sur l'utilisation des ressources du ménage. Les femmes ont donc tendance à obtenir de leurs parcelles et de leur bétail une production moindre, non parce qu'elles sont de moins bonnes agricultrices, mais parce qu'il leur manque les intrants et les connaissances techniques.

Il arrive aussi que les femmes soient en position défavorable dans leurs relations avec les acheteurs des chaînes de valeur ajoutée. En tant

que travailleuses agricoles elles touchent souvent des salaires moins élevés que les hommes, se voient proposer des emplois moins bien rémunérés et sont moins bien traitées.

Pour réduire les inégalités hommes-femmes dans l'agriculture, il faut : renforcer les droits fonciers des femmes ; leur donner un meilleur accès aux intrants, à l'équipement et aux connaissances techniques à travers du conseil agricole adéquat et de l'information sur les marchés ; améliorer leur éducation et leur qualification ; et fournir des centres d'accueil pour les enfants. Il est aussi dans l'intérêt des femmes de fournir des services d'éducation, de santé, d'eau et d'hygiène, et de meilleures conditions de vie.

Il existe des actions concrètes qui peuvent réduire ces inégalités, bien que l'émancipation des femmes ait souvent un caractère plus évasif, et il faut éviter une analyse trop simpliste du genre.

De nombreuses femmes des pays en développement travaillent dans l'agriculture – voir encadré 2.8 – et dans les chaînes de valeur ajoutée qui y sont associées : elles cultivent leurs parcelles et celles des ménages, élèvent du bétail, vendent leurs produits, ou sont salariées sur des exploitations, dans des grands domaines, des hangars de conditionnement et des entreprises de transformation. Leur rôle, tout comme les questions de politiques qu'il soulève, a donc pris de plus en plus d'importance, surtout depuis le début des années 2000, au moment du regain d'intérêt pour le développement agricole, surtout en Afrique.

³⁶ Pour cet objectif, on a défini les indicateurs suivants :

- Rapport filles/garçons dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur
- Taux d'alphabétisation des femmes par rapport aux hommes chez les 15 à 24 ans
- Proportion des femmes salariées dans le secteur non-agricole
- Proportion de sièges occupés par des femmes dans le parlement national

On prend en compte non seulement des indicateurs d'éducation, mais aussi les résultats souhaités d'un meilleur niveau d'éducation féminine.



Encadré 2.8 La contribution des femmes à la production agricole

On lit fréquemment que les femmes des pays en développement, en Afrique en particulier, produisent la plus grande partie de la nourriture. Par exemple :

Les femmes produisent 60 à 80 % de la nourriture dans la plupart des pays en voie de développement et sont responsables de la moitié de la production alimentaire mondiale. (FAO, 1997)

En réalité, il est difficile de savoir à quel point ces estimations sont correctes. Non seulement on ne dispose pas de données fiables sur la production des parcelles des femmes, mais aussi et surtout, une grande partie de la production des fermes résulte d'efforts conjoints des hommes et des femmes, aussi est-il difficile de distinguer la part de chacun.

Mais il n'est peut-être pas important d'obtenir un chiffre précis ; ce qui compte, c'est le fait que les femmes se consacrent largement à l'agriculture dans de nombreux pays en développement, comme l'indiquent les estimations de l'utilisation de leur force de travail :

Parmi les femmes des pays les moins avancés qui se déclarent économique actives, 79 % citent l'agriculture comme étant leur principale activité économique. En tout, 48 % des femmes actives dans le monde déclarent que leur activité principale est l'agriculture. (Doss, 2011, à partir de statistiques FAOSTAT)

Comme l'affirme Doss, ce qui compte n'est pas tant de mesurer précisément la contribution féminine à l'agriculture, sinon de comprendre les limites que rencontrent les femmes en tant qu'agricultrices, et de fait, de comprendre les rôles sexués et les relations entre les sexes dans l'agriculture.

Source : Doss, 2011

En tant qu'agricultrices, la plupart des femmes se distinguent des hommes par plusieurs aspects importants, car par rapport aux hommes, elles ont souvent :

- Moins accès aux terres et à l'eau, tandis que leurs droits à ces ressources sont souvent informels et moins bien garantis que ceux des hommes, ce qui rend les agricultrices plus vulnérables face au risque d'expropriation de leurs terres ;
- Moins d'éducation et de notions de calcul, de plus bas taux d'alphabétisation, et parfois une moins bonne connaissance que les hommes des langues nationales ;
- Moins de contacts avec le monde extérieur en dehors du village, notamment avec les fournisseurs d'intrants, les banques et autres institutions financières, les fournisseurs de services techniques, les négociants et les détaillants ;
- Moins d'influence sur les décisions relatives à l'utilisation de la main d'œuvre au sein du ménage, au choix des cultures dans les champs collectifs, et à la façon de dépenser les revenus en espèces. Elles ont aussi tendance à avoir moins accès aux intrants de la ferme comme le fumier et les engrais, à l'équipement et à la force des animaux de trait que possède le ménage ;
- Moins de temps pour se consacrer à l'agriculture, car on attend des femmes qu'elles fassent le ménage et la cuisine, aillent chercher de l'eau et du combustible, et s'occupent des enfants.

Les conséquences sont évidentes : lorsque les femmes cultivent pour leur propre compte, elles sont désavantagées dans l'accès aux terres, aux intrants et à la main d'œuvre. Elles ont moins d'opportunités d'obtenir de nouvelles idées techniques via des canaux formels de conseil ou l'avis des fournisseurs d'intrants ; il est aussi moins probable qu'elles possèdent les bases de l'alphabétisation ou des notions de calcul qui seraient nécessaires pour appliquer des nouvelles techniques. Les femmes ont donc tendance à obtenir de leurs parcelles et de leur bétail une production moindre, non parce qu'elles sont de moins bonnes agricultrices, mais parce qu'il leur manque les intrants et les connaissances techniques.

Elles ont aussi plus de risques de se trouver en situation moins favorable dans les transactions avec les acheteurs des chaînes de valeur ajoutée, surtout les acheteurs plus formels des chaînes à plus forte valeur ajoutée.

De plus, dans le salariat agricole, les femmes perçoivent souvent des salaires inférieurs à ceux des hommes, à travail égal, ou se voient offrir seulement des postes moins bien rémunérés alors que les hommes occupent des postes de travailleurs qualifiés ou de superviseurs. Elles peuvent aussi être moins bien traitées au travail et dans une position de plus grande vulnérabilité face aux abus.

En résumé, les agricultrices sont susceptibles de gagner moins que les agriculteurs, soit parce que leur propre production est limitée, soit parce qu'elles ne peuvent pas la revendre dans les chaînes à forte valeur ajoutée, soit parce qu'elles sont moins bien payées en tant qu'employées agricoles.

Ce serait déjà un sujet de préoccupation en soi, mais c'est particulièrement grave étant donné leur rôle de mères. Ce sont elles principalement qui nourrissent les enfants et elles ont une influence essentielle sur la nutrition des enfants lorsqu'ils sont en bas âge. Lorsque les femmes disposent de plus de revenus, ou ont davantage leur mot à dire concernant les dépenses du ménage, elles ont tendance à dépenser proportionnellement plus d'argent pour leurs enfants, qui donc mangent mieux, et connaissent une meilleure croissance et un meilleur développement (voir par exemple Alkire et al., 2012 ; CGIAR, 2013).

Les enjeux clés autour des femmes dans le secteur de l'agriculture

Comment réduire les inégalités hommes-femmes concernant les droits à la terre et à l'eau, le bétail, l'accès aux intrants et au crédit, et le conseil agricole

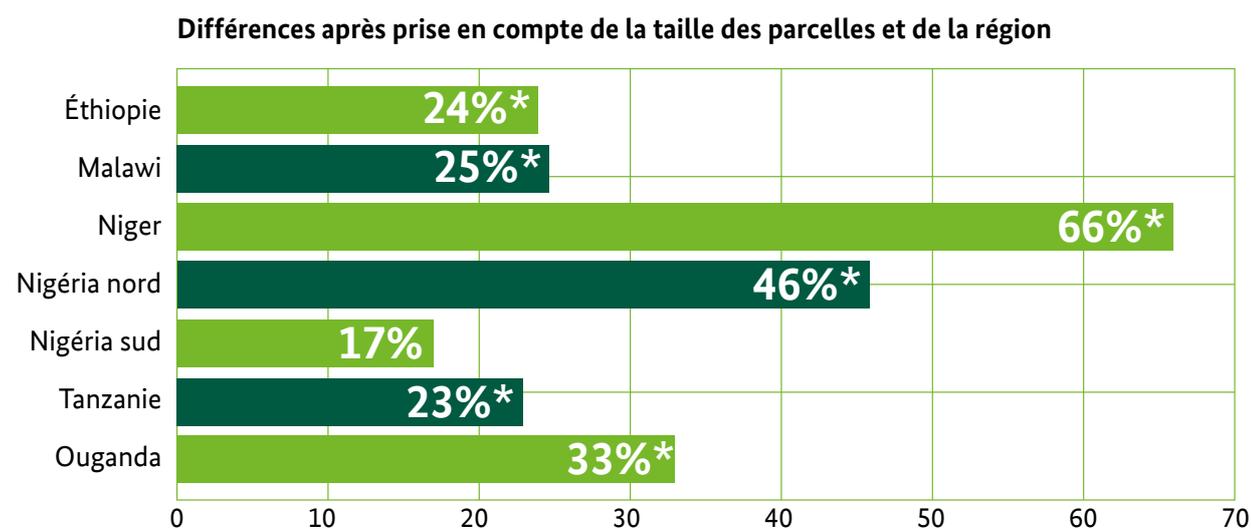
Les études montrent toutes que les femmes sont désavantagées par rapport aux hommes dans l'accès aux ressources naturelles, aux intrants, au financement et aux connaissances techniques (Doss et al., 2013 ; FAO, 2011 ; Banque mondiale et ONE, 2014). Cela a pour conséquence des différences marquées entre la pro-

ductivité des champs gérés par les femmes et celle des champs gérés par les hommes. Par exemple, selon les premiers résultats des modules d'enquêtes intégrées sur l'agriculture (Integrated Surveys on Agriculture, ISA) qui font désormais partie des études sur la mesure des niveaux de vie (Living Standards Measurement Studies, LSMS) dans six pays africains, les femmes obtiennent de leurs parcelles une production inférieure de 17 % à 66 % à celle des hommes sur des parcelles comparables.

Donc, si les femmes avaient un accès égal aux facteurs de production agricole, le rendement sur leurs parcelles devraient augmenter de 20 à 30 % selon une estimation, ce qui représenterait une hausse suffisante pour réduire de 150 millions le nombre de personnes souffrant de la faim dans le monde (USAID, 2012).

Pour réduire ces inégalités, il faut des actions dans un grand nombre de domaines, présentés dans le Tableau 2.10 (Banque mondiale et ONE, 2014). Certaines de ces actions sont relativement simples, si la volonté politique et le financement nécessaires sont là, et ont donc été testées et validées, tandis que d'autres actions sont potentielles, sans modèle expérimental pour l'instant. La plupart des propositions consistent à fournir aux femmes un accès au crédit. Comme vu dans la Partie 2.3 (→ voir « Le développement des marchés agricoles », p.42), les défaillances des marchés de services financiers sont particulièrement lourdes, donc réduire les inégalités sur ce plan-là exige un programme d'action complexe. Cependant, cela montre aussi que le fait de traiter certains de ces problèmes va profiter aux hommes autant qu'aux femmes.

SCHÉMA 2.9 INÉGALITÉS HOMMES-FEMMES DE PRODUCTIVITÉ AGRICOLE, EN TENANT COMPTE DE LA TAILLE DES PARCELLES ET DES RÉGIONS



Source : World Bank & ONE, 2014, Figure 1

Note : * dénote une différence statistique significative au niveau avec un seuil de 1 %

TABLEAU 2.10 DIX PRIORITÉS STRATÉGIQUES POUR RÉDUIRE LES INÉGALITÉS HOMMES-FEMMES DANS L'AGRICULTURE AFRICAINE

Élément moteur	Priorité stratégique	Politiques possibles — les possibilités émergentes, encore non testées sont en italiques
Les terres	1. Renforcer les droits fonciers des femmes	Formaliser les droits fonciers par l'enregistrement afin d'augmenter la sécurité foncière des femmes. Étendre l'attribution conjointe et individuelle des titres de propriétés. <i>Réformer le droit de la famille et de la succession pour protéger les droits des femmes.</i>
La main d'œuvre	2. Améliorer l'accès des femmes au recrutement de la main d'œuvre	Offrir aux agricultrices un financement pour recruter de la main d'œuvre agricole. Assigner à des agents la tâche d'aider les femmes à recruter de la main d'œuvre.
	3. Augmenter l'usage féminin d'outils et d'équipement qui réduisent la quantité de main d'œuvre nécessaire sur une exploitation.	Fournir aux agricultrices un financement ou des réductions de prix pour louer ou acheter des machines.
	4. Fournir des services communautaires d'accueil des enfants.	Fournir des services communautaires d'accueil des enfants.
Les intrants autres que la main d'œuvre	5. Encourager les femmes à utiliser plus d'engrais, et des engrais de meilleure qualité.	Fournir aux agricultrices un financement ou des réductions de prix en rapport avec leur trésorerie afin de soutenir l'achat d'engrais. <i>Certifier des petits sacs d'engrais pour une utilisation par les femmes.</i>
	6. Augmenter l'utilisation par les femmes de semences améliorées.	Fournir un financement adapté pour les semences. Aider les femmes à mieux identifier et à obtenir des semences de bonne qualité.
L'information	7. Ajuster les services de conseil aux besoins des femmes, et s'appuyer sur les réseaux sociaux pour diffuser les connaissances agricoles.	Former des agents de vulgarisation pour cibler les agricultrices et mieux répondre à leurs besoins d'information agricole. Faire venir la formation agricole et le conseil jusqu'aux portes de chez les femmes, à travers des champs-écoles et des applications pour téléphones portables. Repérer des conseillères agricoles volontaires pour diffuser l'information au sein des réseaux sociaux féminins.
L'accès aux marchés	8. Promouvoir auprès des femmes les cultures à forte valeur ajoutée et cultures de rente.	Promouvoir auprès des femmes les cultures à forte valeur ajoutée et cultures de rente.
	9. Faciliter l'accès des femmes aux marchés, ainsi que leur participation effective.	Fournir des services de marché via les technologies de l'information et de la communication (TIC). <i>S'appuyer sur les groupes existants pour accéder aux opportunités de marché.</i>
Le capital humain	10. Améliorer le niveau d'éducation des agricultrices adultes.	Améliorer le niveau d'éducation des agricultrices adultes.

Source : World Bank & ONE, 2014, Table 1

Ce même rapport plaide en faveur de la création de fonds d'encouragement pour mener des programmes de soutien aux agricultrices, et pour recueillir des données statistiques ventilées par sexe, afin de mieux mesurer les effets des politiques.

Le cadre plus large des conditions de vie des femmes et leur émancipation

L'agriculture n'est qu'un élément parmi d'autres affectant les vies des femmes dans le monde rural. Les femmes rurales ont tout intérêt à avoir accès à des services d'éducation, de santé, d'eau potable et d'hygiène, et à ce que ces services soient de bonne qualité. Cela est dû en partie au fait que les femmes sont derrière les hommes en termes d'éducation formelle, et en partie au fait qu'une meilleure santé familiale est particulièrement bénéfique aux femmes en tant que mères et responsables familiales. On peut y ajouter l'électricité et des fourneaux propres, en raison de leur potentiel à faire gagner du temps aux femmes et filles et à améliorer leurs conditions de vie en tant que ménagères. En effet, un rapport phare de l'ONU Femmes (2014) a souligné en 2014 que des avancées simples et pratiques dans l'accès à l'eau, à l'hygiène, à l'électricité et à des fourneaux propres pouvaient avoir un impact significatif sur la vie de nombreuses femmes et filles dans le monde rural.

Avec la volonté politique et le financement, il est relativement simple de fournir des services ruraux améliorés, car il existe des modèles qui ont fait leurs preuves. On a constaté des améliorations depuis 1990. Davantage d'enfants sont scolarisés, et les différences entre les filles et les garçons sont moins marquées. Par exemple, le rapport filles/garçons inscrits dans le secondaire – un indicateur de changement important, étant donné que l'éducation secondaire joue sur le mariage, la santé, la fertilité et le statut des femmes – a augmenté de 84 à 97 % entre 1990 et 2012 dans le monde en développement (Indicateurs du développement dans le monde, Banque mondiale). L'accès à l'eau potable et à de meilleurs services d'hygiène a aussi augmenté depuis 1990, même s'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir avant que tout le monde ait accès à l'eau potable et à des WC décentes. Dans les pays à bas revenu, le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans a diminué de 166 pour 1 000 naissances vivantes en 1990 à 81 pour 1 000 en 2012 (ONU, 2014), ce qui représente une indication générale de l'amélioration des conditions de vie et des services de santé.

Néanmoins, il est plus difficile de savoir si de tels progrès sont synonymes d'avancées réelles dans l'émancipation des femmes, comme le notent Okali et Keats (2015) :

Bien que ... certaines femmes, en certains lieux, aient pu bénéficier des changements observés, il est impossible de déterminer si d'éventuels progrès vont être durables, ou, de manière plus importante, vont avoir un effet de « transformation » pour les femmes et les relations entre les sexes. ... Dans la recherche de preuves de « bonnes pratiques », d'« émancipation économique » ou de « succès des interventions », il n'est simple de déterminer ni ces termes, ni les critères d'évaluation. (Okali et Keats, 2015)

Il est difficile d'observer les changements dans les relations au sein des foyers. On a récemment conçu un Index d'autonomisation des femmes dans l'agriculture (Women's Empowerment in Agriculture Index), mais il est récent (2011) et n'est mesuré que dans quelques régions de trois pays (Alkire et al., 2012). Donc il n'existe ni mesures de référence, ni mesures de tendances.

Une perspective qui se focalise sur les outils de l'égalité des sexes risque d'occulter l'objectif d'évolution en profondeur des relations entre les sexes :

...à privilégier les significations instrumentalistes de l'autonomisation, liées à l'efficacité et à la croissance, on risque d'oublier les significations de transformation sociales, liées aux droits et à l'action collective... (Eyben et Napier-Moore, 2009)
(Eyben and Napier-Moore, 2009)



Avec une telle perspective, les efforts de mobilisation politique en vue du changement risquent d'être déviés :

Alors que les notions autochtones d'émancipation promettaient une transformation via la mobilisation et l'action collective, cette « autonomisation » étrangère est individualiste, instrumentale et néo-libérale. Elle véhicule des mythes de genre qui perpétuent une image de la « femme honnête », qui mérite de recevoir l'aide au développement. (Cornwall et Anyidoho, 2010)

Les visions trop étroites du genre présentent des risques, comme on peut le voir dans les analyses de genre simplistes, lesquels aboutissent par exemple à des programmes d'égalité ciblant les ménages dirigés par une femme, et négligeant involontairement les nombreuses femmes rurales qui vivent dans des ménages dirigés par un homme. On sait depuis longtemps que les notions de ménages unis, au sein desquels les membres interagissent de manière équitable, sans égoïsme, occultent les conflits potentiels au sein des ménages (voir par exemple Hunt, 1991). Mais avec cette prise de conscience, il y a le risque opposé, à savoir tenir pour acquis le fait que la prise de décision et la propriété conjointe vont forcément privilégier l'homme et toujours laisser la femme en position défavorable. Cela a par exemple donné naissance à l'idée que le micro-crédit pour les femmes va souvent être détourné par les hommes avec qui elles vivent, les laissant avec une dette mais pas de bénéfices. La réalité, bien évidemment, est beaucoup plus diverse (Kabeer, 2001). En plus, en se focalisant exclusivement sur les femmes, on risque de négliger l'importance de l'évolution des rôles masculins et de leur implication dans les relations entre les sexes (Chant, 2003).

Enjeux de politiques et conclusion

La position défavorable des agricultrices est à la fois inefficace et injuste. Les solutions proposées dans le Tableau 2.10 n'exigent pas un changement radical des relations entre les sexes : il s'agit plutôt de prendre au sérieux les femmes en tant qu'agricultrices capables, avec le soutien adéquat, d'augmenter leur productivité. Plusieurs mesures parmi celles proposées font partie du programme d'action destiné à faire mieux fonctionner les marchés agricoles pour les petits exploitants (→ voir « Transitions rurales : quand les petites exploitations vont-elles décliner ? », p.37). Diminuer les obstacles à l'accès aux intrants, au crédit, aux connaissances techniques et aux débouchés ne bénéficie pas uniquement aux agricultrices mais aussi à leurs homologues masculins à qui les ressources, les défauts et les compétences font défaut. D'autres mesures, comme la garde d'enfants communautaire, sont spécifiques aux femmes, tout comme l'est le programme d'action pratique mis en avant par l'ONU Femmes pour l'eau, l'hygiène, l'électricité et les fourneaux propres.

Ces actions pratiques comprennent des mesures simples, qui ne demandent guère que de la volonté politique et un financement (par exemple l'électrification), mais comprennent aussi des défis pour lesquels il faudra des expérimentations et un suivi attentif des résultats avant de trouver des modèles reproductibles – c'est le cas des remèdes à trouver aux défaillances des marchés agricoles, surtout pour le financement.

Quant à savoir si on atteindra l'égalité des sexes et l'émancipation des femmes par des mesures successives destinées à améliorer la vie des femmes, ou par une action directe de transformation des relations entre les sexes, il s'agit d'un débat intéressant mais encore loin d'être clos.

➔ Lectures recommandées :

FAO, 2011, Women in agriculture. Closing the gender gap for development, in The state of food and agriculture 2010/11., Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations

World Bank & ONE, 2014, Levelling the field. Improving opportunities for women farmers in Africa, Washington DC: World Bank, and London: ONE

Quisumbing, A.R., Meinzen-Dick, R., Raney, T.L., Cropsenstedt, A., Behrman, J.A. and Peterman, A. (2014) (Eds), Gender in Agriculture: Closing the Knowledge Gap, New York: Springer



LES DÉFIS DE LA DURABILITÉ ENVIRONNEMENTALE ET DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Contexte : une agriculture non durable, un climat qui change



Depuis la fin des années 1960, dans certains pays en développement, on a constaté des succès remarquables dans l'augmentation de la production, au-delà de la croissance de la population. Mais l'environnement en a payé le prix. Avec la culture intensive caractéristique de la Révolution Verte, on a vu une utilisation excessive des engrais et des produits phytosanitaires, et donc un ruissellement de la pollution dans les cours d'eau. On a utilisé à l'excès, et mal, l'eau destinée à l'irrigation : la prolifération de puits tubulaires a épuisé les nappes phréatiques, tandis que certains dispositifs d'irrigation à grande échelle ont connu des problèmes de salinisation à cause de mauvais systèmes

de drainage. La monoculture de céréales améliorées, qui ne s'appuie que sur quelques variétés spécialisées de maïs, de riz et de blé, a diminué la biodiversité agricole.



RÉSUMÉ :

L'intensification de l'agriculture a certes permis une augmentation de la production au-delà de la croissance de la population, mais l'environnement en a payé le prix. De plus, la poursuite des émissions de gaz à effet de serre signifie que le climat se réchauffe et va continuer à se réchauffer au cours de ce siècle. La hausse des températures va aussi entraîner des tendances météorologiques plus extrêmes, et plus variables, ainsi qu'une modification de l'incidence des nuisibles et des maladies, et va menacer les zones côtières de faible altitude, à travers l'élévation du niveau des mers.

Dans certaines situations, il est dans l'intérêt des agriculteurs d'adopter de nouvelles pratiques pour régler le problème des dégâts environnementaux. Dans d'autres, les solutions nécessaires soulèvent d'épineuses questions d'action collective, d'externalités, et d'horizons temporels lointains, questions qui se posent avec d'autant plus d'acuité que les processus à l'œuvre dans les systèmes naturels complexes sont incertains.

Étant donné ces incertitudes, certains défendent le

principe de précaution, mais d'autres trouvent ce principe trop contraignant. Le changement climatique soulève des défis particuliers pour la politique agricole. Techniquement, il est possible de réduire les émissions agricoles, mais il est plus difficile de trouver le moyen de récompenser les agriculteurs qui y parviennent, tout en assurant un suivi et en vérifiant qu'ils continuent à limiter les émissions.

À l'avenir, l'agriculture « intelligente face au climat » verra peut-être une utilisation plus variée des paysages, pour en tirer des bénéfices non seulement économiques, mais aussi sociaux et écologiques. Il faut plus de recherche sur les processus au sein des écosystèmes locaux et globaux. Les nombreuses expérimentations entreprises par les ONG et les agriculteurs pour modifier les pratiques doivent être étudiées et évaluées. Il s'agit aussi de trouver des moyens pour suivre, vérifier et rendre compte des changements de pratiques des petits agriculteurs, afin de leur donner des incitations financières et fournir une assistance à ceux qui sont les plus vulnérables face au changement climatique.

L'intensification de la production vivrière dans les régions concernées par la Révolution Verte a certes limité l'expansion des terres cultivées, mais les surfaces agricoles se sont tout de même étendues dans les régions de l'Asie du Sud-Est comprenant d'abondantes forêts tropicales et dans une grande partie de l'Afrique et de l'Amérique latine, au détriment d'habitats de grande valeur, tels que les forêts tropicales, les tourbières et les zones humides. La diminution de la mise en jachère, due à une mauvaise gestion des sols, a favorisé l'érosion et la dégradation des sols, avec une perte de nutriments et une dégradation de la structure des sols (Rapport européen sur le développement, 2012 ; MEA, 2005 ; Rosegrant et al., 2007 ; TEEB, 2009 ; ONU BAD, 2012).

Les effets des dommages environnementaux causés par l'agriculture sont visibles à trois niveaux : ceux qui touchent l'agriculture elle-même, directement et à court terme ; les externalités qui touchent d'autres secteurs, parfois via des processus qui mettent du temps pour transiter par les systèmes environnementaux ; et ceux qui épuisent les stocks de ressources destinés à une utilisation future, voir Tableau 2.11.

Dans notre système alimentaire global interconnecté, ce n'est pas le statu quo qui va nous apporter la sécurité alimentaire et la durabilité environnementale. Plusieurs menaces convergentes – dues au changement climatique, à la croissance de la population et à l'utilisation non soutenable des ressources – font peser une pression croissante sur l'humanité et les gouvernements du monde entier pour qu'on transforme la façon dont la nourriture est produite, distribuée et consommée. – Commission sur l'agriculture durable et le changement climatique (Beddington et al., 2011, p.3)

TABLEAU 2.11 LES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX CLÉS POUR L'AGRICULTURE

	Utilisation et gestion de l'eau	Gestion des sols et nutriments	Biodiversité, modification de l'utilisation des terres et fonctions des écosystèmes
Effet sur l'agriculture	Épuisement des aquifères à cause du pompage excessif, visible dans les niveaux plus bas des nappes phréatiques et la diminution du débit des eaux de surface Salinisation des sols à cause de drainage médiocre	Perte des sols, de la matière organique et des nutriments à travers l'érosion et le lessivage	Perte de la résilience des agro-écosystèmes face à la maladie et aux nuisibles, et au changement climatique Diminution du cycle des nutriments, de la formation de la terre, quand la biodiversité des plantes
Externalités		Envasement des cours d'eau à cause de l'érosion Eutrophisation due à l'usage excessif des engrais La diminution de la qualité des nappes phréatiques et eaux de surface nuit à la vie aquatique, à l'eau potable destinée aux humains et aux animaux	Perte d'écosystèmes clés comme la forêt tropicale Perte des moyens de subsistance des habitants des forêts Entrave au bon fonctionnement des écosystèmes régionaux et globaux
Rareté	Pompage de grandes quantités d'eau entraînant une raréfaction pour d'autres usagers, usage humain en ville et usage industriel, ainsi que dans les écosystèmes en aval	Diminution des réserves globales de terres à haut potentiel Diminution des réserves de gaz naturel et de minerais utilisés dans la production d'engrais	Perte de services rendus par les écosystèmes, tels que le recyclage des nutriments, les climats locaux et régionaux Perte de jouissance des ressources d'héritage culturel Perte des services potentiellement rendus par les espèces disparues

Les dégâts environnementaux ne peuvent continuer à ce rythme, surtout si la production agricole doit s'accroître de 70 % afin de répondre à la demande alimentaire des 9 milliards d'êtres humains qui peupleront la planète en 2050 (prévisions FAO), et si l'on doit compter principalement sur l'agriculture pour sortir les pays à bas revenu de la pauvreté (FIDA, 2011). Il va falloir être plus efficace dans l'utilisation de l'eau à des fins d'irrigation, à la fois pour irriguer de plus grandes surfaces et pour en laisser à l'industrie et aux villes. Au moins pour la consommation humaine d'eau, la pollution des cours d'eau doit être réduite. Si l'on veut maintenir les services rendus par les écosystèmes, il est impératif de conserver la plus grande partie des forêts tropicales, des tourbières et zones humides restantes. On a besoin de favoriser, et non de réduire, la biodiversité, si l'on attend une résilience de l'agriculture face aux nuisibles, aux maladies, et au changement climatique. Enfin, si l'on espère que l'augmentation de la production agricole viendra surtout de plus hauts rendements, alors il faut une amélioration des sols, et non une dégradation.

De plus, en raison des émissions continues de gaz à effet de serre (GES), le climat se réchauffe, et va continuer à se réchauffer au cours de ce siècle.

Les dés climatiques sont maintenant tellement pipés qu'une personne perspicace (assez âgée pour se souvenir du climat entre 1951 et 1980) devrait être capable de reconnaître l'existence du changement climatique.
(Hansen et al., 2011, p. 11)

Ce réchauffement ne causera pas qu'une élévation des températures, mais aussi des modifications dans la pluviométrie et dans l'incidence des parasites et des maladies. Parmi les effets les plus importants du réchauffement de la planète sur l'agriculture (adaptés de Hoffman, 2011), on peut citer :

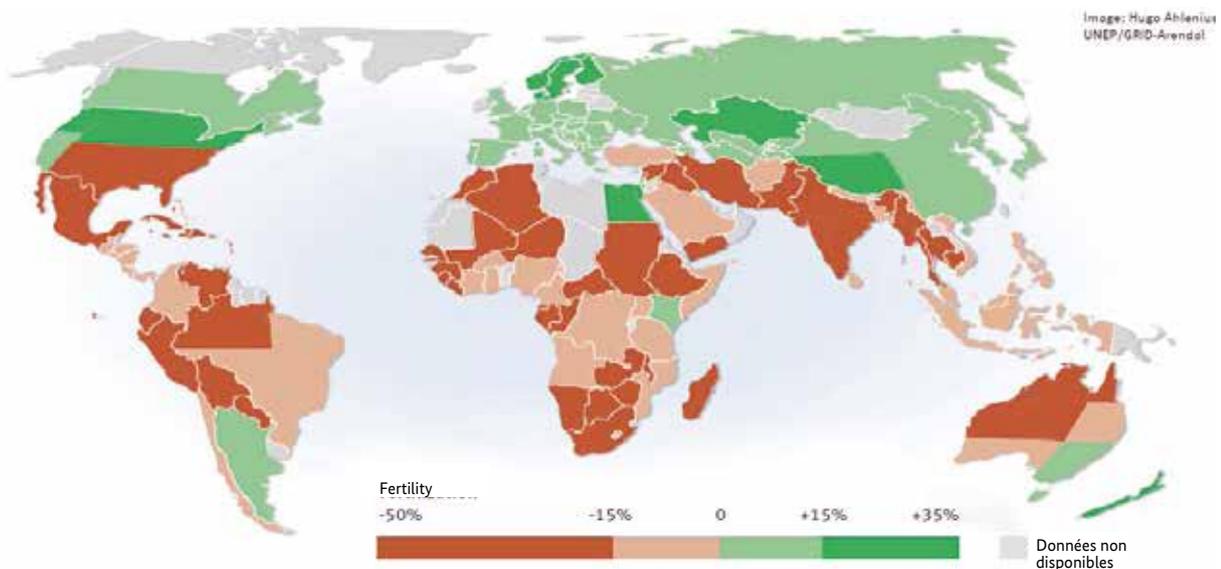
- Une hausse des températures qui affectera la croissance et la santé des plantes, des animaux et des agriculteurs ;
- Une modification de la pluviométrie qui réduira le potentiel de certaines régions et de certains systèmes d'irrigation, qui produisent actuellement beaucoup, et augmentera le potentiel d'autres régions ;
- Une plus grande variabilité de la météorologie, avec des périodes de canicule et de sécheresse plus longues, et des orages plus fréquents ;
- Une modification de la répartition des insectes nuisibles et des maladies, ce qui augmentera les risques pour les cultures, le bétail et les agriculteurs ;
- Une élévation du niveau de la mer, ce qui provoquera de plus gros dégâts en raison des tempêtes à proximité des côtes et de l'entrée de l'eau de mer dans les régions côtières de faible altitude, notamment dans les bassins d'aquaculture ; et
- Une plus grande concentration de dioxyde de carbone, ce qui augmentera peut-être la productivité de certaines cultures pendant un moment.

Les changements induits par le réchauffement du climat vont sans doute se produire lentement, parfois en franchissant des seuils inconnus, et s'accompagner de phénomènes climatiques extrêmes plus fréquents (CDKN, 2012). Il est difficile de prédire les changements, étant donné la complexité des processus physiques en jeu, mais le rendement global de l'agriculture pour décroître de 20 à 30 % en tout, même si certaines régions tempérées pourraient connaître de meilleurs rendements. La variabilité des rendements va nuire aux régions tropicales et aux pays en développement (voir Schéma XX). Rien qu'en Afrique, le changement climatique pourrait faire augmenter de 75 à 250 millions le nombre de personnes en situation de stress hydrique d'ici 2020 (Banque mondiale, 2009).

L'agriculture ne fait pas que subir le changement climatique ; elle contribue elle-même au réchauffement de la planète via des émissions de gaz à effet de serre. En effet, l'agriculture est responsable d'environ 13 à 15 % des émissions de GES, qui proviennent principalement de l'oxyde d'azote des engrais et du méthane émis par les ruminants et les rizières submergées. Si l'on y ajoute la déforestation, et les modifications d'utilisation des terres liées à l'agriculture, ce chiffre grimpe à 30 %, voire plus.

Ainsi, l'agriculture doit à la fois s'adapter au changement climatique et diminuer ses émissions – et tout cela en rendant aussi l'agriculture durable sur le plan environnemental, bien sûr.

SCHÉMA 2.12 PRÉVISIONS DE MODIFICATION DANS LA PRODUCTION AGRICOLE EN 2080 À CAUSE DU CHANGEMENT CLIMATIQUE



Source : Beddington et al., 2011

Orientations stratégiques possibles

Il arrive que la majorité des dommages environnementaux affectent les mêmes agriculteurs qui les ont causés, aussi est-il dans leur propre intérêt d'adopter de meilleures pratiques. Dans ce cas, la politique publique peut consister surtout à fournir de l'information sur les problèmes et les solutions, par exemple lorsque les agriculteurs utilisent plus d'engrais et de pesticides que nécessaire (FIDA, 2011 ; FAO, 2012).

Mais la plupart des problèmes liés aux dégâts environnementaux et au changement climatique soulèvent de plus épineuses questions de politiques publiques. L'action collective est un exemple parlant. Les agriculteurs travaillant au sein de systèmes d'irrigation peuvent subir de lourdes pertes à cause de la salinisation, mais il peut s'avérer difficile de convaincre tous les participants d'investir dans un drainage adéquat et d'utiliser plus soigneusement l'eau d'irrigation. Les externalités représentent un autre problème : l'agriculteur qui installe un puits tubulaire va contribuer à faire baisser la nappe phréatique et donc augmenter les coûts pour les autres usagers, alors qu'il en tire lui-même un bénéfice net. Le changement climatique représente l'externalité la plus importante : l'action de millions de personnes à travers le monde crée des coûts pour les autres. L'élément le plus crucial concernant le climat est l'horizon climatique : les actions d'aujourd'hui créent des coûts dans le futur, ce qui oblige à effectuer un choix difficile entre gains immédiats et coûts futurs. Enfin, pour compliquer encore plus les choses, on ne connaît pas avec certitude tous les coûts liés aux changements climatique et environnementaux. La tentation est alors grande pour les décideurs publics, les citoyens et les agriculteurs, de minimiser les coûts potentiels futurs.

Vu ces facteurs de complication, les gouvernements ont besoin d'agir à la fois isolément et en accord avec les autres gouvernements afin de gérer les questions environnementales actuelles et à venir, notamment le changement climatique, qui transcende les frontières nationales et va probablement affecter les générations futures. Parmi les solutions possibles, il y a la réglementation, les incitations économiques et la création de nouveaux marchés.

La réglementation

L'avantage de la réglementation de l'utilisation des ressources, c'est que tout le monde sait clairement ce qui est interdit et où sont les limites. Le coût public est peut-être moins élevé, aussi. Une solution réglementaire est particulièrement indiquée si les incitations économiques risquent de faire franchir des seuils, lorsque les utilisateurs, sans le savoir, mettent trop de pression sur les systèmes naturels. Avec les seuils, il peut arriver que des systèmes passent à un nouvel état dont il est difficile, coûteux, voire impossible de sortir.

Le problème principal consiste à appliquer et faire respecter la réglementation, surtout lorsque les causes sont dues aux actions de nombreux acteurs répartis à travers les territoires, comme cela est souvent le cas pour l'agriculture. Ainsi, réglementer l'usage des nappes phréatiques est une chose, c'en est une autre de vérifier et de imposer le respect de la réglementation auprès des milliers d'agriculteurs qui pourraient pomper de l'eau d'un aquifère.

Les incitations de nature économique

Il arrive que certains intrants ou ressources soient subventionnés, ce qui entraîne une utilisation excessive par les agriculteurs, laquelle entraîne à son tour du gaspillage et une pollution élevée – c'est parfois le cas avec l'irrigation, l'énergie électrique et les engrais subventionnés. Si l'on augmente les prix pour refléter les valeurs du marché, on peut inciter à une utilisation et donc un gaspillage moindres, et aussi encourager les pratiques comme les systèmes de cultures diversifiées, qui requièrent moins d'intrants (Banque mondiale, 2007).

Idéalement, on peut se servir des taxes et subventions pour s'assurer que les acteurs individuels paient, via les taxes, les nuisances qu'ils causent aux autres, ou au contraire, si leurs actions ont bénéficié aux autres, qu'ils touchent de l'argent. Dans ce dernier cas, l'exemple le plus évident est le « paiement pour services environnementaux ». On rétribue les agriculteurs pour qu'ils gèrent leurs terres de manière à fournir des services environnementaux tels que la biodiversité et une eau non polluée. Il existe ainsi des dispositifs de reboisement et de conservation de la forêt reposant sur ce système dans des pays en développement tels que la Chine, le Costa Rica et le Mexique, ainsi que des dispositifs de conservation des sols aux États-Unis. L'attrait de ces incitations réside dans leur caractère non-obligatoire ; elles permettent aux producteurs d'y répondre de manière souple et efficace. Cependant, il n'est pas facile de chiffrer les services liés aux écosystèmes, pas plus que d'évaluer les effets des taxes et subventions. Il peut être difficile aussi de surveiller, mesurer et vérifier l'adhésion à certains dispositifs, comme le paiement pour services environnementaux (Power, 2010).

La création de marchés

Là où il y a des externalités, l'allocation de droits de propriété permet éventuellement de créer un marché sur lesquels les différentes parties peuvent alors négocier pour arriver à un résultat optimal. Le marché des émissions de carbone est le plus connu. Si on alloue à tous les émetteurs potentiels un quota d'émissions, dont la somme correspond à un niveau soutenable d'émissions, alors on peut créer un commerce du carbone : ceux dont les émissions sont les plus élevées achètent, ceux avec de faibles émissions vendent, avec des compensations introduites sur le marché par ceux qui possèdent des forêts ou autres actifs où sont stockés le carbone. A priori, de tels systèmes fonctionnent lorsque les émetteurs sont de grandes industries, situées en quelques lieux peu nombreux, et donc facilement observables (une centrale électrique par exemple) ; lorsque les acteurs qui émettent et qui stockent sont nombreux, et disséminés sur un large territoire, il va être difficile de surveiller, mesurer et vérifier les émissions et le stockage.

Certains sont fondamentalement opposés au principe des incitations économiques et aux marchés. Ils craignent que les biens publics ne deviennent des produits privés, dont on ferait commerce au bénéfice des riches et au détriment des pauvres, ce qui contraindrait les pauvres, mais non les riches, à modifier leur comportement. Les inquiétudes les plus vives concernent l'eau – l'accès à l'eau étant souvent vu comme un droit – et le carbone, secteur pour lequel les initiatives de création de marchés sont les plus avancées.

Incertitudes et valeurs

L'élaboration de politiques est compliquée lorsque les processus environnementaux et leurs résultats finaux sont mal compris et très incertains : c'est le cas pour la biodiversité, les services fournis par les écosystèmes, et le changement climatique. On ne sait pas clairement jusqu'à quel degré de perturbation les écosystèmes peuvent continuer à maintenir les niveaux de population et les fonctions critiques, ni à quel point des pratiques spécifiques bouleversent les écosystèmes ; il est donc difficile d'établir une mesure comparative de la durabilité des pratiques (Phalan, Balmford, Green & Scharlemann, 2011).

Étant donné cette incertitude, certains plaident pour le principe de précaution, lequel consiste à éviter de prendre un risque qui pourrait s'avérer désastreux sur le plan environnemental – surtout si l'on franchit un seuil par inadvertance. D'autres trouvent cette attitude trop prudente, car elle impose un coût élevé à la société pour écarter ce qui pourrait très bien n'être qu'un risque mineur.

Le débat est compliqué encore davantage par les divergences d'opinion concernant la valeur des systèmes. Certains voient les écosystèmes comme la somme de leurs fonctions et services, et pensent que tant qu'on

peut maintenir une fonction spécifique par un moyen ou un autre, ça n'a pas d'importance si l'écosystème est perturbé – ce qui peut signifier la perte d'une espèce ou d'un paysage agréable. D'autres plaident pour la conservation des écosystèmes comme un but en soi, car ils attribuent une valeur plus élevée aux caractéristiques des écosystèmes, pour des raisons de patrimoine culturel, d'esthétique ou de singularité. Une question liée à ce débat est celle de la mesure des services rendus par les écosystèmes : quelles espèces clés ou caractéristiques des écosystèmes indiquent leur bonne santé générale (MEA, 2005) ?

En ce qui concerne l'agriculture, l'une des plus grandes interrogations concerne la performance des méthodes alternatives, si elles se répandent largement. Les pratiques écologiques peuvent-elles et pourront-elles fournir des quantités adéquates de nourriture ? Certains assurent qu'une agriculture moins intensive peut fournir la nourriture nécessaire puisque les rendements sont comparables à ceux de l'agriculture conventionnelle à hauts niveaux d'intrants (Pretty, 2007). D'autres sont moins convaincus, et critiquent les méthodes des études qui montrent que l'agriculture écologique atteint les objectifs de production (Phalan, Balmford, Green & Scharlemann, 2011). Pour ceux qui pensent que la durabilité n'est guère compatible avec les objectifs de production, il est urgent de mettre au point de nouvelles technologies pour aboutir à de hauts rendements tout en utilisant les intrants avec modération (FAO, 2012).

Les incertitudes liées au potentiel productif des différentes pratiques, à la perte de la biodiversité et à la dégradation des écosystèmes nourrissent un vif débat autour de l'approche que doivent adopter les politiques publiques : « terres épargnées » ou « terres partagées » ? Les partisans de la première approche plaident pour une intensification des pratiques agricoles sur une surface limitée, ce qui laisse plus de terres disponibles pour l'habitat. Les partisans du partage voudraient voir une agriculture à plus grande échelle, mais en intégrant dans les systèmes agricoles des pratiques plus favorables à la faune et à la flore sauvages (Foresight, 2011).

La réduction des émissions d'origine agricole

Le changement climatique pose des défis particuliers pour la politique agricole. L'un d'eux est l'enjeu de l'atténuation (la réduction) des émissions de GES d'origine agricole. Techniquement, les mesures suivantes permettraient de diminuer l'émission de GES par les terres agricoles et le bétail :

- Une meilleure gestion des cultures et de l'eau, afin de diminuer l'émission d'oxyde d'azote par l'engrais et de méthane par les champs submergés ;
- Pour la production de viande, une évolution du bétail ruminant vers le bétail non-ruminant afin de diminuer les émissions de méthane ; et

- L'utilisation de l'agroforesterie et de la culture sans labour afin de capter le carbone dans les sols et dans les arbres.

De plus, on pourrait aussi diminuer les émissions au sein du système alimentaire en général en réduisant le transport et la transformation dans les chaînes alimentaires, et en réduisant le gaspillage alimentaire des consommateurs (aisés).

Il faut davantage de recherche sur la manière la plus efficace, et la plus économique, de réduire les émissions. L'idée de récompenser les agriculteurs et les éleveurs pour la diminution des émissions provenant de leurs terres et de leur bétail pose des problèmes supplémentaires : il est difficile de surveiller, de mesurer et de vérifier ce qu'ils font – en supposant, bien sûr, que la volonté politique de les rémunérer pour leurs actions de réduction des GES est là (Tubiello, 2011). L'idéal serait de découvrir des systèmes agricoles qui non seulement émettent moins et captent plus de carbone, mais qui permettent aussi une hausse de la productivité et des bénéfices agricoles. De tels systèmes gagnant-gagnant peuvent peut-être émerger grâce aux progrès de l'agroforesterie en Afrique, où les méthodes agricoles actuelles connaissent le plus souvent une faible productivité de la terre et de la main d'œuvre. Mais cela ne s'appliquerait probablement pas aux terres cultivées intensivement qui fournissent la plus grande partie de la production agricole asiatique.

L'adaptation et la résilience face aux changements futurs

Peu importe le succès éventuel des mesures de réduction des émissions, il est à peu près certain que la planète continuera à se réchauffer au cours de ce siècle, et donc le climat continuera à changer. L'agriculture a donc besoin de s'adapter – c'est une certitude ; après, on en sait moins sur les détails.

Pour un système agricole donné, on ne connaît que les conséquences générales du changement climatique : un climat plus chaud, plus variable, et un niveau de la mer plus élevé – souvent on ne peut prédire s'il pleuvra plus ou moins. On ne connaît pas non plus la meilleure façon de s'adapter.

Vu toutes ces incertitudes, une approche de « résilience » a émergé, où l'on envisage une adaptation sur place de chaque exploitation, la création d'activités hors de l'exploitation, et une migration saisonnière pour permettre des réactions plus flexibles au changement et à la variabilité du climat. Il sera peut-être plus facile d'anticiper si on met au point de meilleures prévisions météorologiques. On a testé de nouvelles sortes d'assurances prometteuses, avec des paiements en fonction d'un indice de pluviométrie plutôt que des dégâts réels.

Jusqu'ici, on a assez peu travaillé sur l'adaptation, bien que les gouvernements et les bailleurs de fonds soient conscients qu'il faudra agir. Dans les régions de culture en sol aride, c'est-à-dire une grande partie du continent africain, il est possible que les craintes de sécheresse plus intense stimulent les efforts d'irrigation et de gestion de l'humidité des sols.

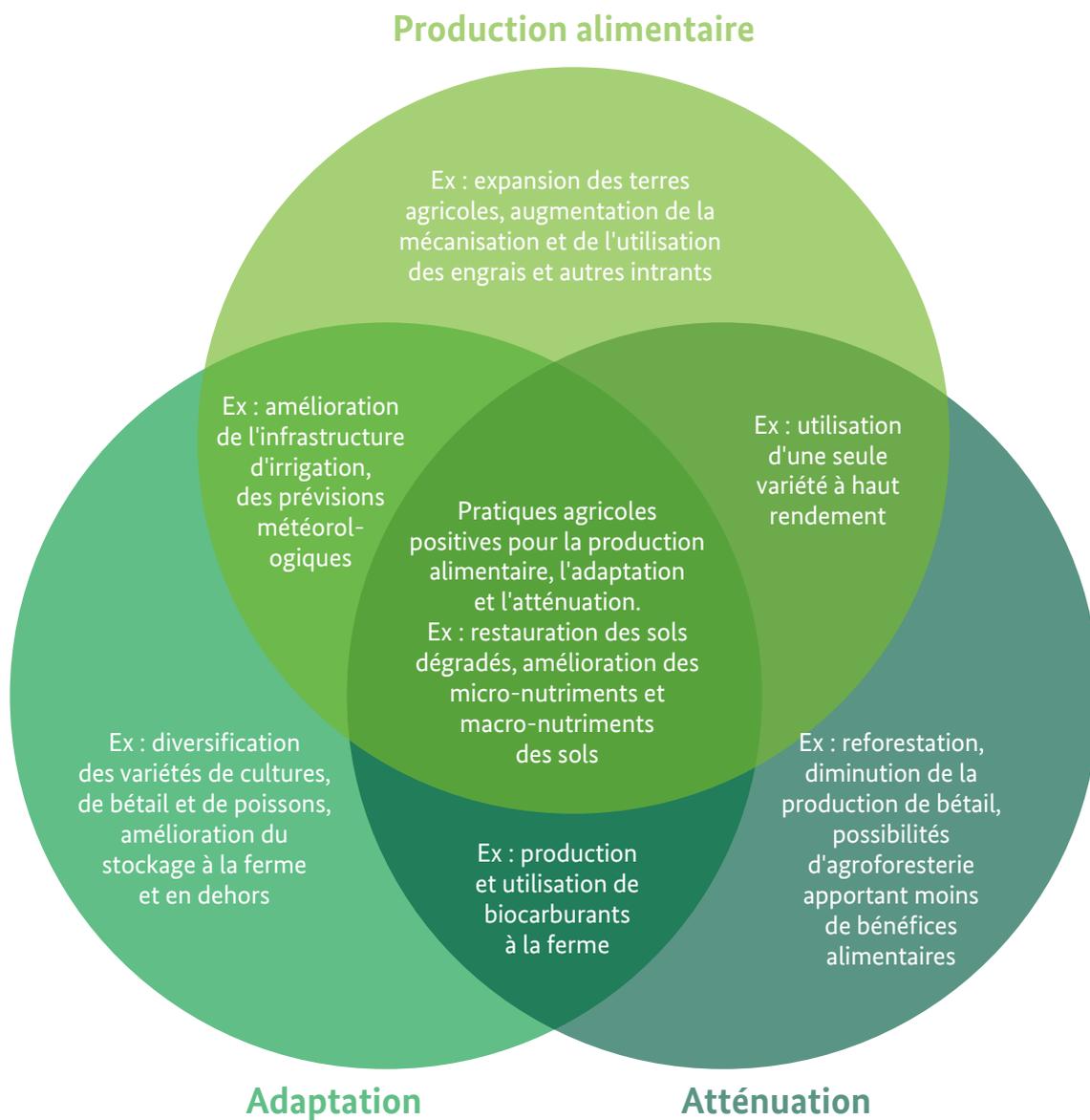
On n'a guère de certitudes non plus concernant les conséquences plus générales du changement climatique sur les chaînes de valeur ajoutée alimentaires. Avec le changement climatique, il est possible que plus d'individus quittent l'agriculture à la recherche d'emploi dans les zones urbaines. On s'est moins penché sur ces effets-là que sur l'agriculture elle-même.

« L'agriculture intelligente face au climat » et la situation triplement gagnante

Les décideurs publics qui s'inquiètent du changement climatique parlent d'une « agriculture intelligente face au climat » (Lipper, 2014 ; Grist, 2015). Ils envisagent une agriculture non seulement productive, mais aussi réactive et proactive face au changement climatique, aussi bien en ce qui concerne l'adaptation que l'atténuation (Schéma 2.13), et qui intègre de nouvelles pratiques agricoles ou des pratiques améliorées. Le concept a été bien accueilli par les bailleurs de fonds et organisations internationales s'intéressant au développement agricole lors des rencontres organisées depuis 2010. Il n'en reste pas moins que l'on a porté assez peu d'attention à l'agriculture lors des grandes négociations sur le climat, par exemple au niveau de la CCNUCC, ce qui a entravé l'accès au financement au lié au climat.

Selon certains, une approche prenant en compte des paysages intelligents face au climat permettrait peut-être de donner à l'agriculture toute sa place dans le schéma global. L'idée serait d'utiliser diverses approches de l'utilisation des terres afin d'apporter de la résilience, en gérant l'utilisation des terres à l'échelle du paysage, ce qui apporterait des bénéfices sociaux, économiques et écologiques (Scherr, 2012). Cette approche répond à la crainte que les questions environnementales, comme la perte de la biodiversité et la dégradation des sols, soient éclipsées par les questions de changement climatique (MEA, 2005). Les pratiques agricoles durables représentent peut-être la meilleure réponse face au changement climatique : une transformation de l'agriculture spécialisée à haut niveau d'intrants en un paysage de « mosaïque de méthodes de production agricole durables » (FIDA, 2011 ; Hoffman, 2011).

SCHÉMA 2.13 LA PRODUCTION ALIMENTAIRE, L'ADAPTATION ET L'ATTÉNUATION : DES PRÉOCCUPATIONS CONVERGENTES



Source : Campbell et al., 2011



Les défis environnementaux pour l'agriculture : enjeux pour les politiques publiques et conclusion

La majorité des parties prenantes de l'agriculture ont conscience qu'on ne peut pas continuer comme avant, et que l'agriculture doit devenir durable sur le plan environnemental et intelligente face au climat ; néanmoins, il reste beaucoup d'incertitudes quant aux principaux problèmes et aux solutions potentielles.

Trois priorités se détachent clairement :

- On a besoin de davantage de recherche sur les processus à l'œuvre au sein des écosystèmes locaux et des écosystèmes globaux, afin de réduire les incertitudes et de mieux comprendre les défis ;
- Il faut aussi en faire plus pour trouver des solutions viables. Celles-ci s'appuieront en partie sur de la recherche sur de nouveaux sujets, mais on pourrait aussi en faire plus pour recueillir des éléments à partir des nombreuses expériences pilotes dans le monde entier, là où les ONG et les agriculteurs testent de nouvelles pratiques pour améliorer la durabilité et la résilience. En particulier, il faut trouver des moyens pour surveiller, vérifier et rendre compte des changements de pratiques des petits agriculteurs, afin de leur offrir des incitations financières qui encouragent les pratiques durables, favorables au climat ;
- Il faut concevoir des programmes et politiques spécifiques pour soutenir les populations et les secteurs les plus vulnérables face au changement climatique et à l'insécurité alimentaire. Cela signifie créer et soutenir des filets de protection, entre autres mettre en place des réserves alimentaires d'urgence et un financement pour l'aide humanitaire d'urgence, et plus généralement aider les populations vulnérables dans tous les pays à connaître la sécurité alimentaire.

[Adapté des travaux de la Commission sur l'agriculture durable et le changement climatique (mars 2012)]

De manière plus générale, l'agriculture durable devrait faire partie de systèmes alimentaires qui fournissent une nourriture sûre et nutritive, qui éradiquent la malnutrition et qui encouragent des régimes alimentaires sains, sans obésité. Il n'est pas si facile d'atteindre ces objectifs, bien sûr. Mais il est forcément possible d'améliorer les systèmes actuels, dans lesquels plus de 800 millions de personnes sont sous-alimentées, tandis que d'autres bien plus nombreuses encore sont en surpoids ou obèses, et donc à la merci de la maladie, du handicap et d'une mort prématurée – et tout cela au sein de systèmes alimentaires qui ne sont pas durables sur le plan environnemental. Il est sans doute quasi-impossible de trouver des réponses complètes, mais on en sait assez pour améliorer la situation, si tant est que l'on arrive à trouver la volonté politique nécessaire pour agir.

➔ Lectures recommandées :

Beddington J, Asaduzzaman M, Fernandez A, Clark M, Guillou M, Jahn M, Erda L, Mamo T, Van Bo N, Nobre CA, Scholes R, Sharma R, Wakhungu J. 2011. Achieving food security in the face of climate change: Summary for policy makers from the Commission on Sustainable Agriculture and Climate Change. CGIAR Research Program on Climate Change, Agriculture and Food Security (CCAFS). Copenhagen, Denmark. Available online at: www.ccafs.cgiar.org/commission

World Bank, 2009, **World Development Report 2010, Development and Climate Change**, Washington D.C.: World Bank

Foresight, 2011, 'The Future of Food and Farming: Challenges and choices for global sustainability'. Final Project Report. London: The Government Office for Science

Pretty et al., 2010, 'The Top 100 questions of importance to the future of global agriculture' **International Journal of Agricultural Sustainability**, 8 (4) pp.219-236

Power, A. G., 2010, 'Ecosystem services and agriculture: tradeoffs and synergies.' **Philosophical Transactions of the Royal Society of London**. Series B, Biological sciences, 365(1554), 2959-71

TEEB. 2009, 'The economics of ecosystems and biodiversity for national and international policy makers. The Economics of Ecosystems and Biodiversity summary report: Responding to the value of nature'. Available online at: www.teebweb.org

Lipper, Leslie, Philip Thornton, Bruce M. Campbell, Tobias Baedeker, Ademola Braimoh, Martin Bwalya, Patrick Caron, et al. "Climate-Smart Agriculture for Food Security." *Nature Clim. Change* 4, no. 12 (December 2014): 1068-72

United Nations & Asian Development Bank, 2012, **Green Growth, Resources and Resilience. Environmental Sustainability in Asia and the Pacific**, Bangkok & Manila

Rosegrant, Mark, Claudia Ringler, Siwa Msangi, Tingju Zhu, Timothy Sulser, Rowena Valmonte-Santos, Stanley Wood, 2007, 'Agriculture and food security in Asia: the role of agricultural research and knowledge in a changing environment', **SAT eJournal**, ejournal.icrisat.org, December 2007, 4 (1)

Grist, Natahsa, 2015, **Climate Change, Food Security and Agriculture, Evidence on Demand Topic Guide**, London: Overseas Development Institute http://dx.doi.org/10.12774/eod_tg.april2015.gristn

3

Les choix de politique publique



De nos jours, les questions « conventionnelles » d'aide au développement, telles que les choix de politiques macro-économiques, les priorités d'investissement, et les réformes commerciales, sont en concurrence avec des questions plus générales de gouvernance, de régulation, de corruption et de bases institutionnelles des choix politiques, tout en s'inscrivant dans cette même problématique plus générale. (Adam & Dercon, 2009)

C'est une chose d'analyser les aspects techniques et économiques des défis du développement agricole ; c'en est une autre de définir une politique et de la mettre en œuvre de manière efficace et équitable. Cela est valable pour n'importe quel domaine, mais pourrait s'avérer encore plus important dans celui de l'agriculture, où les choix faits dans le monde entier échappent souvent à toute justification technique, et ont de fortes répercussions sur les performances agricoles.

Cette partie va donc passer en revue quelques-uns des principaux résultats de la recherche en politique économique concernant l'élaboration des politiques agricoles. On peut définir ainsi l'économie politique : « science qui étudie les mécanismes de l'économie, les systèmes économiques, la pensée économique » (Larousse).³⁷

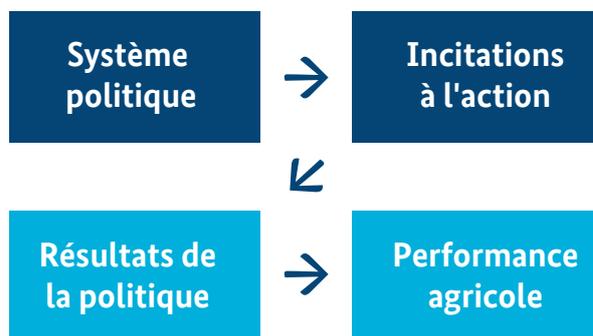
En pratique, on traduit plutôt cela par : « l'étude de la production économique, l'offre et la demande de biens et services et leurs relations avec les lois et coutumes ; le gouvernement, la distribution des richesses et la richesse des nations incluant le budget »³⁸

Cette dernière définition sous-entend que les relations entre les processus politiques (« lois et coutumes ») et économiques (« la distribution des richesses ») est principalement à sens unique, depuis le politique vers l'économique, comme dans le schéma 3.1. Toutefois, l'économie politique analyse aussi la façon dont la structure économique et les limites budgétaires vont influencer et restreindre la politique.

Le schéma 3.1 montre un axe important pour l'influence des forces politiques sur la performance agricole, particulièrement dans les économies où la production agricole est dominée par des petits exploitants qui dépendent lourdement des biens et services publics s'ils veulent augmenter leur productivité et avoir accès aux marchés dans des conditions avantageuses. On considère souvent la volonté politique – soit celle d'investir dans l'offre directe de tels services, soit celle de promouvoir la coordination des investissements privés qui permettront de les offrir – comme une sorte de « boîte noire », dont le contenu est important mais qu'on ne comprend pas. Toutefois, l'analyse des systèmes politiques peut éclairer les raisons pour lesquelles certains États sont prêts à mettre en œuvre des politiques et services de soutien aux agriculteurs et d'autres pas.

Le second axe via lequel les forces politiques influent sur les performances agricoles est celui qui consiste à impliquer directement les groupes d'intérêts dans les processus d'élaboration des politiques publiques. Ces deux axes sont étudiés ci-dessous.

SCHÉMA 3.1 INCITATIONS PUBLIQUES ET POLITIQUE AGRICOLE



Source :
<http://www.future-agricultures.org/projects/peapa>

³⁷ <http://www.thefreedictionary.com/political+economy>

³⁸ http://en.wikipedia.org/wiki/Political_economy

LE DÉFI DE LA DÉFINITION D'UNE POLITIQUE AGRICOLE ET DE SA MISE EN ŒUVRE

L'agriculture se situe au confluent d'un nombre particulièrement élevé de préoccupations de la population, préoccupations qui vont d'ailleurs croissant. Dans les pays à faibles revenus, l'agriculture emploie une grande partie de la population active, représente un quart ou plus du PIB, génère souvent une part élevée des exportations, et est essentielle pour la croissance économique. De nombreux travailleurs agricoles vivent dans la faim et la pauvreté, car la productivité du travail dans le secteur est souvent faible. Comme l'agriculture exploite des zones étendues, les questions régionales et environnementales prennent aussi la forme d'enjeux agricoles. Par conséquent, on assigne fréquemment au développement agricole et rural des objectifs très divers : la croissance économique et les revenus d'exportations, la réduction de la pauvreté, la création d'emplois, l'égalité, y compris l'égalité des sexes, la sécurité alimentaire et nutritionnelle, la conservation environnementale, et l'équité entre les régions. Les débats sur les priorités et les compromis peuvent donc s'avérer longs et épineux.

De plus, les principaux acteurs du secteur agricole sont des entreprises privées, principalement des petites exploitations familiales. Celles-ci se heurtent à des difficultés dans leurs interactions avec d'autres membres de la chaîne de valeur ajoutée, notamment dans la finance et l'assurance, à cause de coûts d'information élevés qui augmentent les coûts de transaction (→ voir « *les défaillances des marchés agricoles* », p.42). En bref, ce sont des dysfonctionnements des marchés auxquels il n'est pas facile de remédier.

Face à ces défis, les orientations politiques et l'administration censées gérer la politique agricole peuvent se montrer faibles, et manquer d'objectifs précis. Politiquement, dans de nombreux pays en développement et particulièrement dans les pays à faibles revenus, les populations rurales ne s'organisent pas bien pour défendre leurs intérêts. Le plus souvent, seules les élites rurales ont de l'influence, le risque étant qu'elles cherchent à obtenir de l'État des avantages privés pour leur seul bénéfice, ou celui de leurs protégés, plutôt que d'exiger une offre efficace de biens publics qui bénéficieraient au plus grand nombre. Administrativement, l'offre de biens et services publics destinés à soutenir l'agriculture dépend certes du ministère de l'Agriculture, mais non de lui seul, car la responsabilité en est répartie entre plusieurs ministères et agences. Un certain nombre de biens publics parmi les plus importants et les plus coûteux, tels que les routes rurales, l'éducation, la santé et l'eau potable, sont fournis par d'autres ministères.

Si l'on associe tous ces facteurs, on comprend aisément combien il est difficile d'élaborer une politique agricole, avec un risque non négligeable d'incohérences et de contradictions dans cette politique. Cependant, cela ne veut pas dire qu'une politique ne peut pas faire preuve d'une grande efficacité. Lorsqu'il semblait, au milieu des années 1960, que seule l'application d'une nouvelle technologie agricole permettrait de sauver l'Asie d'une famine malthusienne, les administrations publiques ont mis en œuvre des programmes qui ont relevé le défi. Qu'est-ce qui a été décisif à l'époque ? Les dirigeants ont soutenu sans réserves la Révolution Verte et accordé les budgets nécessaires.



CHOIX POLITIQUES ET VALEURS

Des choix de politique agricole surprenants

Si l'on se penche sur les politiques agricoles définies par le passé, l'on observe des paradoxes. Dans les pays en voie de développement, où une si grande partie de la population se consacre à l'agriculture, et où ce secteur représente une si grande part du produit national, les gouvernements ont souvent imposé lourdement l'agriculture – notamment les activités pour lesquelles ils bénéficient d'un avantage comparatif, telles que les cultures d'exportation. De telles politiques ont souvent freiné la croissance agricole et la réduction de la pauvreté rurale, et, étant donné l'importance du secteur agricole, ont ralenti le développement global du pays. Pourtant le raisonnement politique n'est pas illogique : d'où l'État va-t-il tirer des ressources, si ce n'est de la taxation de l'agriculture ? De plus, de tous les groupes sociaux à même d'exprimer leur mécontentement devant les impôts, les petits exploitants agricoles peu organisés sont souvent ceux qui ont le moins de poids.

Certains pays en développement ont déjà pris conscience des conséquences potentiellement négatives d'une lourde taxation de l'agriculture. Ils sont alors tentés d'offrir aux agriculteurs, à titre de compensation, des subventions pour les intrants et les financements. Bien trop souvent, ce sont les gros exploitants agricoles, plus riches et politiquement plus puissants, qui en bénéficient de manière disproportionnée. Dans certains cas, les subventions ont introduit des distorsions dans les prix, et mené à des changements techniques peu appropriés ; par exemple quand la décision de subventionner des investissements d'équipement a conduit à une mécanisation des exploitations dans des pays où la population rurale sans terre fournit une main d'œuvre abondante.

En même temps, dans les pays de l'OCDE où les agriculteurs sont peu nombreux et le secteur agricole représente une faible part du PIB, le soutien à l'agriculture a été extravagant. Ce soutien est habituellement justifié par les faibles revenus agricoles, mais il est souvent lié, via un soutien aux prix, à certains niveaux de production, aussi a-t-il souvent profité aux plus grands exploitants agricoles, qui eux ne souffrent pas de faibles revenus. Ce soutien généreux à l'agriculture au sein de l'OCDE a stimulé la production à de tels niveaux que les gouvernements sont intervenus pour empêcher l'offre de faire chuter les prix sur le plan national ; le soutien aux exportations est la plus controversée des mesures mises en place. Les exportations ainsi subventionnées ont fait baisser les cours mondiaux des matières premières telles que le bœuf et le lait, diminuant par ricochet les cours sur les marchés nationaux pour les producteurs des pays en développement. Si l'on se fondait sur un critère d'efficacité, les choix seraient probablement tout autres ; il est donc clair qu'ils obéissent à une logique politique plutôt qu'économique. Alors comment interpréter de tels choix politiques ?

Comprendre les choix de politique agricole³⁹

Les choix politiques sont effectués par ceux qui sont au pouvoir ; par conséquent les choix de politiques sont souvent considérés comme découlant des rapports de force exercés par différents groupes sociaux. Ces derniers peuvent être composés des dirigeants et élites au

pouvoir qui contrôlent (pour l'instant) l'État, les agences gouvernementales (« la bureaucratie »), les entreprises privées qui font du lobbying individuel ou collectif, et d'autres groupes d'intérêts de taille conséquente, tels que les propriétaires, ou les citoyens organisés en associations, partis ou mouvements, en fonction de leur ethnicité, de leur religion, de leurs affinités politiques ou encore de leurs intérêts économiques.

L'analyse peut se réduire à un simple examen du pouvoir de chaque groupe, et l'on explique alors les choix comme représentant les intérêts des groupes ayant le plus de poids. Ainsi, le très large soutien à l'agriculture dans les pays de l'OCDE pourrait par exemple s'expliquer par la formation de lobbies agricoles bien organisés qui ciblent la politique agricole sans rencontrer trop d'opposition, puisque les intérêts des consommateurs sont plus divers et moins ciblés, et ce bien que les consommateurs soient plus nombreux que les agriculteurs. Le cas est souvent inverse dans les pays en développement : les consommateurs urbains arrivent à faire entendre leur voix, au moins par le moyen d'émeutes urbaines, tandis que les agriculteurs, plus nombreux, sont trop dispersés à travers le pays et manquent de ressources pour s'organiser et défendre leurs intérêts.

Mais une telle analyse est vite limitée. On peut lui opposer un premier argument : bien que les groupes détenant plus de pouvoir puissent décider d'une politique, ils ne l'orientent pas toujours en faveur de leurs intérêts à court terme ou de ceux de leurs partisans. Ils peuvent très bien avoir conscience qu'un gain d'avantages à court terme peut se faire au détriment d'objectifs à long terme. Cela est particulièrement vrai pour la croissance et le développement, dans la mesure où la prospérité durable s'obtient plutôt par des investissements, donc en réduisant la consommation sur le court terme. Les dirigeants peuvent aussi se rendre compte qu'un avantage à court terme peut compromettre la stabilité politique et sociale à long terme. Une question clé est celle des conditions dans lesquelles les dirigeants politiques ont à la fois les moyens et les incitations nécessaires pour poursuivre des objectifs de long terme véritablement « nationaux » (voir ci-dessous).

³⁹ Cette partie s'inspire des travaux de Bates 1989, Berry 1993a & 1993b, Binswanger & Deininger 1997, Birner & Resnick 2010, Booth & Therkildsen 2012, Henley & van Donge 2012, Mahoney 2001, Moore 1966.

Une deuxième objection est la suivante : l'analyse doit aller plus loin pour comprendre comment les groupes se forment et obtiennent du pouvoir. Toutes sortes de facteurs peuvent jouer, depuis la nature des activités économiques dominantes (peuvent-elles être menées par des petites entreprises ou nécessitent-elles la coordination de grands groupes?), aux inégalités économiques et sociales, en passant par les institutions telles que les droits de propriété, l'influence des idées et le pouvoir personnel des chefs qui ont su capter l'imaginaire populaire.

Qui plus est, l'exercice même du pouvoir influe sur la répartition future du pouvoir, donc l'histoire peut très bien dépendre des chemins empruntés par le passé, lorsque des décisions prises à des moments critiques ont influencé le pouvoir et donc déterminent d'autres séries de décisions durant des décennies. Les analyses qui considèrent le présent comme tributaire des décisions passées attribuent souvent un rôle essentiel aux droits de propriété. Elles examinent dans quelle mesure ces droits confèrent des atouts et des avantages économiques de manière inégale aux propriétaires des droits relatifs à la terre, à l'eau et aux minerais, et à ceux qui n'y ont pas accès et finissent par travailler au service des propriétaires.⁴⁰

Il n'est donc pas surprenant que les tentatives d'explication de choix politiques oscillent entre deux extrêmes : soit des théories simples qui peuvent offrir des éléments solides, mais souvent trop grossières pour être fidèles à la réalité ; soit des explications qui prennent en compte tous les facteurs s'appliquant à des circonstances particulières, mais comme il y a souvent de nombreux facteurs, on ne peut en tirer aucune conclusion générale. L'histoire et la science politique n'ont fourni aucune théorie unique permettant une compréhension simplifiée des choix politiques.

L'interprétation généralisée semble avoir pour limites actuelles les cadres d'analyse qui relèvent les (nombreux) facteurs susceptibles de mener à certains choix de politiques.

L'orientation des choix politiques: en quête de bonne gouvernance

Face à des éléments aussi complexes, il vaut peut-être mieux se résigner à l'impossibilité de trouver des explications universelles et se concentrer sur la gestion des situations actuelles. Ainsi, certains cherchent à identifier des modèles de gouvernement susceptibles de donner lieu à des choix politiques qui évitent le conflit, les crises économiques et les inégalités sociales criantes ; et qui mènent plutôt à un développement économique et social durable et raisonnablement équitable. Ceci a généré beaucoup d'intérêt pour la « bonne gouvernance » comme base du développement : comment la définir et comment y parvenir.

La bonne gouvernance requiert des améliorations qui touchent à pratiquement tous les aspects du service public : depuis les institutions qui définissent les règles du jeu de l'interaction économique et politique jusqu'aux structures décisionnelles qui définissent les priorités parmi les problèmes publics et allouent des ressources pour y répondre, en passant par les organisations qui gèrent les systèmes administratifs et effectuent la prestation de biens et services aux citoyens, et les ressources humaines employées par les bureaucraties gouvernementales, et les interfaces entre responsables et citoyens dans les arènes politiques et bureaucratiques.
(Grindle, 2004, p. 525–526)

L'on peut montrer que la bonne gouvernance offre de meilleurs résultats en termes de développement, mais comme celle-ci recouvre tant d'aspects de l'administration, ce n'est guère surprenant. Le problème, comme l'explique Grindle (2004, 2007), c'est que l'on peut réduire la pratique à une compilation sans intérêt de longues listes de conditions qui déterminent la bonne gouvernance ; cette compilation forme alors la base des conseils donnés aux pays en développement, voire conditionne l'accès à l'aide et aux fonds de développement. Pourtant, historiquement, les États d'Asie orientale et du Sud-Est se sont développés avec succès malgré les lacunes considérables de leur gouvernance (Change, 2003) ; tout comme l'ont fait de nombreux pays membres de l'OCDE à l'époque de leur industrialisation.

On a donc cherché des conditions plus modérées de gouvernance « suffisamment bonne » : celles qui sont nécessaires et suffisantes pour stimuler la croissance économique et le développement. Mais même cela paraît hors d'atteinte, puisqu'il semble que ce qui a marché dans certains cas particuliers était tellement ancré dans les circonstances locales – Grindle (2007) relève cinq archétypes de régimes politiques – qu'on peut douter de la possibilité de transposer des institutions, formes de gouvernement, processus politiques, etc. d'un contexte à un autre. Les principes sont peut-être clairs, mais il reste à définir comment ils peuvent être adaptés à d'autres situations – et les réponses peuvent très bien n'être ni limpides ni aisément identifiables.

⁴⁰ On trouve un exemple frappant de l'application de cette idée dans une analyse récente de l'économie politique de la Bolivie, où l'auteur a observé l'influence très importante pour la Bolivie du XX^{ème} siècle de décisions prises à la fin du XVI^{ème} siècle par le Viceroy Toledo à Lima (Laserna, 2005).

La recherche en économie politique (par exemple Khan, 2000 ; Drazen, 2008 ; North et al., 2009 ; Acemoglu et Robinson, 2013) s'est beaucoup intéressée à la distribution de « rentes »⁴¹ via l'action officielle ou officieuse de ceux qui contrôlent l'État. D'un côté, les hommes politiques peuvent s'assurer que les rentes profitent à leurs partisans (électeurs, soutiens financiers et autres relais d'opinion) en échange de leur soutien. D'un autre côté, si la distribution de rente est trop favorable à certains groupes, cela peut provoquer une instabilité politique. Tant North et al (2009) qu'Acemoglu et Robinson (2013) ont souligné que dans de nombreuses sociétés, le pouvoir politique et économique est concentré entre très peu de mains. Le pouvoir politique est donc utilisé pour générer des rentes économiques pour une élite restreinte, lesquelles servent à leur tour à resserrer le contrôle de l'élite sur le pouvoir politique ; et peu d'autres gens disposent des ressources nécessaires pour s'attaquer à ce cercle. Étant donné ces circonstances, les perspectives de politiques publiques en faveur des pauvres sont limitées, quoi que disent les annonces officielles. Les groupes pauvres bénéficieront principalement d'effets secondaires de politiques élaborées avant tout pour profiter à l'élite. Les choses ne changeront que lorsque l'élite en place ressentira le besoin d'un soutien de la part des groupes ne faisant pas partie de l'élite : typiquement en temps de crise (quand leur légitimité est remise en question) et/ou dans des périodes de concurrence exacerbée entre nations ou entre élites au sein d'une même nation. Dans ces moments, les groupes n'appartenant pas à l'élite sont en mesure d'exiger davantage de participation dans la prise de décision et/ou de former un plus grand contrepoids à l'exercice du pouvoir, ce qui petit à petit encourage un processus décisionnel plus ouvert et des résultats de politiques publiques plus égalitaires au fil du temps. Dans cette analyse, la bonne gouvernance représente autant le fruit que le vecteur d'un processus de développement. Cette idée est applicable au niveau d'un secteur aussi bien qu'à un processus de développement national.

Des opportunités de réforme

Selon l'analyse précédente, les institutions et les politiques ne peuvent changer en profondeur qu'à de rares moments, lorsque les conditions politiques permettent des réformes importantes. Typiquement, les « fenêtres d'opportunité » de réforme s'ouvrent lorsque des crises suffisent à convaincre les dirigeants et les citoyens que des changements d'ampleur sont nécessaires. Les crises financières peuvent être de puissants aiguillons car elles affectent la capacité d'action des États.⁴²

Il est certes important de reconnaître que les réformes ne sont possibles que dans certaines conditions peu fréquentes, mais plus essentielle encore est la question de ce qui permet de réformer lorsque la fenêtre s'ouvre. Quels groupes politiques vont alors être capables d'influencer les choix ? Pour le développement agricole et rural, l'on admet pratiquement comme une évidence le fait qu'il est souhaitable que la majorité rurale s'organise pour faire entendre sa voix. Toutefois, cela est manifestement difficile et peut-être même insuffisant. Certains groupements d'agriculteurs qui contrôlent largement l'électorat rural ont déjà été capables d'obtenir de dirigeants politiques des subventions, sans guère se demander si l'argent public était ainsi bien utilisé pour soutenir le développement agricole ; l'Inde en est l'exemple le plus flagrant.

Une autre question est celle de savoir quelles seraient les données les plus utiles pour éclairer les débats publics dans les moments où des changements d'ampleur deviennent possibles. Cela a provoqué un certain intérêt à encourager et à subventionner la création de think-tanks locaux pour produire de telles données.

Démocratisation et politique agricole en Afrique

Une caractéristique commune des deux décennies précédant l'ajustement structurel en Afrique était l'imposition qui pesait lourdement sur l'agriculture en vue de satisfaire des intérêts urbains, imposition maintenue grâce à une répression politique conjuguée à des subventions sélectives accordées aux élites rurales (Bates, 1981) ; cette période se caractérisait aussi par des régimes politiques autocratiques. Avec un retour à la démocratisation depuis les années 1990, on peut s'attendre à ce que les politiciens prêtent davantage attention aux intérêts de l'électorat rural, majoritaire dans de nombreux pays. Toutefois, le fait que cela se traduise ou non par une politique plus favorable aux petits exploitants agricoles dépend en partie de ce contre quoi les électeurs échangent leur bulletin de vote. Les appartenances ethniques et le clientélisme jouent encore un rôle important, tandis qu'il existe encore peu d'organisations de terrain qui militent pour des politiques publiques saines et des investissements en faveur du secteur agricole.

41 Une rente est ici définie comme un surplus de revenu (supérieur au coût d'opportunité) qu'un individu ou une entreprise tire d'une certaine activité et qui résulte d'une intervention précise de politique économique.

42 Historiquement, lorsque les rois et les princes européens avaient besoin de fonds pour couvrir des dépenses de guerre ou financer des constructions ambitieuses, ils devaient parfois faire des concessions démocratiques afin de faire approuver de nouveaux impôts.

En même temps, du côté de l'offre, les politiciens veulent donner l'impression aux électeurs que ces derniers vont obtenir d'eux des avantages rapides et concrets – conformément aux schémas de favoritisme bien établis – ce qui a donc popularisé les politiques de subventions aux intrants. Il y a certes des signes que les électeurs apprennent avec le temps à accorder plus d'importance à un bilan positif en terme de croissance qu'à des cadeaux électoralistes, mais les politiciens sont encore faiblement incités à investir dans des biens publics agricoles clés (par exemple des systèmes de recherche et de conseil et des moyens publics pour améliorer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques) (Poulton, 2014). Il y a deux raisons principales à cela :

- Premièrement, les biens publics sont, de par leur nature, ouverts à tous, ou au moins au plus grand nombre. En revanche, la logique à l'œuvre dans les systèmes politiques caractérisés par le clientélisme (Kitschelt et Wilkinson, 2007) consiste à établir une différence entre partisans et opposants en ce qui concerne la prestation de services et l'octroi d'avantages, afin d'encourager la loyauté envers le gouvernement.
- Deuxièmement, l'investissement dans les biens publics a beau être reconnu comme étant la façon la plus efficace de stimuler la croissance de l'économie (y compris de l'agriculture), ces investissements – dans les infrastructures ou les institutions – tendent à être rentables sur le moyen terme. Il est possible que les électeurs n'en perçoivent pas les bienfaits avant la fin d'un cycle électoral. Là où les gouvernements, en raison d'une concurrence politique acharnée, conservent une perspective à courte vue et se concentrent sur leur ré-élection dans quatre ou cinq ans, ils voient peut-être les investissements dans les biens publics comme un luxe qu'ils ne peuvent pas se permettre.

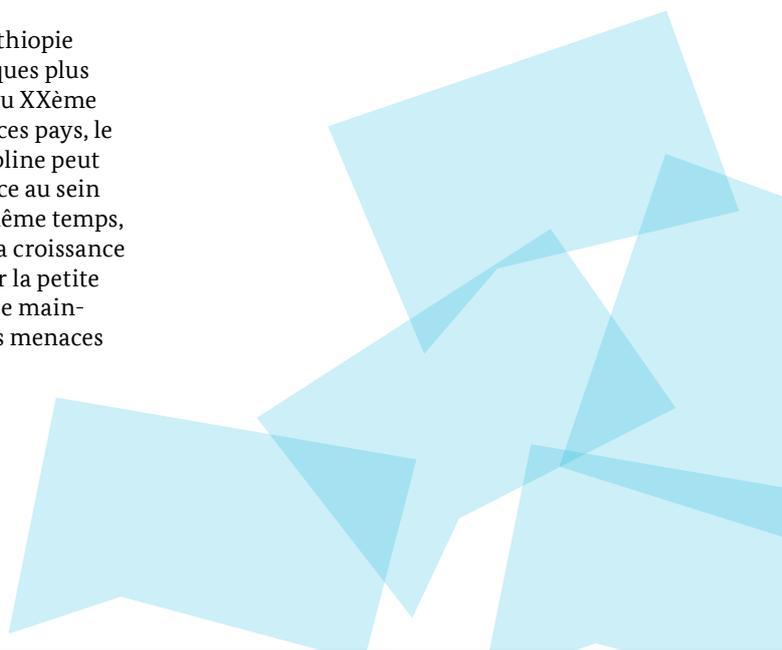
A l'opposé, quelques pays africains, dont l'Éthiopie et le Rwanda, semblent obéir à des dynamiques plus proches de celles des États d'Asie orientale au XX^{ème} siècle que de celles décrites ci-dessus. Dans ces pays, le pouvoir a été obtenu par la force, et la discipline peut être imposée afin de contrôler la concurrence au sein de l'élite gouvernante pour des rentes. En même temps, le gouvernement sent qu'il doit générer de la croissance dans l'ensemble des secteurs y compris pour la petite agriculture, afin de gagner en légitimité et se maintenir au pouvoir. Cette attitude est due à des menaces

crédibles provenant de cercles extérieurs à l'élite, et bénéficiant d'un soutien latent au sein de la population rurale. Étant donné les obstacles à la concurrence politique, ces gouvernements se soucient davantage de la performance à moyen terme qu'aux exigences d'une prochaine victoire électorale. Ces conditions sont favorables à l'investissement dans les biens publics agricoles – par exemple de vastes programmes de conservation des sols et de l'eau, des services techniques. Elles incitent aussi les gouvernements à se concentrer sur les résultats de politiques publiques et sur l'apprentissage, choses qui font visiblement défaut dans de nombreux pays africains (Booth et Golooba-Mutebi, 2014 ; Berhanu et Poulton, 2014).

Les choix politiques : conclusion

On peut aisément tirer un enseignement de cette partie : la politique compte, et les tentatives d'élaboration de politiques publiques optimales pour l'agriculture qui ne prennent pas en compte les calculs politiques ont peu de chances de réussir. De plus, en essayant d'expliquer les choix de politiques publiques, en cherchant une meilleure gouvernance, des fenêtres d'opportunité, et en essayant d'identifier les groupes et données qui pourraient contribuer à une meilleure élaboration des politiques publiques, on a abouti à une quantité de rapports intéressants, à quelques principes, mais à peu d'enseignements qui pourraient s'appliquer largement.

Mais si le présent travail pousse au moins les donateurs et ONGs internationales à tenir compte de la politique et des choix de politiques publiques, à en reconnaître l'importance, alors il aura peut-être été utile.



LA COHÉRENCE DES POLITIQUES, LA COORDINATION ET L'EFFICACITÉ DE L'AIDE

Une préoccupation importante a émergé dans le domaine de l'élaboration des politiques agricoles, celle de la cohérence des politiques publiques : il s'agit de s'assurer que les différentes politiques ne se contredisent pas, ou que les effets de l'une ne sapent pas les effets de l'autre, mais au contraire, qu'elles soient complémentaires et créent des synergies - dans la mesure du possible. La cohérence se manifeste de la manière la plus évidente dans la logique d'adéquation entre l'aide internationale et d'autres politiques, entre autres celles concernant le commerce, la sécurité, l'immigration, l'agriculture et la pêche (nationales). La société civile a longtemps axé des campagnes sur des cas où des politiques de l'Union Européenne (UE) et des États membres en matière de commerce, d'agriculture et de pêche nationales ont sapé les efforts de développement.

Les programmes des partenaires de développement doivent aussi obéir à une cohérence interne, entre différents secteurs et domaines, et entre pays ; les programmes d'aide au développement des différents partenaires doivent également être coordonnés, et doivent s'aligner sur les politiques nationales et les programmes des pays en développement. La Déclaration de Paris (2005) a officiellement reconnu les efforts pour améliorer la cohérence et la coordination, et a énoncé cinq principes : l'appropriation par les pays receveurs d'aide des stratégies de développement ; l'alignement des partenaires de développement avec ces objectifs et systèmes locaux ; l'harmonisation, la coordination et la simplification des procédures des bailleurs de fond ; la concentration des efforts sur les résultats et l'évaluation de ceux-ci ; et la responsabilité mutuelle des pays en développement et de leur partenaires quant à ces résultats.⁴³

Au niveau national, les efforts pour élaborer des plans plus ciblés que les partenaires de développement soutiendraient financièrement se sont appuyés sur des outils tels que les Stratégies de Réduction de la Pauvreté, des approches sectorielles (Sector Wide Approaches ou SWAp), des Stratégies de partenariat avec les pays donateurs et des Stratégies d'assistance commune, de même qu'un ensemble de Principes pour les États Fragiles, tous ayant pour but de renforcer les capacités de planification et de coordination des États partenaires.

43 Ces principes ont été renforcés par le Programme d'action d'Accra de 2008, qui vise à améliorer la prévisibilité des engagements des donateurs, l'utilisation des systèmes nationaux pour acheminer l'aide, le transfert de la conditionnalité vers les conditions du pays receveur plutôt que donateur, et le déliement de l'aide par rapport à des passations de marchés avec le pays donateur.

Les progrès en termes de cohérence et les défis pour l'élaboration des politiques

Une étude publiée en 2011 sur les enjeux de la cohérence des politiques dans le domaine du développement agricole (Wiggins et al., 2011) arriva aux conclusions suivantes :

1. Le principal souci pour la cohérence des politiques, à la fois pour les agences de développement et pour les gouvernements de pays en développement, est le conflit entre les politiques d'aide et les autres, celles présentant le moins de cohérence entre elles étant les politiques de développement et les politiques commerciales.
2. Bien qu'il y ait eu des progrès sur certains des Principes de Paris, on peut douter du fait que des efforts supplémentaires pour suivre ces principes aient beaucoup d'effets sur l'efficacité de l'aide. À première vue, les programmes de développement agricole et rural financés par l'aide internationale semblent alignés avec les priorités nationales. Mais cet alignement est purement formel, car les stratégies nationales n'ont pas tendance à effectuer des choix et fixer des priorités, mais plutôt à fixer des buts très généraux qui permettent d'y intégrer toutes sortes de programmes et de politiques. L'appropriation des programmes d'aide par les pays est donc limitée.
3. Si les priorités ne sont pas fixées clairement, les programmes et politiques de développement prolifèrent. Il en résulte des effets de concurrence, de doublons et d'interférence, le tout exacerbé par la tendance des nouveaux programmes et politiques à apparaître alors que les anciens n'ont pas été arrêtés. Il arrive donc que les enjeux de fond affectant le développement agricole soient éclipsés par des questions moins importantes, et les ressources dilapidées. De plus, sans objectifs précis, l'agriculture risque de se retrouver perdante dans la concurrence pour des financements publics face à d'autres secteurs aux priorités claires.

On peut expliquer cela par deux facteurs. Le premier est la complexité relative du développement agricole énoncée ci-dessus. Vu le nombre d'objectifs potentiels, les opinions fondées sur des valeurs peuvent différer quant aux priorités, tandis que d'autres débats encore, principalement des appréciations techniques, concernent les moyens d'y parvenir. Tout cela peut aboutir à une politique fragmentée, contestée, et changeante.

Deuxièmement, sur le plan politique, les intérêts ruraux pèsent souvent moins lourds que ceux des électeurs des villes ; par ailleurs sur le plan administratif la responsabilité du développement agricole et rural est habituellement divisée entre plusieurs agences. Le ministère de l'Agriculture n'est qu'un acteur parmi d'autres, et le plus souvent, ne dispose ni du prestige, ni du pouvoir, ni du budget nécessaire pour diriger les autres agences. Qui plus est, les agences publiques manquent de moyens, surtout dans le secteur agricole en Afrique, où ils ont perdu du personnel essentiel à cause des coupes budgétaires opérées dans les années 1980 et 1990 dans le cadre de l'ajustement structurel. Avec des moyens réduits, les agences sont donc limitées dans leur capacité à mener les analyses qui aideraient à faire des choix stratégiques. Elles sont aussi moins à même d'offrir des services, d'effectuer des investissements et de faire fonctionner les infrastructures publiques.

4. Ce dernier point, toutefois, ne doit pas être surestimé. Lors d'études de cas, on a constaté des succès lorsque les parties prenantes ont été rapprochées et ont formé des groupes d'intérêts suffisamment déterminés pour s'assurer que les programmes décidés aboutissent favorablement. Les groupes d'intérêts se sont unis à l'occasion de crises ou de bonnes opportunités et ont fleuri lorsque des avancées concrètes et visibles ont été obtenues, de préférence (au moins en partie) sur le court terme. De tels groupes se sont montrés plus efficaces lorsqu'ils ne comprenaient que les parties ayant véritablement intérêt à ce que les choses aboutissent. La participation doit être limitée afin de contrôler les coûts de coordination. Les facteurs de succès ont été la continuité dans les objectifs, la raison d'être et les ressources, ainsi que l'existence d'un leadership et des gains à court terme.

Implications en termes de coordination et de prise de décisions

Ces résultats soulignent l'importance de la reconnaissance des aspects politiques des choix de politiques publiques, et en conséquence les limites de la planification formelle en tant qu'exercice technique. Il est possible d'appliquer strictement les Principes de Paris, en se focalisant sur la lettre plutôt que sur l'esprit de la déclaration. S'ensuit parfois une pléthore de documents officiels, et les comités et forums d'intervenants qui vont avec, mais ceux-ci contribuent peu aux résultats, puisqu'ils ne sont pas toujours liés aux forums où sont prises les décisions clés.

On n'a pas identifié de manière claire et certaine la voie vers de meilleures pratiques, mais on a quelques indications. Tout d'abord, il est peu probable que la coordination seule fasse bouger les choses. Former des gens pour renforcer les capacités ne suffit pas. Ce qui manque souvent, c'est un contrepoids formé par les électeurs issus de la grande majorité des populations rurales à bas revenus. Celui-ci contrebalancerait le poids des élites égoïstes et des intérêts particuliers et exigerait la fourniture de biens et de services. Sur le long terme, il faut construire la capacité de la société civile rurale à demander des comptes aux dirigeants et aux agences étatiques. Il est utile de former des coalitions de parties prenantes autour d'enjeux bien identifiés.

En conclusion, les processus ont de l'importance, et certains mettront du temps à porter leurs fruits, c'est pourquoi il faut de la patience et une vision des buts à long terme. Les agences de développement ont besoin de participer à de tels processus lorsque cela est approprié, en identifiant les moments où leur soutien peut permettre des débats ou fournir des données. Cela signifie que leur personnel de terrain doit savoir reconnaître ces enjeux, et être prêt à s'engager à travailler avec des partenaires locaux sur le long terme.

Lors d'élections concurrentielles au sein de systèmes politiques marchant au favoritisme, les politiciens sont soumis à une forte pression pour procurer rapidement des avantages concrets aux électeurs. L'un des rôles clés des organismes donateurs devrait être de prôner l'investissement à long terme dans les biens publics ; ils pourraient même faire usage de leur contrôle des financements et de leur protection relative par rapport aux pressions politiques nationales pour rendre de tels investissements prioritaires, surtout là où des alliances avec des technocrates locaux les rendraient plus efficaces. À cet égard, les pressions politiques et bureaucratiques croissantes au sein des nations donatrices pour prouver l'impact (à court terme) des programmes d'aide menacent d'ébranler la capacité des bailleurs de fond du secteur agricole à remplir leur rôle de soutien.

Les agences de développement peuvent peut-être améliorer l'élaboration des politiques agricoles en aidant à combler les différences de valeurs et en réduisant l'incertitude liée aux questions techniques. On peut aborder le problème des divergences de valeurs via le débat et le dialogue, en essayant de rassembler les parties prenantes qui ont des points de vue différents, afin qu'ils établissent un terrain d'entente et voient sur quels points des compromis sont possibles.

Pour ce qui est de l'incertitude technique, des études et analyses supplémentaires sont recommandées. Il existe peu de moyens faciles d'accéder à une meilleure connaissance, mais l'une des manières les plus simples et moins coûteuse est l'apprentissage par l'expérience, par l'évaluation, la documentation et la diffusion. Étonnamment peu d'interventions dans le domaine du développement font l'objet d'évaluations et de publications : les coûts sont relativement peu élevés par rapport aux bénéfices potentiels sur le plan technique. Dans les systèmes politiques où des élites conservent le pouvoir par népotisme et donc n'ont pour l'instant pas eu à rendre des comptes sur leurs actions, la demande politique nationale pour ce type d'information est probablement limitée. Les politiciens apprécient probablement l'aide au développement au moins autant pour le financement qu'elle représente que pour les résultats qu'elle obtient (van de Walle, 2001). En effet, la production d'une telle information pourrait encourager les groupes de la société civile à exiger du gouvernement qu'il rende davantage des comptes concernant son action. La tension entre apprentissage et responsabilité est visible dans les pays donateurs également : ces dernières années ont vu un renouveau de l'intérêt des chercheurs pour l'évaluation à des fins d'apprentissage, mais les pressions politiques actuelles semblent plutôt concerner la responsabilité. Ceci peut pousser à cacher les erreurs, plutôt qu'à essayer d'en tirer des enseignements (Korten, 1980), et risque d'affaiblir les bénéfices potentiels pour le développement mentionnés au début de ce paragraphe. On ne peut pas non plus soutenir que toutes les incertitudes peuvent être résolues avant la mise en œuvre des programmes. A cause de la complexité des systèmes naturels et humains dans les zones rurales, les résultats ne sont pas forcément toujours ceux auxquels on s'attend. Mettre en application des programmes comme s'il s'agissait de recettes peut ne pas être la méthode la plus appropriée : il faut laisser une marge de manœuvre pour l'acquisition d'expérience et les ajustements en conséquence, en considérant la mise en œuvre comme un processus (Korten, 1980).

Cohérence et coordination : enjeux stratégiques et conclusion

Cette discussion reflète les idées actuelles, mais rappelle aussi celles qui ont émergé dans les années 1970 et 1980, lorsque les limites à la planification officielle sont devenues manifestes (Maxwell, 1996). Cela fait plusieurs décennies que la planification est reléguée au second plan, derrière les tentatives d'amélioration de l'action publique en général. Ces efforts prennent en compte les idées qui forment le « Nouveau Management Public »⁴⁴, qui sépare processus décisionnel et prestation de services, et reconnaît que les allocations de fonds – la budgétisation – sont centrales pour l'élaboration de politiques publiques.

Qu'est-ce qui caractérise les bonnes pratiques contemporaines? Les deux éléments suivants ressortent :

- On accorde autant d'attention aux questions politiques et administratives qu'aux analyses techniques et financières ;
- On distingue ce qui peut être appliqué à partir de schémas directeurs, grâce à un accord sur la fin et les moyens, et ce qui requiert un processus d'apprentissage à cause d'incertitudes quant à la fin ou aux moyens.

➔ Lectures recommandées :

Binswanger, Hans & Klaus Deininger, 1997, 'Explaining agricultural and agrarian policies in developing countries', *Journal of Economic Literature*, 35, 1958–2005

Birner, R., & Resnick, D. (2010). The Political Economy of Policies for Smallholder Agriculture. *World Development*, 38(10), 1442–1452. doi:10.1016/j.worlddev.2010.06.001

Grindle, Merilee, 2007, Good Enough Governance Revisited, *Development Policy Review*, 25 (5): 553–574

Poulton, C. (2014). 'Democratisation and the Political Incentives for Agricultural Policy in Africa', *Development Policy Review*, 32(s2): s101–s122, plus other papers in this special issue (all open access)

44 Voir Hood 1991, Lawton & Rose 1994

4

Remarques finales

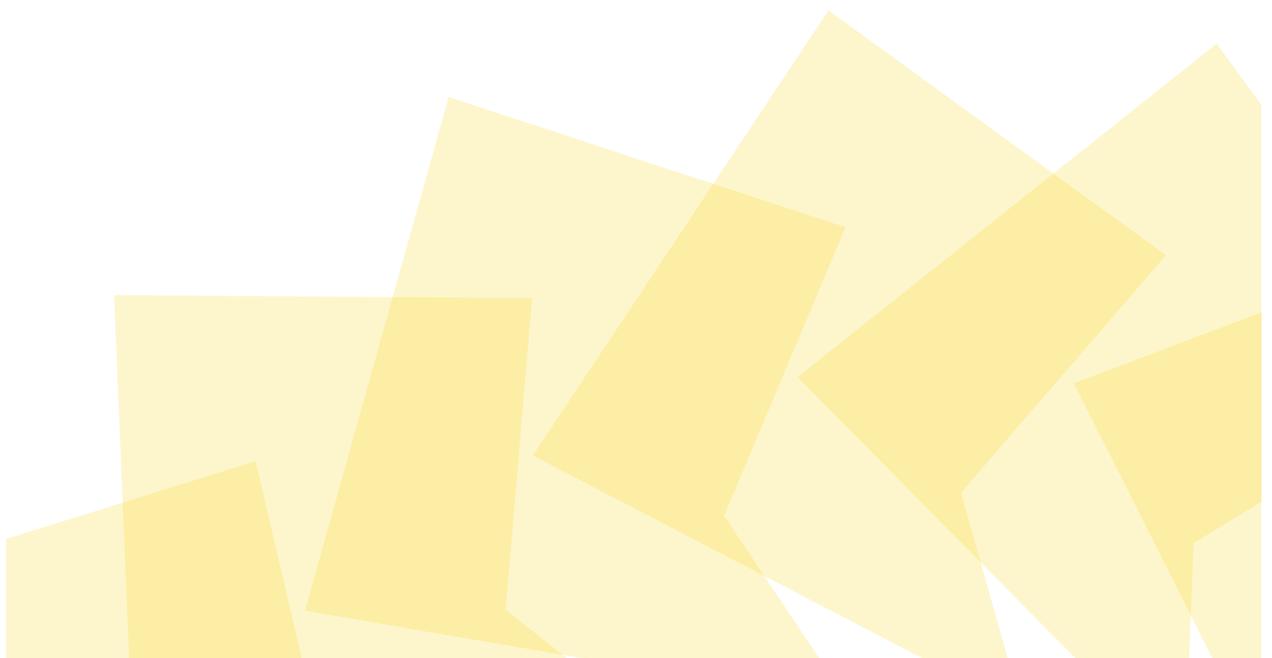


En conclusion de ce bilan, les défis présentés par le développement agricole – et en fait, rural – ne doivent pas être perçus comme étant particulièrement épineux, bien qu'ils soient nombreux et de différentes natures. Comme tous les défis concernant le développement, le développement agricole peut paraître une tâche impressionnante, une action plus sûrement vouée à l'échec qu'à la réussite. Ce serait une exagération ; il faut mettre les choses en perspective.

À l'échelle mondiale, la production alimentaire a augmenté plus vite que la population depuis 1970, et une bonne partie de cette augmentation s'est faite dans les pays en développement. La pauvreté et l'insécurité alimentaire, problèmes qui sont presque toujours plus graves dans les zones rurales, ont considérablement diminué dans de nombreux pays. Plusieurs pays asiatiques, autrefois ruraux et agraires, ont accompli la transition de l'urbanisation et de l'industrialisation, et toutes les couches de la société y ont gagné en bien-être. La plupart des exemples de réussite viennent certes de l'Asie, mais il faut se rappeler que dans les années 1960, la plus grande partie de l'Asie avait des revenus (très) bas. Les succès asiatiques ne sont pas dus à une avance, ni à d'autres circonstances favorables : au contraire, à la fin des années 1960, les perspectives de la plupart des pays asiatiques n'étaient guère brillantes.

Le passé montre que le succès est à la portée des pays qui sont capables de remédier aux graves lacunes de leur climat d'investissement, d'investir dans les biens publics ruraux, et de faire progresser le fonctionnement des marchés agricoles. De plus, les travaux nécessaires ne représentent pour la plupart aucune difficulté technique : il existe des méthodes qui ont fait leurs preuves pour gérer des taux de change ou construire des routes en zone rurale. Dans ces cas, le défi ne consiste pas à trouver des solutions techniques, mais à obtenir un consensus politique pour accorder à ces mesures une priorité et un budget suffisants. On en sait davantage aujourd'hui sur les choix de politiques publiques et la nature des coalitions politiques pour le développement agricole et rural ; toutefois, cette compréhension ne se traduit pas par une série mécanique d'étapes.

La plupart des actions sont simples, on l'a dit, mais il y a des exceptions, ce sont celles qui visent à améliorer le fonctionnement des marchés agricoles et à s'attaquer au problème environnemental de la durabilité et au changement climatique. C'est là qu'il faut expérimenter, tirer des enseignements des essais et expériences pilotes, et donc trouver des solutions pratiques largement applicables. Les chercheurs et techniciens spécialisés peuvent seconder ce processus en rendant compte des expériences, en les évaluant et en diffusant les résultats prometteurs.



References

- Abbott, P C (2012) Stabilisation Policies in Developing Countries after the 2007-8 Food Crisis. Chapter 4 in OECD (2012)
- Acemoglu, D. and J. Robinson (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. London, Profile Books.
- Alkire, S., Meinzen-Dick, R., Peterman, A., Qui- sumbing, A., Seymour, G., Vaa, A. (2012) *The Women's Empowerment in Agriculture Index*. IFPRI Discussion Paper. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Ashley, C. & Maxwell, S., 2001, 'Rethinking rural development', *Development Policy Review*, 19 (4), 395-425
- Ashraf, N., Xavier, G., and Karlan D., 2008, 'Finding Missing Markets (and a disturbing epilogue): Evidence from an Export Crop Adoption and Marketing Intervention in Kenya', Center Discussion Paper No. 967, Economic Growth Center, Yale University, New Haven. Available online at: <http://www.econ.yale.edu/~egcenter/>
- Barrett, C., Bachke, M., Bellemare, M., Michelson H., Narayanan S., Walker T., 2012, 'Smallholder Participation in Contract Farming: Comparative Evidence from Five Countries,' *World Development*, 40 (4), 715-730
- Bates, R. (1981). *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley, University of California Press.
- Bates, Robert H., 1989, *Beyond the miracle of the market: the political economy of agrarian development in Kenya*, Cambridge University Press, Cambridge, UK
- Beddington, J., Asaduzzaman, M., Fernandez, A., Clark, M., Guillou, M., Jahn, M., Erda, L., Mamo, T., Bo, N. Van, Nobre, C.A., Scholes, R., Sharma, R. and Wakhungu, J., 2011, 'Achieving food security in the face of climate change: Summary for policy makers from the Commission on Sustainable Agriculture and Climate Change'. Copenhagen, Denmark: CCAFS. Available online at: <http://hdl.handle.net/10568/10701>
- Berhanu, K. and C. Poulton (2014). 'The Political Economy of Agricultural Extension in Ethiopia: Economic Growth and Political Control.' *Development Policy Review* 32(s2): s199-s216.
- Berry, Sara, 1993a, No condition is permanent. The social dynamics of agrarian change in sub-Saharan Africa, Univ. Wisconsin Press, Madison, Wisconsin
- Berry, Sara, 1993b, 'Understanding agricultural policy in Africa: the contributions of Robert Bates', *World Development*, 21 (6), 1055-62
- Besley, T. and Ghatak, M. 2010 'Property Rights and Development'. In D. Rodrik and M. Rosenzweig (eds) *Handbook of Development Economics*, Vol. 5., 4525-4595. The Netherlands: North-Holland
- Binswanger, Hans & Klaus Deininger, 1997, 'Explaining agricultural and agrarian policies in developing countries', *Journal of Economic Literature*, 35, 1958-2005
- Braman, L. M., Suarez, P., & Van Aalst, M. K. (2010). Climate change adaptation: integrating climate science into humanitarian work. *International Review of the Red Cross* (2005), 92(879), 693
- Booth, D. and F. Golooba-Mutebi (2014). 'Policy for Agriculture and Horticulture in Rwanda: A Different Political Economy?' *Development Policy Review* 32(s2): s173-s196.
- Byerlee, D, Jayne T S and Myers R (2005) *Managing food price risks and instability in an environment of market liberalisation*. World Bank. Washington DC
- Byerlee, Derek, Alain de Janvry & Elisabeth Sadoulet, 2009, *Agriculture for Development: Toward a New Paradigm*, *Annual Review of Resource Economics*, 2009(1): 15-31
- Cabral, L., 2007, *Funding agriculture: 'Not 'how much?' but 'what for?'* Opinion 86, London: Overseas Development Institute
- Cary, John, 1992, 'Lessons from past and present attempts to develop sustainable land use systems', *Review of Marketing and Agricultural Economics*, 60 (2), 277-84
- CFS (2011) UN Committee on World Food Security. Report of the high-level panel on nutrition and food security: Price volatility and food security Rome: FAO
- CGIAR Independent Science & Partnership Council (2013) Science Forum 2013, 'Nutrition and Health Outcomes: Targets for Agricultural Research', 23-25 September, 2013. Bonn: CGIAR.

- Chang, H.J., 2003, 'Institutional development in historical perspective', in Ha-Joon Chang, Ed., 2003, *Rethinking Development Economics*, Anthem Press
- Chang, H.J., 2009, 'Rethinking public policy in agriculture. Lessons from distant and recent history', Policy assistance series paper, Rome: FAO
- Chant, S. (2003) 'New contributions to the analysis of poverty: methodological and conceptual challenges to understanding poverty from a gender perspective'. *Serie Mujer y Desarrollo*, 47. Santiago de Chile: Women and Development Unit, CEPAL/ECLAC, August 2003.
- Chenery, H., Ahluwalia, M., Bell, C.L.G., Duloy, J. H., Jolly, R., 1976, *Redistribution with growth*, Washington, DC: World Bank.
- Clay, E. and Schaffer B., (Eds), 1984, *Room for Manoeuvre; An Exploration of Public Policy in Agricultural and Rural Development*, London: Heineman Educational Books
- Climate and Development Knowledge Network, 2012, 'Managing Climate Extremes and Disasters in the Agriculture Sector: Lessons from the SREX report'. Available online at: www.cdkn.org/srex
- Collier, P., 2008, 'The politics of hunger. How illusion and greed fan the food crisis', *Foreign Affairs*, 97 (6), 67–79.
- Cornia, G. A., 1985, 'Farm size, land yields and the agricultural production function: an analysis for 15 developing countries', *World Development*, 13(4), 513–534
- Cornwall, A. and Anyidoho, N. A. (2010) 'Introduction: women's empowerment: contentions and contestations'. *Development*, 53(2), 144–149.
- CPRC, 2008, 'The Chronic Poverty Report 2008–09. Escaping Poverty Traps', London: Chronic Poverty Research Centre
- De Ferranti, D., Perry, G.E., Foster, W., Lederman, D. and Valdés A., 2005, 'Beyond The City: The Rural Contribution to Development', *World Bank Latin American and Caribbean Studies*, Washington D.C.: World Bank
- De Janvry, A. and Sadoulet, E., 2002, 'World poverty and the role of agricultural technology: direct and indirect effects', *Journal of Development Studies*, 38 (4), 1–26
- De Soto, H., 2000, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books
- Deininger, K. & Byerlee D., 2012, 'The rise of large farms in land abundant countries: do they have a future?' *World Development*, 40 (4), 701–714
- Deininger, K. and Selod, H., 2011, 'The Land Governance Assessment Framework: Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector', Washington DC: World Bank
- Deininger, K., Byerlee D., et al. 2011, 'Rising Global Interest in Farmland', Washington DC: World Bank
- DFID, 2004, 'Better Livelihoods for Poor People: The Role of Land Policy', Department for International Development, UK
- DFID 2007, 'Land: Better Access and Secure Rights for Poor People', Department for International Development, UK
- Dorward, A., Fan, S., Kydd, J. et al., 2004, 'Institutions and Policies for Pro-poor Agricultural Growth', *Development Policy Review*, 22 (6): 611–622
- Dorward, A., 2009, 'Rethinking agricultural input subsidy programmes in a changing world', Draft for FAO, February 2009
- Doss, Cheryl, 2011, *If women hold up half the sky, how much of the world's food do they produce? ESA Working Paper No. 11-04*, Rome: FAO
- Doss, C., Kovarik, C., Peterman, A., Quisumbing, A. R., & Van den Bold, M. (2013). *Gender inequalities in ownership and control of land in Africa: myths versus reality* (No. 1308). International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Douglass, M., 1998, 'A regional network strategy for reciprocal rural-urban linkages', *Third World Planning Review*, 20 (1), 1–33
- Drazen, A. (2008). 'Is There a Different Political Economy for Developing Countries? Issues, Perspectives and Methodology.' *Journal of African Economies* 17(AERC Supplement 1): i18–i71.
- Eastwood, R., Lipton, M., & Newell, A., 2004, 'Farm size', Paper prepared for Volume 3 of the Handbook of Agricultural Economics, June 2004

- Eicher, C., 2003, 'Flashback: Fifty Years of Donor Aid to African Agriculture', Conference Paper No. 16, revised. Presented at the InWEnt, IFPRI, NEPAD, CTA conference 'Successes in African Agriculture', Pretoria December 1-3, 2003
- Ellis, F. and Biggs, S., 2001, 'Evolving themes in rural development 1950s–2000s', *Development Policy Review*, 19 (4), 437–448
- Ellis, F., 2005, 'Small farms, livelihood diversification, and rural-urban transitions: Strategic issues in Sub-Saharan Africa'. In *The future of small farms: Proceedings of a research workshop*, Wye, UK, June 26–29, 2005. Washington DC: International Food Policy Research Institute. Available online at: <http://www.ifpri.org/events/seminars/2005/smallfarms/sfproc.asp>
- EU Task Force on Land Tenure, 2004, 'EU Land Policy Guidelines – Guidelines for support to land policy design and land policy reform processes in developing countries'. November 2004
- EU, 2004, 'EU Guidelines to support land policy design and reform processes in developing countries'. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM 92004) 686 final. Brussels, October 10, 2004
- European Report on Development, 2012, 'Confronting Scarcity: Managing Water, Energy and Land for Inclusive and Sustainable Growth', Overseas Development Institute (ODI), European Centre for Development Policy Management (ECDPM), German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (GDI/DIE)
- Evenson, Robert E. & Douglas Gollin, 2003, 'Assessing the Impact of the Green Revolution, 1960 to 2000', *Science* 300 (2): 758–762
- Eyben, R., and Napier-Moore, R. (2009) 'Choosing words with care? Shifting meanings of women's empowerment in international development.' *Third World Quarterly* 30.2 (2009): 285-300.
- Fafchamps, M., Gabre-Madhin, E. and Minten, B., 2003, 'Increasing returns and market efficiency in agricultural trade' MTID Discussion Paper 60, Markets, Trade and Institutions Division, International Food Policy Research Institute Washington D.C
- Fan, S. and Rao N., 2003, 'Public spending in developing countries: trends, determination, and impact', EPTD Discussion Paper no. 99, Environment and Production Technology Division. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C
- Fan, S., Brzeska J. & Shields G., 2007, 'Investment Priorities for Economic Growth and Poverty Reduction', 2020 Focus Brief on the World's Poor and Hungry People. Washington, DC: IFPRI
- FAO. 1997. *FAO Focus on Women and Food Security*. FAO. <http://www.fao.org/focus/e/women/sustin-e.html>
- FAO, 2007, *Good governance in land tenure and administration*, FAO Land Tenure Studies, FAO, Rome
- FAO, 2008, *An Introduction to the Basic Concepts of Food Security*, Food Security Information for Action Practical Guide, Rome: FAO
- FAO (2011a) *Guide for Policy and Programmatic Actions at Country Level to Address High Food Prices*. FAO Initiative on Soaring Food Prices. Rome: FAO
- FAO (2011b) *Food and Agriculture Policy Trends after the 2008 Food Security Crisis: renewed attention to agricultural development*. Rome: FAO
- FAO, (2011c), *The state of food and agriculture 2010/11. Women in agriculture. Closing the gender gap for development*, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations
- FAO, 2012, *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*. FAO, Rome. Available online at: <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>
- FAO, 2015, *State of Food Insecurity in the World 2015*, Rome: FAO
- Foresight, 2011, 'The Future of Food and Farming: Challenges and choices for global sustainability'. Final Project Report. London: The Government Office for Science
- French Development Cooperation, 2008, 'Land Governance and Security of Tenure in Developing Countries'. White Paper, September 2008
- G20 (2011) *Report on price volatility in food and agricultural markets: policy responses*
- G8 (2009) 'L'Aquila' Joint Statement on Global Food Security. L'Aquila Food Security Initiative. Italy:L'Aquila
- Gillespie, S., Harris J. and Kadiyala S., 2012, 'The Agriculture-Nutrition Disconnect in India. What Do We Know?', IFPRI Discussion Paper 01187 Poverty, Health, and Nutrition Division June 2012, Washington DC: IFPRI

- Gollin, Douglas & Richard Rogerson, 2010, Agriculture, Roads, and Economic Development in Uganda, unpublished paper, March 19, 2010
- Grindle, Merilee, 2007, Good Enough Governance Revisited, *Development Policy Review*, 25 (5): 553–574
- Grindle, Merilee, S, 2004, 'Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries', *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17 (4), 525–548
- Guarin, Alejandro, 2013 forthcoming, 'The Value of Domestic Supply Chains in an Age of Global Food Production: Producers, Wholesalers, and Urban Consumers in Colombia', *Development Policy Review*
- Haggblade, S., Hazell P., and Reardon T., 2007, *Transforming the Rural Nonfarm Economy: Opportunities and Threats in the Developing World*, Baltimore, USA: Johns Hopkins University Press
- Hansen, J. Sato, M. and R. Ruedy, 2011, 'Climate Variability and Climate Change: The New Climate Dice'. Available online at: http://www.columbia.edu/~jeh1/mailings/2011/20111110_NewClimateDice.pdf
- Hazell, P. B., & Ramasamy, R. C. 1991, *The Green Revolution reconsidered: the impact of high-yielding rice varieties in South India*, Baltimore, USA: Johns Hopkins University Press
- Hazell, P.B.R. (2009) *The Asian Green Revolution. Vision 2020 Discussion Paper*. Washington DC: IFPRI
- Henley, David & Jan Kees van Donge, 2012, 'Policy for development in Africa: Learning from Southeast Asia', Policy Brief 1, Developmental Regimes in Africa (DRA), Overseas Development Institute, London
- HLPE, 2011, 'Price volatility and food security', A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome
- Hoffman, U., 2011, 'Assuring food security in developing countries under the challenges of climate change: key trade and development issues of a fundamental transformation of agriculture', UNCTAD discussion paper. Available online at: www.unctad.org/en/docs/osgdp20111_en.pdf
- Holmén, Hans, 2003, 'A green revolution for Africa – does it need to be so controversial?', Working Paper No. 4 / 2003, Torino, Italy: International Centre For Economic Research
- Hood, C., 1991, 'A public management for all seasons?', *Public Administration*, 69, 3-19
- Humphrey, J., 2009, 'Private Standards in Kenyan Horticulture: Did the Donors Respond Effectively to the Challenge?', Conference Paper, 'Towards Priority Actions for Market Development for African Farmers', sponsored by the International Livestock Research Institute Nairobi, May 13-15, 2009
- Hunt, D. (1991) 'Farm system and household economy as frameworks for prioritising and appraising technical research: a critical appraisal of current approaches', in Haswell, M. and Hunt, D. (eds), (1991) *Rural households in emerging societies: technology and change in Sub-Saharan Africa*. Oxford, Providence RI: Berg.
- IFAD 2006, 'Report on lessons learned by the International Land Coalition', EB 2006/89/R.38. Executive Board 89th Session, Rome
- IFAD (2011a) *Rural Poverty Report*. Rome: IFAD
- IFAD, (2011b), 'Climate Smart smallholder agriculture: what's different?' IFAD Occasional Paper 3. Available online at: www.ifad.org/pub/op/3.pdf
- IFAD, (2011c), *New realities, new challenges : new opportunities for tomorrow's generation*. Rural Poverty Report, Rome: International Fund for Agricultural Development
- IFAD (2012) *The future of world food and nutrition security*. Rome: International Fund for Agricultural Development
- IFPRI (2011) *Global Food Policy Report*. Washington DC: International Food Policy Research Institute
- Interagency Report (2012) *Sustainable Agricultural Productivity Growth and Bridging the Gap for Small Family Farms*. Interagency Report to the Mexico G20 Presidency. 12 June 2012
- International Land Coalition, 2006. 'An Analysis of the Land Policies of Selected International Development Agencies'. Working Paper of the International Land Coalition, January 2006
- Jaffee, S., Spencer, Henson S. and Diaz Rios L., 2011, 'Making the grade: Smallholder Farmers, Emerging Standards, and Development Assistance Programs in Africa', A Research Program Synthesis, Report No. 62324-AFR, Washington DC: World Bank
- Jayne, T. S., J. Govereh, A. Mwanauo, J.K. Nyoro & A. Chapoto, 2002, 'False promise or false premise? The experience of food and input market reform in Eastern and Southern Africa', *World Development*, 30 (11), 1967–1985

- Johnston, B. F. & Mellor, J. W., 1961, 'The Role of Agriculture in Economic Development', *The American Economic Review*, 51 (4), 566–593
- Kabeer, N. (2001) 'Conflicts over credit: re-evaluating the empowerment potential of loans to women in rural Bangladesh'. *World Development*, 29 (1), 63–84.
- Kanbur, Ravi, 2009, 'The co-evolution of the Washington consensus and the economic development discourse', Working Paper WP 2009-05, Department of Applied Economics and Management, Cornell University, New York
- Khan, M. (2000). 'Rent-seeking as Process.' In M. Khan and K. Jomo (ed). *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Cambridge, Cambridge University Press: 70-144.
- Kitschelt, H. and Wilkinson S. (Eds), 2007, *Patrons, Clients and Policies: Patterns of democratic accountability and political competition*, Cambridge, Cambridge University Press
- Korten, D C, 1980, 'Community organisation and rural development: a learning process approach', *Public Administration Review*, Sept/Oct 1980
- Krueger, A., Schiff M. and Valdés A., 1991, *The political economy of agricultural pricing policy*, Baltimore & London: Johns Hopkins University Press
- Kydd, J., 2002, 'Agriculture and Rural Livelihoods: Is Globalisation Opening or Blocking Paths out of Rural Poverty?', Network Paper No. 121 (January 2002) Agren Agricultural Research and Extension Network. ODI: London
- Laserna, Roberto with José M. Gordillo & Jorge Komadina, 2005, *La trampa del rentismo*, Fundación Milenio, La Paz, Bolivia & CIPE, Washington DC
- Lawton, A. & A. Rose, 1994, *Organisation and management in the public sector*, 2nd. ed., London: Pitman
- Leturque, H. and Wiggins S., 2011, 'Ghana's sustained agricultural growth: Putting underused resources to work', Report, London: Overseas Development Institute
- Lightfoot, C. and Scheuermeier U., 2012, 'Facilitating value chains the missing middle', *Linking Local Learners (LLL) Briefing Note no 44*, May 2012. Available online at: <http://www.linkinglearners.net/briefs.html>
- Lipton, M., 1976, *Why poor people stay poor: A study of urban bias in world development*, London: Temple Smith
- Livingston, G., Schonberger S. and Delaney S., 2011, 'Sub-Saharan Africa: The state of smallholders in agriculture', Paper presented at the IFAD Conference on New Directions for Smallholder Agriculture, 24-25 January, 2011
- Maertens, M. and Swinnen J., 2009, 'Trade, Standards, and Poverty: Evidence from Senegal', *World Development*, 37 (1), 161–178
- Mahoney, James, 2001, 'Regime Change: Central America in Comparative Perspective', *Studies in Comparative International Development*, 36 (1), 111–141
- Manor, J., 1999, *The political economy of democratic decentralization*, The World Bank, Washington D.C
- Maxwell, S., 1996, 'Organisational issues in new forms of multi-sectoral planning', Working Paper 42, Institute of Development Studies, University of Sussex
- Meinzen Dick R., 2000, 'Legal Pluralism and Dynamic Property Rights' CAPRI Working Paper no. 22. International Food Policy Research Institute, Washington, DC
- Mennen, Tiernan, 'Land reform revisited: can Latin America get it right and should it even try', *International Affairs Review* (2009)
- Millennium Challenge Corporation, 2008, 'MCC's Commitment to Improving Land Tenure, Access and Property Rights', Fact Sheet, November 2008
- Millennium Challenge Corporation, 2009, 'MCC's Approach to Country Ownership', Issued Brief, February 2009
- Millennium Ecosystem Assessment (MEA), 2005, *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*, Washington, DC: Island Press
- Moore, Barrington, 1966, *The social origins of dictatorship and democracy. Lord and peasant in the making of the modern world*, Penguin
- Moore, M. and Schmitz H., 2007, 'Can we capture the spirit of capitalism? The investment climate debate?', PAPI Working Paper 307, Institute of Development Studies, University of Brighton
- Mutabazi, K., Wiggins S. and Mdoe N., 2010, 'Cell phones, transaction costs & agricultural supply chains: the case of onions in central Tanzania', Report, Sokoine University of Agriculture, Tanzania, London: ODI

- North, D., J. Wallis and B. Weingast (2009). 'Violence and the Rise of Open-Access Orders.' *Journal of Democracy* 20(1): 55-68.
- OECD (2012) *Agricultural Policies for Poverty Reduction*. Paris, OECD
- Okali, Christine & Sharada Keats, 2015 forthcoming, *Changing gender relations in a changing rural environment: What is the evidence?*, Working Paper, London: Overseas Development Institute
- Oxfam (2011) *Growing a better future. Food justice in a resource-constrained world*. Oxford:Oxfam
- Pelletier, D.L. (2002): "Toward a common understanding of malnutrition. Assessing the contribution of the UNICEF framework", Background Papers, World Bank/UNICEF Nutrition Assessment, The World Bank, Washington DC and UNICEF, New York
- Phalan, B., Balmford, A., Green, R. E., & Scharlemann, J. P. W, 2011, 'Minimising the harm to biodiversity of producing more food globally'. *Food Policy*, 36, S62-S71
- Poulton, C., Dorward A., and Kydd J., 2010, 'The Future of Small Farms: New Directions for Services, Institutions, and Intermediation', *World Development*, 38 (10), 1413-1428
- Poulton, C., G. Tyler, A. Dorward, P. Hazell, J. Kydd and M. Stockbridge, 2008, *All Africa Review of Experiences with Commercial Agriculture: Lessons from Success and Failure*. Background Report for the World Bank Project 'Competitive Commercial Agriculture in Sub-Saharan Africa', School of Oriental and African Studies, London Available online at: <http://go.worldbank.org/XSRUM2ZXMO>
- Poulton, C. and K. Kanyinga (2014). 'The politics of revitalising agriculture in Kenya.' *Development Policy Review* 32(s2): s151-s172.
- Poulton, C., Kydd, J., and Dorward A., 2006, 'Overcoming Market Constraints on Pro-Poor Agricultural Growth in Sub-Saharan Africa', *Development Policy Review*, 24(3): 243-277
- Power, A. G., 2010, 'Ecosystem services and agriculture: tradeoffs and synergies.' *Philosophical Transactions of the Royal Society of London. Series B, Biological sciences*, 365(1554), 2959-71
- Pretty, J., 2008, 'Agricultural sustainability: concepts, principles and evidence', *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 363(1491), 447-465
- Pretty et al., 2010, 'The Top 100 questions of importance to the future of global agriculture' *International Journal of Agricultural Sustainability*, 8 (4) pp.219-236
- PWC, 2011, 'Agricultural carbon markets: opportunities and challenges for Sub-Saharan Africa', Available at www.pwc.co.uk/uk/en/assets/pdf/agricultural-carbon-markets.pdf
- Reardon, T., Barrett, C. B., Berdegue, J. A. & Swinnen, J. F. M., 2009, 'Agrifood industry transformation and small farmers in developing countries', *World Development*, 37 (11), 1717-1727
- Rodrik, D., 2000, 'Trade Policy Reform as Institutional Reform' in *Handbook on 'Developing Countries and the Next Round of WTO Negotiations'*, edited by Bernard Hoekman
- Rodrik, D., 2003, *In Search of Prosperity*, New Jersey, USA: Princeton University Press
- Sachs, J., McArthur, J.W., Schmidt-Traub, G., Kruk, M., Bahadur, C., Faye, M., McCord G., 2004, 'Ending Africa's poverty trap', *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1 pp.117 - 240
- Scherr, S. J., Shames, S. and R. Friedman, 2012, 'From climate-smart agriculture to climate-smart landscapes', *Agriculture and Food Security* 1 (12)
- Schmitz, H., and Nadvi K., 1999, 'Clustering and industrialization: introduction', *World Development*, 27 (9), 1503-1514
- Schultz, T. W. (1964). *Transforming traditional agriculture* New Haven, CT: Yale University Press
- Shepherd, A. W., 2007, 'Approaches to linking producers to markets. A review of experiences to date', *Agricultural Management, Marketing & Finance Occasional Paper 13*, Rome: FAO
- SIDA, 2007, *Natural Resource Tenure: a Background Paper*. December 2007
- Skinner, J. and Cotula, L., 2011, 'Are land deals driving 'water grabs'?' IIED Briefing Paper, November 2011. International Institute for Environment and Development (IIED), UK
- Smith, Lisa & Lawrence Haddad, 2014, 'Reducing Child Undernutrition: Past Drivers and Priorities for the Post-MDG Era', *IDS Working Paper 441* April 2014, Brighton: Institute of Development Studies

- Smith, L. and Haddad L., 2002, 'How potent is economic growth in reducing undernutrition? What are the pathways of impact? New cross-country evidence', *Economic Development & Cultural Change*, 51 (1), 55-76
- Smith, L., Kahn F., Frankenberger T.R. and Wadud A., 2011, 'Admissible Evidence in the Court of Development Evaluation? The Impact of CARE's SHOUHARDO Project on Child Stunting in Bangladesh', IDS Working Paper 2011 (376), October 2011, Brighton: Institute of Development Studies
- Staatz, J. M. & Eicher C. K., 1986, 'Agricultural development ideas in historical perspective', in Hansen, Art & Della E McMillan (Eds), *Food in Sub-Saharan Africa*, Boulder, Co, USA: Lynne Rienner
- SUN, 2010, *Scaling Up Nutrition. A Framework for Action*, Available online at http://www.unscn.org/files/Announcements/Scaling_Up_Nutrition-A_Framework_for_Action.pdf
- TEEB. 2009, 'The economics of ecosystems and biodiversity for national and international policy makers. The Economics of Ecosystems and Biodiversity summary report: Responding to the value of nature'. Available online at: www.teebweb.org
- Tessemaker E., Van der Val, F. and Hilhorst T., 2007. 'Netherlands support to improving land rights in Africa; overview and lessons learned'
- Thornton P., 2012, 'Recalibrating Food Production in the Developing World: Global Warming Will Change More Than Just the Climate'. CCAFS Policy Brief no. 6. CGIAR Research Program on Climate Change, Agriculture and Food Security (CAAFS). Available online at www.ccafs.cgiar.org
- Timmer, C. Peter, 2009, *A World without Agriculture. The Structural Transformation in Historical Perspective*, Washington DC: AEI Press Publisher for the American Enterprise Institute
- Traill, W.B, 2006, 'The rapid rise of supermarkets?', *Development Policy Review*, 24 (2), 163-174
- Tripp, R (2006) *Is Low External Input Agriculture contributing to sustainable agricultural development? Natural Resource Perspective Papers No 102*. London: ODI
- Tubiello, F. N., 2011, 'Linking climate change finance and sustainability: implications for agriculture', *Natural Resources Management and Environment Department*, FAO, Rome Available online at: www.fao.org/docrep/015/i2480e/i2480e00.pdf
- Tubiello, F. N., Sousanna, J.F and S. M. Howden, 2007, 'Crop and pasture response to climate change', *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 104 (50) pp. 19686-19690
- Udry, C., Hoddinott J., Alderman H. & Haddad L., 1995, 'Gender differentials in farm productivity: implications for household efficiency and agricultural policy', *Food Policy*, 20 (5), 407-23
- Udry, Christopher, 2010, *The Economics of Agriculture in Africa: Notes Toward a Research Program*, Department of Economics, Yale University, April, 2010, Unpublished MS. Forthcoming *African Journal of Agricultural & Resource Economics*: <http://www.econ.yale.edu/~cru2/papers.html>
- UN SCN, 2004, *5th Report on the World Nutrition Situation. Nutrition for Improved Development Outcomes*, March 2004, United Nations System, Standing Committee on Nutrition (SCN)
- UN, 2010, *The Millennium Development Goals Report 2010*, New York: UN
- UN Women (2014) *World Survey on the Role of Women in Development: Gender Equality and Sustainable Development*. New York: UN Women. (http://issuu.com/unpublications/docs/unwomen_survey_report_2014)
- UN, 2014, *The Millennium Development Goals Report 2014*, New York: United Nations
- UNICEF, 2012, *The State of the World's Children 2012*, New York: UNICEF
- USAID (2012) *Women's Empowerment in Agriculture. Feed the Future pamphlet*. Washington D.C.: United States Agency for International Development. (http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACU998.pdf)
- Van de Walle, N. (2001). *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999*. New York, Cambridge University Press.
- Vermeulen, S.J., Aggarwal, P.K., Ainslie, et al., 2010, 'Agriculture, Food Security and Climate Change: Outlook for Knowledge, Tools and Action', CCAFS Report 3, Copenhagen, Denmark: CGIAR-ESSP Program on Climate Change, Agriculture and Food Security. Available online at: http://ccaafs.cgiar.org/sites/default/files/pdf/ccaafs_report_3-low-res_final.pdf
- Vorley, Bill, Ethel del Pozo-Vergnes & Anna Barnett, 2012, *Small producer agency in the globalised market: Making choices in a changing world*, IIED, London; HIVOS, The Hague
- Warning, M. & Key N., 2002, 'The social performance and distributional consequences of contract farming: an equilibrium analysis of the *Arachide de Bouche* programme in Senegal', *World Development*, 30 (2), 255-263
- WFP (2009) *Hunger and Markets. World Food Programme, World Hunger Series*. London: Earthscan

Wiggins, S. and Hazell P., 2009, 'Access to rural non-farm employment and enterprise development', Background Paper 5, IFAD Rural Poverty Report 2009

Wiggins, S., 2000, 'Interpreting changes from the 1970s to the 1990s in African agriculture through village studies', *World Development*, 28 (4), 631–662

Wiggins, S., Cabral L., Compton J., Leturque H. and Mas Aparisi A., 2011, Policy Coherence for Agricultural and Rural Development, Platform Knowledge Piece 1, Bonn: Global Donor Platform for Rural Development

Wiggins, S., Kirsten J. and Llambi L., 2010, 'The future of small farms', *World Development*, 38, (10), 1341–1348

Wiggins, Steve & Sharada Keats, 2014, Rural wages in Asia, **Report**, London: Overseas Development Institute

Wollenberg E., Higman S., Seeberg-Elverfeldt C et al, 2012, 'Helping smallholder farmers mitigate climate change', CCAFS Policy Brief no. 5. CGIAR Research Program on Climate Change, Agriculture and Food Security (CCAFS). Copenhagen, Denmark. Available online at: www.ccafs.cgiar.org/resources/reports-and-policy-briefs

World Bank (2008) Rising food and fuel prices – addressing the risks to future generations. Washington DC: World Bank

World Bank (2008) World Development Report. Washington DC: World Bank

World Bank, 1975, Land reform. Sector Policy Paper, Washington, DC: World Bank

World Bank, 2003, Land Policies for Growth and Poverty Reduction, Washington D.C.: World Bank

World Bank, 2007, World Development Report 2008, Agriculture for development, Washington D.C.: World Bank

World Bank, 2009, World Development Report 2010, Development and Climate Change, Washington D.C.: World Bank

World Bank, FAO, IFAD and UNCTAD, 2010, Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources. Available online at: http://siteresources.worldbank.org/INTARD/214574-1111138388661/22453321/Principles_Extended.pdf

World Bank & ONE, 2014, **Levelling the field. Improving opportunities for women farmers in Africa**, Washington DC: World Bank, and London: ONE

Annexe A : Théories, connaissances et compétences utiles aux conseillers/conseillères⁴⁵ en politique agricole au XXIème siècle

Au vu des sujets détaillés dans ce rapport, de quels éléments aurait besoin un(e) conseiller(e) en politique agricole pour participer aux débats ? On les a divisés en trois ensembles : les théories ; les connaissances ou données ; et les compétences techniques. On n'a pas énuméré les compétences plus générales, telles que l'aptitude à communiquer de manière claire, car celles-ci sont potentiellement applicables à chacun des sujets ; on considère comme acquis le fait que les conseillers possèdent de bonnes capacités générales d'analyse et de communication.

Le tableau 4.1 liste les besoins clés pour chaque sujet. Les éléments considérés comme utiles mais pas indispensables sont en italiques.

TABLEAU 4.1 THÉORIES, CONNAISSANCES ET COMPÉTENCES UTILES AUX CONSEILLERS EN POLITIQUES, EN FONCTION DES SUJETS ÉTUDIÉS

Sujet	Théories et connaissances	Compétences
Consensus : climat d'investissement rural & biens publics ruraux	<p>Théorie : biens publics et autres défaillances des marchés ; <i>Nouveau Management Public</i></p> <p>Histoire du développement :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Politiques suivies durant la Révolution Verte en Asie ▪ Protection négative/taux net d'assistance à l'agriculture ▪ Consensus de Washington — et ses applications : ajustement structurel et libéralisation ▪ Compréhension de l'évolution des zones rurales : exode rural et liens entre villes et campagnes ; urbanisation ; mécanismes de la pauvreté rurale ▪ Connaissance du Rapport sur le développement dans le monde 2008 	<p>Mesures de protection : Taux nominal de protection ; taux d'assistance net ; équivalent subvention à la production</p> <p><i>(Matrice d'analyse des politiques)</i></p>
Sécurité alimentaire et nutrition	<p>Théorie :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cadres théoriques de l'UNICEF, de la FAO et du Mouvement SUN pour analyser les causes de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle 	
Transitions rurales	<p>Démographie : croissance de la population et division zones urbaines-rurales. Tendances des 40 dernières années, modélisations, explications. Transition démographique et dividende démographique</p> <p>Migrations : schémas migratoires fréquents, explications, conséquences</p> <p>Décentralisation : arguments pour, expériences représentatives</p> <p>Économie rurale non-agricole : nature, schémas observés, éléments moteurs, politiques de stimulation possibles</p>	<p><i>Modélisation économique : modèles MCS (matrice de comptabilité sociale) et ECG (Équilibre Général Calculable)</i></p>

⁴⁵ Par la suite, dans un souci de confort de lecture, on n'utilisera plus que le terme « conseiller(s) » mais l'expression se réfère aussi bien aux conseillers de sexe masculin qu'à leurs homologues de sexe féminin.

Technologies agricoles	<p>Théorie :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Évolution technique, impact sur les usages, et efficacité des facteurs de production, moteurs de l'évolution technique (innovations induites par exemple) ▪ Adoption de la technologie par les agriculteurs, y compris freins typiques à l'adoption, et adoption différentielle selon l'échelle et la nature des exploitations ▪ Bénéfices de la recherche dans le domaine de l'agriculture <p>Évolution de la demande alimentaire, transition des aliments de première nécessité vers une consommation accrue de lipides et de produits d'origine animale</p> <p>Biotechnologies : bases de la sélection traditionnelle des plantes et avancées récentes, telles que la culture cellulaire végétale, l'utilisation des marqueurs génétiques et la transgénèse</p> <p>Inquiétudes du grand public concernant les nouvelles approches scientifiques entre autres transgéniques</p> <p>Techniques agro-écologiques et utilisant peu d'intrants extérieurs</p>	
Le foncier	<p>Théorie : droits de propriété, au sein de la théorie des institutions</p> <p>Régimes fonciers : points forts et points faibles, expériences de programmes d'établissement de titres fonciers</p> <p>Droits sur l'eau, lien avec les droits fonciers</p> <p>Cadre juridique régissant le foncier</p> <p>Grandes transactions foncières et directives volontaires de la FAO et de la Banque mondiale</p>	
Petites et grandes exploitations agricoles	<p>Théorie : défaillances du marché dues aux coûts de transaction sur les marchés du foncier, du capital et du travail</p> <p>Rapport proportionnellement inverse entre dimension de l'exploitation agricole et rendements : données, explications, critiques</p> <p>Les chaînes de valeur ajoutée émergentes et leurs contraintes pour les exploitants agricoles</p>	<p>Marges brutes des élevages et exploitations de polyculture</p> <p>Concepts et analyses de la chaîne de valeur ajoutée</p>
Défaillances des marchés agricoles	<p>Théorie : Nouvelle économie institutionnelle (approches institutionnelles qui s'appuient sur le concept de coûts de transaction pour étudier la faisabilité des arrangements institutionnels et de l'action collective, y compris l'agriculture contractuelle et les coopératives agricoles)</p> <p>Le genre en agriculture</p> <p>Histoire :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les offices de commercialisation en Afrique ▪ Mesures utilisées en Asie pour favoriser la Révolution Verte 	<p>Concepts et analyses de la chaîne de valeur ajoutée</p>
La compétitivité et les chaînes de valeur ajoutée	<p>Théorie : les coûts de transaction et les solutions institutionnelles : agriculture contractuelle, coopération agricole</p> <p>Les chaînes de valeur ajoutée émergentes : moteurs et caractéristiques</p>	<p>Concepts et analyses de la chaîne de valeur ajoutée</p>

<p>Stabilisation des marchés</p>	<p>Théorie :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse des marchés, y compris effets sur le bien-être (rente du producteur et du consommateur), interactions entre marchés nationaux et internationaux, concepts relatifs à l'instabilité sur les marchés agricoles tels que le modèle de la toile d'araignée de la formation des prix ▪ Le commerce et l'analyse des effets des différentes politiques commerciales ▪ La transmission des cours entre marchés mondiaux et marchés nationaux ▪ Risque et incertitude en agriculture, réactions des agriculteurs <p>Histoire : assurance agricole, y compris persistance de l'aléa moral dans les mécanismes publics</p> <p>Innovations récentes : assurance contre les aléas climatiques, titres obligataires contre les catastrophes naturelles, lignes de crédit d'urgence</p> <p>Utilisation des marchés à terme pour réduire les risques et l'incertitude</p> <p><i>(Pour les conseillers travaillant sur les enjeux internationaux : accords commerciaux, pratiques commerciales internationales relatives aux matières premières)</i></p>	<p>Calcul du prix de parité à l'importation et à l'exportation</p> <p>Compréhension de l'économétrie</p>
<p>Changement climatique</p>	<p>Théorie : risque, incertitude et résilience</p> <p>Impact attendu du changement climatique sur l'agriculture</p> <p>Manières dont l'agriculture peut atténuer le changement climatique</p> <p>Adaptations possibles de l'agriculture au changement climatique</p> <p>Initiatives internationales, y compris la CCNUCC, pour atténuer le changement climatique et s'y adapter, y compris les initiatives financières</p>	
<p>Durabilité dans le domaine de l'environnement</p>	<p>Théorie : les écosystèmes et leurs fonctions, suivi de l'impact de l'agriculture sur les différents éléments des écosystèmes</p> <p>La biodiversité à différentes échelles</p> <p>Les initiatives internationales de conservation de la biodiversité, telles que la CDB, et les espaces de discussions de ces enjeux tels que l'IPBES (Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services) et le TEEB (The Economics of Ecosystems and Biodiversity)</p> <p>Les politiques environnementales : régulation, mesures incitatives tels que les paiements pour services environnementaux, création de marchés</p>	
<p>Économie politique et choix de politiques publiques</p>	<p>Théorie :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Économie politique contemporaine, dont la distribution de rentes, les groupes d'intérêt, la gouvernance ▪ Nouveau Management Public ▪ Processus d'apprentissage et schémas directeurs <p>Histoire : critiques de la planification et reconnaissance des limites de la planification formelle</p> <p>Architecture de l'aide au développement : Déclaration de Paris, Programme d'action d'Accra ; aide projet et aide programme, soutien budgétaire</p>	<p>Cadre logique</p>

Sans surprise, la liste est longue, même si certains éléments qui se recoupent ou font doublon peuvent être regroupés et condensés pour former la liste présentée dans le Tableau 4.2, qui partage le champ d'action en cinq domaines, détaillés ci-dessous.

I. LES VARIABLES CLÉS AFFECTANT LE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE : LA DÉMOGRAPHIE ET LES MIGRATIONS, LA CONSOMMATION ALIMENTAIRE ET L'ÉCONOMIE RURALE NON-AGRICOLE

À l'avenir, la demande pour les denrées alimentaires, à la fois en volume et en composition, dépendra de la taille de la population, de la pyramide des âges, de la répartition de la population entre villes et campagnes, et des revenus en augmentation. D'ici 2050, la population urbaine dans le monde sera beaucoup plus importante, et la population rurale sera moindre, à la fois en termes relatifs et absolus. Les courants migratoires détermineront quels zones rurales perdront le plus de population, qui seront les laissés-pour-compte de l'agriculture (avec quelles ressources et quel pouvoir de décision), quelles quantités d'argent seront envoyées par les migrants et à quoi elles vont servir, et ainsi de suite. Selon les scénarios les plus optimistes, les fonds envoyés par les migrants seront investis dans l'agriculture, pour stimuler l'investissement dans les technologies mécaniques, chimiques et biologiques nécessaires à la production de denrées alimentaires supplémentaires.

D'après les scénarios du pire, ceux qui sont laissés pour compte n'ont que peu de main d'œuvre, peu de fonds à investir, et peu de pouvoir décisionnel, donc la responsabilité de la production de surplus alimentaire retombera de plus en plus sur les ménages qui vivent principalement de la production agricole. Il est donc important de comprendre les mécanismes de la pauvreté rurale : ceux qui font que certains ménages échapperont à la pauvreté, et les forces à l'œuvre qui risquent de faire glisser d'autres ménages vers la pauvreté. Historiquement, la plupart des politiques agricoles ont été élaborées sans tenir compte de facteurs tels que les migrations. Pour ceux et celles qui travaillent particulièrement sur la pauvreté (notamment les conseiller(e)s GIZ), ce n'est plus pertinent : les conseillers doivent se demander si les liens villes-campagnes de différentes natures (y compris les migrations) peuvent favoriser l'obtention de meilleurs résultats. Ils doivent examiner ce qui peut être fait pour soutenir les pauvres (et non les plus aisés) dans les zones rurales lorsqu'ils essaient de profiter des opportunités qu'offre la migration. Sur d'autres plans, le conseil peut porter sur la façon de dépenser l'argent envoyé par les émigrés, sur l'acquisition d'un ensemble de compétences pour les membres de la famille restés au pays, sur l'étude des possibilités d'entreprise qui leur seraient ouvertes : par exemple, si les personnes les plus valides sont parties, peut-on quand même élever du bétail, et si oui, quel bétail et comment ?

II. NOTIONS ÉLÉMENTAIRES D'ÉCONOMIE, NOTAMMENT CELLES NÉCESSAIRES POUR COMPRENDRE LE CONSENSUS DE WASHINGTON ET SES LIMITES

Les conseillers doivent connaître l'économie des marchés et de la production. Ils ou elles doivent maîtriser les bases de la macroéconomie y compris

les finances publiques, l'inflation et le commerce. Ils doivent aussi avoir de bonnes notions de l'économie de la croissance, notamment le rôle de la technologie, de l'investissement et de l'accumulation des facteurs, du capital humain et des institutions. Quelques-unes des fonctions les plus importantes de l'État sont la conception et l'offre de biens publics, et les mesures de correction des défaillances du marché. Comme c'était le cas ci-dessus pour les bienfaits des migrations, la forme précise que prennent les biens publics, et la façon dont ils sont livrés, peut faciliter ou entraver la réduction de la pauvreté. Une illustration en serait le tracé des routes publiques, ou encore la proportion de main d'œuvre locale employée pour construire des infrastructures, par exemple à travers un programme de travaux publics.

Ces considérations prennent en compte l'équilibre entre zones rurales et urbaines en ce qui concerne les impôts implicites et explicites et les subventions. Historiquement, il y a eu une tendance à privilégier les villes, donc les zones rurales, et l'agriculture en particulier, ont souvent été défavorisés. Les conseillers doivent comprendre les deux principes qui jouent dans cette analyse, mais aussi maîtriser les compétences servant habituellement à calculer les taux de protection ou de subvention.

III. L'ÉCONOMIE APPLIQUÉE À L'AGRICULTURE : LES DÉFAILLANCES DU MARCHÉ, LE MARKETING ET LA CHAÎNE DE VALEUR AJOUTÉE, LES TECHNOLOGIES AGRICOLES ET LA TERRE

Les défaillances du marché

Les conseillers doivent avoir pris connaissance des raisonnements et données qui prouvent que les petites exploitations agricoles ont souvent un rendement plus élevé à l'hectare que les grandes exploitations ; ils doivent aussi être conscients des raisonnements selon lesquels cet avantage disparaît lors les exploitants doivent, pour des raisons de marketing ou d'accès aux intrants, interagir avec de grandes entreprises du secteur formel qui font partie de la chaîne de valeur ajoutée. Cet avantage peut aussi s'évanouir au fur et à mesure que les supermarchés achètent de plus en plus de biens agricoles, étant donné les conditions qu'ils imposent. Les agriculteurs peuvent remédier à certaines de ces positions potentiellement défavorables grâce à l'action collective, par exemple en formant des organisations agricoles, ou grâce à des mécanismes comme l'agriculture contractuelle.

Les conseillers doivent donc comprendre les coûts de transaction et autres coûts d'information, ainsi que le rôle des institutions, les règles du jeu et les théories de l'action collective.

Ils doivent aussi connaître le rôle joué par les offices nationaux de commercialisation. Ceux-ci peuvent se révéler utiles là où les marchés sont peu développés, mais si on les laisse prendre une position dominante, ils peuvent « évincer » le développement du secteur privé.

Ces offices ont parfois été utilisés par les hommes politiques pour fixer des prix face auxquels le secteur privé ne pouvait se montrer compétitif, ce qui est potentiellement très déstabilisant.

Commercialisation et chaîne de valeur ajoutée

Il est nécessaire également de comprendre les concepts tels que ceux de la rente du producteur et de la rente du consommateur, ainsi que les interactions entre marchés nationaux et internationaux, et l'instabilité des marchés agricoles. Un autre champ important est celui de l'analyse des politiques commerciales : les conseillers doivent se familiariser avec les différentes politiques ayant trait au commerce, et leurs conséquences probables pour différentes catégories d'agriculteurs. Les conseillers travaillant spécialement sur les accords commerciaux internationaux ont sans doute besoin de se concentrer sur les dispositions autorisées ou non par l'OMC et les accords commerciaux régionaux.

À mesure que les agriculteurs participent davantage aux marchés (et utilisent de nouvelles technologies agricoles) il y a des chances qu'ils se trouvent exposés à un plus grand risque. Les conseillers doivent comprendre les concepts de risque et d'incertitude, comment ceux-ci sont perçus par les agriculteurs, et quel effet ces perceptions auront sur la volonté de participer aux marchés ou d'adopter de nouvelles technologies. Pour les exploitants qui veulent accroître leur performance agricole, les moyens de réduire le risque perçu et l'incertitude ont de l'importance.

La plupart de ces questions se prêtent bien à l'analyse économétrique ; des bases de technique économétrique sont donc souhaitables. Pour les conseillers, deux choses sont d'une importance primordiale : (1) poser les bonnes questions – que prédisent les modèles économétriques à partir des différents ensembles de conditions de base ? Comment est-ce que les sous-ensembles, comme les ménages manquant de main d'œuvre, seront vraisemblablement affectés ? etc. et (2) interpellier les spécialistes de l'économétrie afin qu'ils expliquent et justifient les postulats qu'ils ont utilisés pour construire et appliquer leurs modèles. Attention, le jargon des économétriciens peut cacher des arguments douteux.

Les technologies agricoles

Les points de vue sur les technologies agricoles ont tendance à être radicaux, et largement fondés sur des valeurs. D'un côté, on trouve ceux qui croient en la nécessité d'une nouvelle Révolution Verte, dont de nombreux aspects seraient calqués sur l'ancienne. De l'autre, il y a ceux qui pensent que des technologies à bas niveaux d'intrants externes assureraient une augmentation de productivité suffisante, et d'une manière plus respectueuse des valeurs environnementales et sociétales. Si l'on veut nourrir une population urbaine croissante alors la population rurale décroît (d'ici 2050) en chiffres absolus, il faudra bien des technologies à

haut rendement, en particulier des technologies plus écologiques et utilisant moins de ressources.

Les conseillers ont aussi besoin d'une bonne compréhension de l'efficacité des facteurs de production, des moteurs de l'évolution technique, des rendements gagnés grâce à la recherche agricole, et de la propension des exploitations à adopter une technologie en fonction de leur nature et de leur échelle. Ils doivent aussi posséder des bases en sélection de plantes, et être au courant des avancées récentes telles que la culture cellulaire végétale, l'utilisation des marqueurs génétiques et la transgénèse. Ils doivent notamment bien appréhender les raisons pour lesquelles le grand public exprime des inquiétudes vis-à-vis des organismes transgénétiques, afin de pouvoir, le cas échéant, soutenir la recherche de données relatives à ces inquiétudes. Enfin, ils doivent aussi être informés des avancées des techniques agro-écologiques.

La terre

Des études sont menées depuis longtemps sur l'accès à la terre, la propriété foncière, et les conséquences pour l'équité et l'efficacité. Dans les années 1960 et 1970, les débats se centraient sur la redistribution des terres, sur le raisonnement derrière le métayage et la productivité d'un tel système. La question du foncier a resurgi lorsque plusieurs pays disposant vastes ressources foncières ont vendu ou loué de grandes étendues de terres à des multinationales pour la production de cultures d'exportation ; certains y ont vu une façon importante de générer des revenus, tandis que d'autres ont perçu une menace aux droits fonciers des petits agriculteurs.

Les conseillers doivent comprendre la théorie des droits de propriété (notamment par rapport à la théorie des institutions en général). Il leur faut une connaissance locale des cadres juridiques relatif au foncier et à l'eau – parfois les droits sur l'eau peuvent différer des droits relatif à une terre située au-dessus d'une eau souterraine.

Ils doivent connaître les régimes fonciers, y compris les expériences de programmes récents d'établissement de titres fonciers. Enfin, ils doivent être au courant des transactions concernant de grandes étendues de terres et de comment les directives volontaires de la FAO et de la Banque mondiale sont appliquées dans la pratique.

IV. L'ÉCONOMIE POLITIQUE ET L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Les conseillers doivent se rendre compte des dimensions politiques des choix de politiques, et avoir une certaine connaissance des idées débattues en économie politique contemporaine. Par dimensions politiques de l'élaboration des politiques, on entend entre autres les rôles respectifs : des idées et données par opposition à celui des intérêts particuliers ; de la distribution de rentes comme moyen de s'attirer du soutien politique ; des institutions telles que les droits de propriété ; des

dirigeants, des autres acteurs et des groupes d'intérêt ; et enfin celui des opportunités et du timing. Étant donné l'importance des valeurs dans certains débats sur les politiques publiques, notamment sur les priorités et les moyens perçus comme légitimes pour arriver à ces fins, les conseillers doivent comprendre les motivations des acteurs clés, depuis les pressions des entreprises agroalimentaires pour influencer les marchés et obtenir des subventions jusqu'aux politiciens qui ont besoin d'évaluer les conséquences en termes de pouvoir et de stabilité, en passant par les idéaux d'équité et de justice présents chez les ONGs. Pour bien appréhender ces motivations, le mieux est d'étudier des cas illustrant comment on en est venu à appliquer certaines stratégies agricoles dans des circonstances données. Les conseillers doivent également évaluer si les incitations politiques des dirigeants politiques dans leur pays ou les pays qui les intéressent sont assez fortes pour les encourager à élaborer des politiques publiques et à promouvoir les investissements qui soutiendront les petits exploitants agricoles : de telles politiques influencent-elles de manière décisive leurs chances de réélection, vu la multiplicité des moyens qui existent pour s'attirer du soutien politique ? Si l'on ignore les intérêts d'un grand nombre de citoyens ruraux, quelles pourraient en être les conséquences sur la stabilité politique à moyen terme ?

Il est nécessaire aussi de connaître les débats sur la gouvernance et sur les possibles améliorations, y compris les limites des instructions orthodoxes pour la « bonne gouvernance » générale dans des contextes où les coalitions politiques tiennent par la seule force de pratiques corrompues et/ou illégales. En ce qui concerne l'administration publique, les conseillers doivent connaître la théorie et la pratique du Nouveau Management Public, qui s'est révélé très influent : portée et limites. Il en va de même pour la décentralisation (ainsi que ses variantes, par exemple la déconcentration), domaine où l'on continue à chercher des modèles efficaces et équitables.

Les conseillers doivent comprendre les limites de la planification formelle et l'importance de la participation aux processus locaux de débat et de prise de décision. Ils ont besoin de reconnaître les points forts et les points faibles des processus d'apprentissage et de la planification à partir de schémas directeurs. Pour les débats qui portent sur des incertitudes techniques, il faut des études et analyses supplémentaires. Il existe peu de moyens faciles d'accéder à une meilleure connaissance, mais l'une des manières les plus simples et les moins coûteuses est l'apprentissage par l'expérience, à travers l'observation et l'évaluation des performances sectorielles, une documentation concise et la diffusion des résultats.

Sur le plan technique, il leur faut connaître les cadres au sein desquels les programmes d'aide sont gérés, y compris la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra, la programmation sectorielle et les approches programmes ou encore le soutien budgétaire.

En termes de compétences, il sera important de savoir déterminer comment et jusqu'où l'on peut adapter des outils tels que l'Approche du cadre logique afin de répondre avec plus de souplesse à des circonstances changeantes.

V. L'ENVIRONNEMENT ET LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Les conseillers doivent bien appréhender les choix techniques ainsi que leurs implications en termes de rareté des ressources, de pollution, de biodiversité et d'émissions de gaz à effet de serre. On a certes besoin de technologies à haut rendement pour nourrir une population qui croît rapidement, mais ces technologies seront différentes de celles conçues à l'apogée de la Révolution Verte, dans la mesure où elles seront moins gourmandes en ressources complémentaires, particulièrement celles qui reposent sur les énergies fossiles, et plus respectueuses de l'environnement. Les technologies à haut rendement pourront être associées aux principes de conservation de l'eau et des sols issus des technologies à bas niveaux d'intrants.

Les conseillers doivent comprendre les concepts de risque, d'incertitude et de résilience appliqués à l'agriculture et à la biodiversité à différentes échelles. Pour bien se rendre compte de l'impact potentiel de l'agriculture sur les différents éléments des écosystèmes, une connaissance des écosystèmes et de leur fonctionnement est nécessaire.

Avec le changement climatique, les conseillers doivent prendre la mesure des effets potentiels du changement climatique sur l'agriculture, y compris la capacité d'adaptation de l'agriculture, et de ceux de l'agriculture sur le changement climatique là où il est possible d'atténuer ce dernier. Ils doivent connaître les dispositions des initiatives internationales, dont la CCNUCC, consacrées à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci. Il en va de même pour les initiatives de conservation de la biodiversité, y compris la CDB, et pour les espaces de discussion consacrés à ces enjeux, tels que l'IPBES (Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services) et le TEEB (The Economics of Ecosystems and Biodiversity). Enfin, les conseillers doivent avoir pris connaissance des politiques environnementales au niveau national, ce qui inclut les dispositions réglementaires, la création de marchés (pour le carbone par exemple) et les paiements pour services environnementaux.

➔ Lectures recommandées :

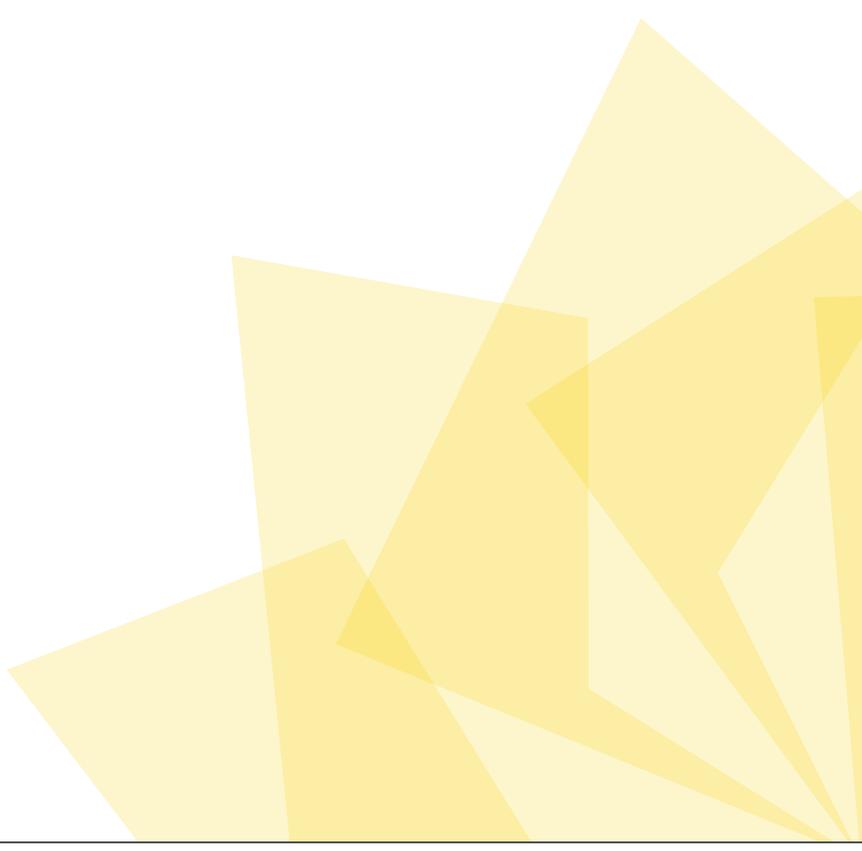
Hoeffler, Heike (2014): Capacity development for agricultural policy advice. Rural 21 (04/2014), (http://www.rural21.com/uploads/media/rural2013_04-S28-31.pdf)

TABLEAU 4.2
THÉORIES, CONNAISSANCES ET COMPÉTENCES UTILES AUX CONSEILLERS/CONSEILLÈRES, RÉCAPITULATIF

Théorie	
Contexte du développement agricole	
Économie	Biens publics et autres défaillances des marchés <i>Nouveau Management Public</i>
Économie agricole & marketing	Défaillances du marché dues aux coûts de transaction sur les marchés du foncier, du capital et du travail Nouvelle économie institutionnelle Rapport proportionnellement inverse entre dimension de l'exploitation agricole et rendements : données, explications, critiques
	Analyse des marchés, y compris effets sur le bien-être (rente du producteur et du consommateur), interactions entre marchés nationaux et internationaux, concepts relatifs à l'instabilité sur les marchés agricoles tels que le modèle de la toile d'araignée de la formation des prix Le commerce et l'analyse des effets des différentes politiques commerciales La transmission des cours entre marchés mondiaux et marchés nationaux Risque et incertitude en agriculture, réactions des agriculteurs
	Évolution technique, impact sur les usages, et rendements des facteurs, moteurs de l'évolution technique (innovations induites par exemple) Adoption de la technologie par les agriculteurs, y compris freins typiques à l'adoption, et adoption différentielle selon l'échelle et la nature des exploitations
	Droits de propriété (en lien avec la théorie des institutions)

Connaissances : expériences passées et actuelles	Compétences
<p>Démographie : croissance de la population et division zones urbaines-rurales. Tendances des 40 dernières années, modélisations, explications. Transition démographique et dividende démographique</p> <p>Migrations : schémas migratoires fréquents, explications, conséquences</p> <p>Évolution de la demande alimentaire, transition des aliments de première nécessité vers une consommation accrue de lipides et de produits d'origine animale</p> <p>Économie rurale non-agricole : nature, schémas observés, éléments moteurs, politiques de stimulation possibles</p>	
<p>Consensus de Washington — et ses applications : ajustement structurel et libéralisation</p>	<p>Mesures de protection : taux nominal de protection ; taux d'assistance net ; équivalent subvention à la production</p> <p>(Matrice d'analyse des politiques)</p>
<p>Rapport sur le développement du monde 2008</p> <p>Protection négative/taux net d'assistance à l'agriculture</p> <p>Offices de commercialisation et agences paraétatiques en Afrique</p> <p>Politiques suivies durant la Révolution Verte en Asie</p> <p>Réponses institutionnelles aux coûts de transaction élevés : l'agriculture contractuelle</p> <p>L'action collective : associations d'agriculteurs et coopératives</p>	<p>Marges brutes des élevages et exploitations de polyculture</p>
<p>Le genre en agriculture</p> <p>Les chaînes de valeur ajoutée émergentes : moteurs, caractéristiques et contraintes pour les agriculteurs</p> <p>Assurance agricole, y compris persistance de l'aléa moral dans les mécanismes publics</p> <p>Innovations récentes : assurance contre les aléas climatiques, titres obligataires contre les catastrophes naturelles, lignes de crédit d'urgence</p> <p>Utilisation des marchés à terme pour réduire les risques et l'incertitude</p> <p><i>(Pour les conseillers travaillant sur les enjeux internationaux : accords commerciaux, pratiques commerciales internationales relatives aux matières premières)</i></p>	<p>Concepts relatifs à la chaîne de valeur ajoutée, analyse de celle-ci</p> <p>Calcul du prix de parité à l'importation et à l'exportation</p> <p>Compréhension de l'économétrie</p>
<p>Biotechnologies : bases de la sélection traditionnelle des plantes et avancées récentes, telles que la culture cellulaire végétale, l'utilisation de marqueurs génétiques et la transgénèse</p> <p>Inquiétudes du grand public concernant les nouvelles approches scientifiques entre autres transgéniques</p> <p>Bénéfices de la recherche agricole</p> <p>Techniques agro-écologiques et utilisant peu d'intrants extérieurs</p>	
<p>Régimes fonciers : points forts et points faibles, expériences de programmes d'établissement de titres fonciers</p> <p>Droits sur l'eau, lien avec les droits fonciers</p> <p>Cadre juridique régissant le foncier</p> <p>Grandes transactions foncières et directives volontaires de la FAO et de la Banque mondiale</p>	

Théorie	
Politiques publiques & administration	Économie politique Nouveau Management Public
Changement climatique & environnement	Risque, incertitude et résilience les écosystèmes et leurs fonctions, suivi de l'impact de l'agriculture sur les différents éléments des écosystèmes Biodiversité à différentes échelles



Connaissances : expériences passées et actuelles	Compétences
<p>Économie politique contemporaine ; gouvernance</p> <p>Critiques de la planification formelle et limites ; identification des différences dans les tâches et les environnements et donc capacité à planifier en détail et à l'avance, par opposition à la nécessité d'apprendre et de s'adapter : schémas directeurs et processus d'apprentissage</p> <p>Programmation budgétaire au sein du secteur public</p> <p>Décentralisation : théorie et expériences caractéristiques</p> <p>Déclaration de Paris, Programme d'action d'Accra ; aide projet et aide programme, soutien budgétaire</p>	<p>Approche cadre logique</p>
<p>Effets attendus du changement climatique sur l'agriculture</p> <p>Manières dont l'agriculture peut atténuer le changement climatique</p> <p>Adaptations possibles de l'agriculture au changement climatique</p> <p>Initiatives internationales, y compris la CCNUCC, pour atténuer le changement climatique et s'y adapter, y compris les initiatives financières</p> <p>Les initiatives internationales de conservation de la biodiversité, telles que la CDB, et les espaces de discussions de ces enjeux tels que l'IPBES et le TEEB</p> <p>Les politiques environnementales : régulation, mesures incitatives tels que le paiement pour services environnementaux, création de marchés</p>	

Annexe B :

Examen de la documentation relative aux politiques publiques

On constate un renouveau de l'intérêt porté à l'agriculture ces dernières années ; il n'est donc pas étonnant que les agences internationales et donateurs bilatéraux aient réévalué les objectifs et outils du développement agricole, ainsi que ceux des domaines voisins, à savoir le développement rural, la sécurité alimentaire et nutritionnelle, la pauvreté rurale et la gestion des ressources naturelles renouvelables. Les plupart des organismes de développement se sont exprimés sur le sujet depuis 2008 ; le Rapport sur le développement du monde 2008 (Banque mondiale, 2007) est un exemple d'intervention remarquable. Effectuer une nouvelle analyse n'aurait guère eu de sens, étant donné l'existence de ces documents et la quantité de recherche et d'analyse qui sous-tend les nouvelles réflexions sur le sujet. On a plutôt passé en revue les nouvelles pistes de réflexion sur les politiques de développement agricole à partir de ces documents, que l'on a complété avec les connaissances actuelles de la recherche académique.

On a inspecté plus de 35 rapports et exposés de principes publiés ces dix dernières années par d'importants bailleurs de fonds, ces textes recouvrant la coopération au développement, des déclarations de principes, de la stratégie, et parfois des articles et contributions à des débats internationaux. Les documents les plus pertinents – 24 au total, répertoriés dans le Tableau 1.3 – ont été passés en revue à l'aune de onze domaines d'intérêt. La liste détaillée des sujets couverts dans ces documents et les déclarations de principes se trouve dans la dernière partie de cette annexe.

Descriptions et thèmes communs à ces documents

L'une des observations qui revient souvent souligne **l'évolution du contexte de l'agriculture** : l'augmentation de la population, les modifications des régimes alimentaires, la dégradation de l'environnement et le changement climatique font pression sur la production agricole. Plusieurs documents font aussi ressortir la volatilité et les prix plus élevés depuis 2007-2008, lesquels vont probablement persister à l'avenir. Ces évolutions définissent le contexte dans lequel se font entendre des appels à un investissement accru dans le développement et la croissance agricole ; de nombreux rapports estiment que cet investissement devrait être une priorité mondiale (par exemple FAO et al., 2011 ; HLPE, 2011 ; Banque mondiale, 2007).

Les organismes internationaux reconnaissent généralement l'importance des **petites exploitations agricoles**, ainsi que celles des politiques destinées à soutenir leur

développement ; certains d'entre eux en font même une préoccupation centrale (FAO et al., 2012 ; gouvernement des États-Unis, 2010 ; CIDA, 2010). Ils voient la hausse de la productivité des petites exploitations comme un enjeu décisif pour la croissance, la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté.

Le rôle de **l'agriculture comme moteur essentiel de la croissance dans les économies rurales** apparaît de manière répétée. Plusieurs documents portent leur attention sur **l'économie rurale non-agricole**, en soulignant la nécessité d'assurer une transition agricole en douceur, processus important pour sortir les ménages de la pauvreté (FIDA, 2011 ; BAD, 2007).

De nombreux rapports mettent l'accent sur la nécessité d'un **climat macroéconomique favorable** ou d'un cadre propice, afin que les petits exploitants agricoles, et le secteur privé en général, puissent travailler efficacement, et impulser de nouveaux investissements (par exemple gouvernement des États-Unis, 2010 ; BAD, 2007).

La plupart des documents soulignent le rôle du gouvernement dans **la fourniture de biens publics ruraux**. Cela inclut les principaux investissements infrastructurels, tels que les routes, la recherche, l'éducation, la santé, les services financiers et les institutions qui supervisent les marchés (FIDA, 2001 ; gouvernement des États-Unis, 2010 ; BAD, 2010 ; PAM, 2009).

Les contraintes environnementales et la durabilité sont mentionnées avec fréquence. Un thème commun est celui de l'augmentation de la production par les petits exploitants agricoles, mais avec l'objectif de limiter la dégradation de l'environnement : voir par exemple le rapport « Foresight Report on the Future of Food and Farming » (Foresight, 2011) et celui de la FAO sur l'intensification durable des cultures, « Sustainable Crop Production Intensification » (FAO, 2012).

CE QUI VA SUIVRE :

Cette annexe ne fournit une analyse que des documents clés en Anglais car malheureusement la plupart des documents ne sont disponible qu'en anglais. La table 4.3 fournit un resume de tout les documents analyses et la traduction en Francais du titre indique quels documents sont disponibles en Francais (7 sur 24).

TABLEAU 4.3 DOCUMENTS ÉTUDIÉS POUR CE RAPPORT

No.	Authors, year of publishing and brief title
1	AfDB, 2010. Agricultural Sector Strategy 2010-2014 (Groupe de la Banque Africaine de Développement, 2010. Stratégie du secteur de l'agriculture 2010-2014)
2	ADB, 2007. Rural Poverty Reduction and Inclusive Growth
3	BMZ, 2011. Rural development and its contribution to food security
4	CGIAR, 2011. Strategy and Results Framework for the CGIAR
5	Chicago Council on Global Affairs, 2009. Renewing American Leadership in the Fight against Global Hunger and Poverty
6	CIDA, 2010. Increasing Food Security: CIDA's Food Security Strategy
7	CPAN, 2012. Agricultural Policy Guide.
8	EC, 2010. Food Security Thematic Programme 2011-2013
9	FAO, 2012. Save and Grow, Policies and Institutions (FAO, 2012. Produire plus avec moins)
10	G8, 2010. 'L'Aquila' Joint Statement on Global Food Security
11	GIZ, 2009-2012. Various position papers on agriculture and rural development
12	HLPE, 2011. Price volatility and food security (Volatilité des prix et sécurité alimentaire)
13	IFAD, 2010. Rural Poverty Report 2011 (FIDA, 2010. Rapport sur la pauvreté rurale 2011)
14	IFPRI, 2012. Strategies and Priorities for African Agriculture
15	Interagency report to the G20, 2012. Agricultural Productivity and Bridging the Gap for Small Family Farms
16	Interagency Report to the G20, 2011.
17	Multiple agencies, 2010. Scaling up Nutrition: A framework for Action
18	OECD, 2012. Agricultural Policies for Poverty Reduction
19	UK Government, 2011. Foresight Report on the Future of Food and Farming (Gouvernement britannique, 2011. Futur de l'alimentation et de l'agriculture)
20	UN HLTF, 2010. Updated Comprehensive Framework for Action (HLTF des Nations Unies, 2010. Cadre global d'action actualisé)
21	United States Government, 2010. Feed the Future Guidelines
22	WFP, 2009. Hunger and Markets (PAM, 2009. La faim et le rôle des marchés)
23	Wise and Murphy, 2012. Resolving the Food Crisis: Assessing Global Policy Reforms Since 2007
24	World Bank, 2007. WDR 2008: Agriculture for Development (Banque mondiale, 2007. L'Agriculture au service du développement (résumé))

Ces documents mettent en lumière un intérêt renouvelé ou émergent pour des domaines concernant l'agriculture et le développement.

Le changement climatique est devenu un enjeu majeur. La plupart des textes passés en revue reconnaissent la capacité potentielle de l'agriculture à atténuer l'émission de gaz à effet de serre, et la menace que fait peser le changement climatique sur l'agriculture et les populations rurales vulnérables (par exemple BMZ, 2011 ; CGIAR, 2011 ; Banque mondiale, 2007). L'adaptation au changement climatique est perçue comme important pour les financements futurs (BAD, 2010). Les gouvernements de pays en développement et les partenaires de recherche internationaux ont besoin de mener davantage de travaux sur les avancées technologiques qui pourraient augmenter les rendements agricoles et la résilience face au changement climatique.

La plupart des documents réaffirment le rôle crucial de **la recherche agricole et des avancées technologiques** pour faire face aux défis du futur. L'une des raisons pour lesquelles les rendements ont crû moins vite est le déclin relatif des fonds alloués à la recherche agricole publique depuis les années 1980. Dans la mobilisation pour la recherche orientée vers le développement, on note le rôle influent des nouveautés institutionnelles et des initiatives telles que le processus d'évaluation et de recherche du consortium CGIAR, les résultats de l'évaluation de l'IAASTD (Évaluation Internationale des Connaissances, des Sciences et des Technologies Agricoles pour le Développement) et la conférence GCARD de 2011 (cf HLPE, 2011 ; CIDA, 2010).

Les politiques commerciales et la stabilisation des prix sont souvent mentionnés. Les textes affirment souvent la nécessité de réduire les restrictions aux exportations et les taxes d'importation à des moments où les cours mondiaux sont élevés. Certains documents posent la question de l'opportunité pour les pays les moins avancés de se montrer souples dans leurs politiques commerciales et de tirer profit des accords d'accès préférentiels. Plusieurs autres soulèvent la question de la nécessité de réforme des mécanismes de soutien à l'agriculture dans les pays de l'OCDE (FAO et al., 2012 ; HLPE, 2011 ; GIZ, 2009).

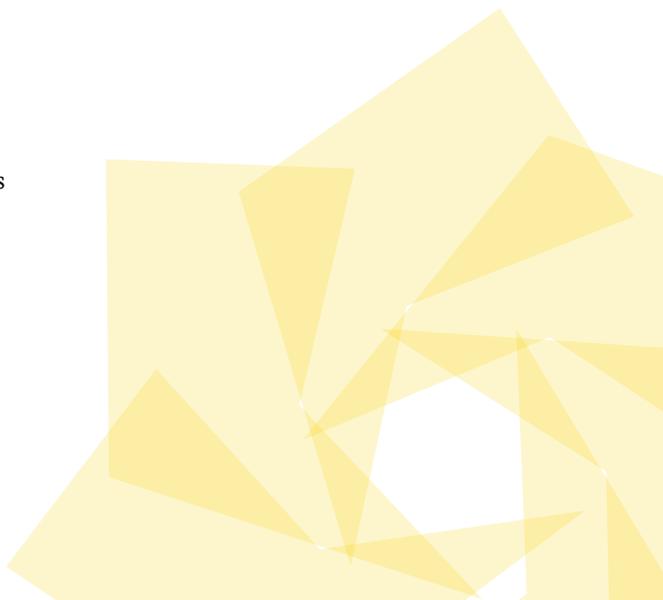
Plusieurs rapports mettent en avant la **nutrition** et plaident pour davantage d'investissements dans la recherche nutritionnelle et pour des interventions nutritionnelles ciblées (EC, 2010 ; SUN, 2010 ; HLTF des Nations Unies, 2010).

La plupart des documents recommandent aux gouvernements d'utiliser des **dispositifs de protection sociale** plutôt que les subventions générales des prix pour sauvegarder la sécurité alimentaire des plus pauvres et des plus vulnérables. Ces dispositifs sont perçus comme une façon avantageuse et peu coûteuse de diminuer les risques. Ces dispositifs de protection sont un élément central d'autres travaux de l'ODI pour la GIZ, à savoir ceux sur la protection sociale en lien avec les systèmes d'alimentation et de nutrition, et donc on n'y fera référence qu'occasionnellement ici.

Plusieurs documents (dont HLTF, 2010) recommandent d'améliorer les conditions **des interventions d'urgence, y compris les livraisons d'aide alimentaire**. Ils s'inquiètent notamment de comment réguler les prix des denrées que paient les organismes humanitaires, et de comment assurer l'efficacité de l'approvisionnement et des transports.

Quelques rapports mettent en avant les modifications **des régimes alimentaires et des choix des consommateurs** comme moyen de réduire la pression pour une production plus élevée. Ils se fondent sur des documents qui ont estimé les besoins supplémentaires en termes de foncier et d'intrants pour assurer à un nombre croissant de personnes une alimentation de niveau occidental (cf. Wise et Murphy, 2012 ; Foresight, 2011).

Bon nombre de rapports soulignent l'important de **l'accès des femmes à la fois aux ressources productives (surtout la terre), aux nouvelles technologies et aux services de conseil agricole** (par exemple HLTF des Nations Unies, 2010 ; G8, 2010 ; Chicago Council on Global Affairs, 2009).



LISTE DES DOCUMENTS PASSÉS EN REVUE

NB : les cases ombrées en gris indiquent que le rapport n'a pas examiné ce thème, ou ne l'a mentionné que brièvement. Les textes en italiques sont des citations extraites des documents.

AFDB, 2010. AGRICULTURAL SECTOR STRATEGY 2010–2014

African Development Bank, 2010, **Agricultural Sector Strategy 2010–2014**. Available at <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/Agriculture%20Sector%20Strategy%2010-14.pdf>

AIM: Sets out the AfDB strategy in agriculture, reaffirming the importance of the sector, esp. since 2007/08. Identifies two pillars in particular which are important: agricultural infrastructure and renewable natural resource management (CAADP Pillars I & II).

Enabling environment	Yes. Mentioned briefly as a crosscutting issue
Provision of rural public goods	Cites its experience points to a need for government to play a central role in the provision of investment in rural infrastructure; improving market chains and assisting adaptation to CC (p.8)
Rural transitions	
Small-scale versus large-scale farms	No - but an emphasis on smallholders for targeting for yield improvements
Land rights	Yes. Land titling and registration are mentioned as important constraints; requiring reform and implementation
Rural market failures	
Trade openness and protection	Cites the importance of increasing access to local and regional markets.
Competitiveness and value chains	
Stabilising markets	
Technology	Generally supportive of new technologies, including new varieties and GM crops.
Environmentally sustainable farming	Strong emphasis (one of the two pillars) but does not define in detail
Responding to climate change	Mentioned as an activity to fund
Other concerns	Strong focus upon Gender and its importance for food security

ADB, 2007. RURAL POVERTY REDUCTION AND INCLUSIVE GROWTH

Asian Development Bank, 2007, Rural Poverty Reduction and Inclusive Growth. Report of the Working Group on Rural Poverty (September 2007). Available at <http://www.adb.org/documents/rural-poverty-reduction-and-inclusive-growth>

Enabling environment	Yes. <i>'The importance of a sound policy environment should not be underestimated. Rural development is facilitated by policies that encourage private sector roles and investment in markets for agricultural inputs and products, and RNFEs.'</i> Only mention of the importance of improving investment climate in MICs (e.g. through PPPs).
Provision of rural public goods	Yes. Important role for government in the provision of infrastructure (p. 7).
Rural transitions	Yes. Mentions the need to expand the RNFE, and explicitly help workers make the transition from farm to non-farm activities, especially for areas with low-agro productivity potential and poor market access. Includes a paragraph on the need to invest in rural towns (including infrastructure, BDS).
Small-scale versus large-scale farms	
Land rights	Short mention on the need to improve tenure security, capacity for land registration and protection of tenure rights (p. 9).
Rural market failures	Yes. Highlights the need to provide credit, due to the importance of credit across a number of areas. Highlights the current weaknesses of rural finance institutions in Asia.
Trade openness and protection	
Competitiveness and value chains	
Stabilising markets	
Technology	Very little. Just emphasis on the need for technology breakthroughs which reach the rural poor.
Environmentally sustainable farming	Passing mention of the need to improve sustainable agricultural productivity.
Responding to climate change	Very little. just acknowledges need to adapt to climate change in agriculture.
Other concerns	

BMZ, 2011. RURAL DEVELOPMENT AND ITS CONTRIBUTION TO FOOD SECURITY

German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 2011, Rural Development and its Contribution to Food Security, BMZ Strategy Paper 1|2011 (March 2011). Available at: http://www.bmz.de/en/publications/topics/rural_development/index.html

AIM: Sets out a framework for approaching development in rural areas and identifies the strategic direction for German official development cooperation.

Enabling environment	Mention of this with regards to both the political and institutional level (introduction and 2.4) and passing mention (Chapter 2) on the need for a business and investment climate.
Provision of rural public goods	Referred to as provision of social services and technical infrastructure.
Rural transitions	Brief acknowledgement of the need to ease these.
Small-scale versus large-scale farms	
Land rights	Yes. Remarks on the need to improve land laws and establish land and water rights are seen as an essential foundation for income generation and food production.
Rural market failures	
Trade openness and protection	
Competitiveness and value chains	
Stabilising markets	
Technology	Brief mention of communication technologies as being potentially important.
Environmentally sustainable farming	Brief mention in as much as the sustainable use of natural resources (which is heavily emphasised) covers this.
Responding to climate change	Agriculture has an important role in contributing to Climate change mitigation. At the same time, rural populations are particularly at risk from climate change.
Other concerns	Important role of rural social services (Social security, community based insurance).

CGIAR, 2011. STRATEGY AND RESULTS FRAMEWORK FOR THE CGIAR

Consultative Group on International Agricultural Research, 2011. Strategy and Results Framework for the CGIAR, (February 2011). Available at <http://www.cgiar.org/our-research/>

AIM: Sets out CGIAR's views of global trends, challenges and direction for research following its review

Enabling environment	Outlines the importance of providing 'contextual factors' other than productivity growth for poverty alleviation: access to input and output markets; credit and insurance and other areas of service delivery.
Provision of rural public goods	The thrust of the discussion is on research as a public good.
Rural transitions	Little mention, but raises the view that with greater urbanisation, there is a need for more and better trade and efficient use of agricultural resources.
Small-scale versus large-scale farms	Not detailed. While there is a clear need to focus upon smallholders to meet poverty reduction goals of CGIAR research, however to meet global food security there is a parallel need to continue to raise productivity in subtropical Asian lowlands (rice); double rice/ wheat systems in Pakistan, Nepal and Southern China; temperate maize rain-fed cropping in North America; rain fed wheat in Europe; and, maize systems in the Pampas and Cerrado. (While this does not specifically mention the smallholder/ large-scale farms, some of these areas are likely to have large scale farmers.)
Land rights	
Rural market failures	
Trade openness and protection	
Competitiveness and value chains	
Stabilising markets	
Technology	Some mention, esp. under reducing 'Reducing Poverty' (p. 45). 'New Technologies themselves are a blunt instrument for reducing poverty'. Rather underlying factors constraining technology adoption are also those closely associated with poverty.
Environmentally sustainable farming	Yes-mainly in the context of sustainable use of natural resources. Includes a useful discussion on the framing of environmental issues, e.g. the attempt to analyse in a comprehensive manner (integrated natural resource management), but increasing trend to analyse at landscape level, instead of at the production system level (p. 55).
Responding to climate change	Yes. Discusses both the need of agriculture to adapt to CC changes (including those due to emissions having occurred in previous decade). Highlights the regional nature of CC effects, and needs to respond according to these changes.
Other concerns	The discussion includes a more in-depth discussion on the specific cropping systems which are needed in order to address the needs of poor smallholders: including root crops; dryland cereals; legumes; agro-forestry, ruminant livestock.

CHICAGO COUNCIL ON GLOBAL AFFAIRS, 2009. RENEWING AMERICAN LEADERSHIP IN THE FIGHT AGAINST GLOBAL HUNGER AND POVERTY

Chicago Council on Global Affairs, 2009. **Renewing American Leadership in the Fight against Global Hunger and Poverty: The Chicago Initiative on Global Agricultural Development**, Chicago Council on Global Affairs

Report Issued by an Independent Leaders Group on Global Agricultural Development, Catherine Bertini & Dan Glickman co-chairs, Chicago, Illinois

AIM: This report is about renewing an effort to boost agricultural development for the benefit of the poor in SS Africa and S Asia, an effort for which the USA needs to take the lead.

Of greatest concern is the extreme plight of the approximately 600 million people who live on less than \$1 per day in rural areas of Sub-Saharan Africa and South Asia and depend on agriculture for their livelihoods.

The solution to their plight lies in a sustained, long-term effort to increase agricultural productivity on smallholder farms. Yet over the past two decades there has been a steady decline in the world's support for the research, education and extension, and rural infrastructure improvements that are needed to help smallholder

farmers improve their crop yields and gain access to agricultural markets.

Report is the result of the work of a technical committee of a dozen, chaired by Robert Thompson from Illinois.

Stresses the need to revive production:

The problem is basically one of low farm productivity, so that's what needs changing.

The source of these problems is not fluctuating food prices on the world market, but low productivity on the farm. The production growth needed will have to come from improved farm policies, technologies, and techniques, including those that address the effects of climate change. (p.16)

How did it get this way? Well, we know that education, investment and technology work.

Rural hunger and poverty decline dramatically when education, investment, and new technologies give farmers better ways to be productive. (p.16)

Enabling environment

Focuses on US contribution to this:

R5: Improve U.S. policies currently seen as harmful to agricultural development abroad.

ACTION 5a. Improve America's food aid policies.

ACTION 5b. Repeal current restrictions on agricultural development assistance that might lead to more agricultural production for export in poor countries in possible competition with U.S. exports.

ACTION 5c. Review USAID's long-standing objection to any use of targeted subsidies (such as vouchers) to reduce the cost to poor farmers of key inputs such as improved seeds and fertilisers.

ACTION 5d. Revive international negotiations aimed at reducing trade-distorting policies, including trade-distorting agricultural subsidies.

ACTION 5e. Adopt biofuels policies that place greater emphasis on market forces and on the use of non-food feedstock.

And complement US efforts with international changes:

R4: Improve the national and international institutions that deliver agricultural development assistance

Restore USAID's leadership and ability to plan and implement agricultural development. Improve Congressional ability to participate in this. Better co-ordination across US agencies concerned with food and agricultural development. Better functioning of international agencies, above all the FAO.

Provision of rural public goods	<p>R1: Increase support for agricultural education and extension at all levels in Sub-Saharan Africa and South Asia.</p> <p>Includes funding students from the two regions to study agriculture in the USA, support for local education, partnerships of US universities with those in the regions, forming an agricultural cadre within the Peace Corps, and encouraging primary schooling of rural boys and girls through school feeding.</p> <p>R3: Increase support for rural and agricultural infrastructure, especially in Sub-Saharan Africa.</p> <p>More World Bank funding for infrastructure in transport corridors, clean energy, water, irrigation and farm-to-market roads.</p> <p>Faster spending of MCC funds on infrastructure.</p>
Rural transitions	
Small-scale versus large-scale farms	
Land rights	
Rural market failures	
Trade openness and protection:	<p>R2: Increase support for agricultural research in Sub-Saharan Africa and South Asia</p> <p>Fund scientists in NARS, link US expertise to them, fund the CGIAR, and create a competitive fund to reward innovations of use to poor farmers in the region.</p> <p>Recommends the CGIAR best bets for agricultural research:</p> <p>The Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR) and the International Food Policy Research Institute (IFPRI) have identified several examples of 'best bets' for large-scale research investments, ranging between US\$10 million and US\$150 million each over five years. These programs are focused on three strategic areas: food for the people, environment for the people, and innovation for the people. Key opportunities include:</p>
Competitiveness and value chains	
Stabilising markets	
Technology	<p>R2: Increase support for agricultural research in Sub-Saharan Africa and South Asia</p> <p>Fund scientists in NARS, link US expertise to them, fund the CGIAR, and create a competitive fund to reward innovations of use to poor farmers in the region.</p> <p>Recommends the CGIAR best bets for agricultural research:</p> <p>The Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR) and the International Food Policy Research Institute (IFPRI) have identified several examples of 'best bets' for large-scale research investments, ranging between US\$10 million and US\$150 million each over five years. These programs are focused on three strategic areas: food for the people, environment for the people, and innovation for the people. Key opportunities include:</p>

Technology		<i>Estimated investment:</i>	<i>People reached:</i>
	1.WW Revitalizing Yield Growth in the Intensive Cereal Systems of Asia	US\$150M over 5 years,	3 billion
	2. Increasing Fish Production in Sub-Saharan Africa and South Asia	US\$73.5M	32 million
	3. Controlling Wheat Rust	US\$37.5M	2.88 billion
	4. Developing a Disseminating a Vaccine for East Coast Fever in Cattle	US\$10.5M	20 million, with additional indirect effects on many more
	5. Developing and Disseminating Drought-Resistant Maize in Africa	US\$100M	320 million, with additional indirect effects on many more
	6. Scaling Up Bio-fortification	US\$125M	up to 672 million
	7. Increasing Carbon Sequestration and the Livelihoods of Forest People	US\$45M	48 million
	8. Conducting Climate Change and Adaptation Research	US\$127.5M	1.18 billion
	9. Combining Organic and Inorganic Nutrients for Increased Crop Productivity	US\$55M	400 million
	10. Promoting Sustainable Groundwater Use in Agriculture	US\$24M	261 million
	11. Expanding the Exchange of Genetic Resources	US\$15M	global impact, with a focus on developing countries
	12. Improving Small Farmer Access to Trade, Market, and Value Chain Systems	US\$10.5M	45 million
	13. Ensuring Women's Participation in Agriculture	US\$30M	200 million
	14. Connecting Agriculture and Health	US\$75M	global
Source : IFPRI 2008.			
Environmentally sustainable farming			
Responding to climate change			
Other concerns			

CIDA, 2010. INCREASING FOOD SECURITY: CIDA'S FOOD SECURITY STRATEGY

Canadian International Development Agency, 2010, Increasing Food Security: CIDA's Food Security Strategy. Available at <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/eng/NAD-31210472-LHX>

AIM: CIDA identifies 'Sustainable Agricultural Development as a path to build up food security. This involves (committing more resources, strengthening the 'enabling environment (this is not defined) for sustainable rural development, development of integrated value chains, integration of the agricultural market, strengthening accountability mechanisms in governments and ministries.

Enabling environment	Yes. Creating an enabling environment for sustainable rural development is a core part of CIDA's strategy.
Provision of rural public goods	
Rural transitions	Brief acknowledgement of the need to ease rural transitions.
Small-scale versus large-scale farms	
Land rights	
Rural market failures	
Trade openness and protection	
Competitiveness and value chains	Yes. Brief mention of the importance of integrated value chains.
Stabilising markets	
Technology	
Environmentally sustainable farming	Yes. Promoting this is a core part of the CIDA strategy.
Responding to climate change	Identified as a challenge.
Other concerns	Supports greater investment in research at the international level, especially through the CGIAR.

CPAN, 2012. AGRICULTURAL POLICY GUIDE

Chronic Poverty Advisory Network (CPAN), 2012, Agricultural Policy Guide: Meeting the Challenges of a new pro-poor agricultural paradigm: the role of agricultural policies and programmes. London: Chronic Poverty Advisory Network at Overseas Development Institute. Available online at: <https://sustainabledevelopment.un.org/getWSDoc.php?id=1535>

AIM: This policy guide set outs options for agricultural policy under different settings, whose aims are to directly benefit the chronic poor. It “makes a new case for a shift in the mainstream agricultural paradigm towards a focus on asset accumulation and protection in the context of sustainable agriculture, as well as an emphasis on farm workers as a major constituency for agricultural agencies.”

It also suggests an approach for a pro-poor systems innovation approach.

Enabling environment	Argues that this continues to be important for farming as well as the RNFE. Investment climate improvements, especially in removing tax and regulatory thresholds that discourage business growth beyond the micro or small; improving security and anti-corruption measures are all important for the development of the RNFE
Provision of rural public goods	These are very important in providing the assets that the poor rely upon to move out of poverty. Examples cited include primary education and access to roads. These can also be more important in contributing to higher levels of productivity than systems emphasising high application of fertilisers RPGs are also viewed as highly important for market integration of poor farmers.
Rural transitions	The RNFE is a very important way for the poor to move out of poverty. At the same time, care needs to be taken to ensure that labour conditions there are regulated to ensure that employees benefit.
Small-scale versus large-scale farms	Discusses only in relation to the difficulties that small, resource-constrained, poor farms face, and how traditional models of ARD and extension bypass these, as they favour larger operations.
Land rights	Improving land rights crucial to improve the assets of the poor. Land distribution provides a unique and unparalleled way of improving the lot of the poor (p. 24). In the absence of this, improving renting and leasing governance can be important, especially granting women further rights.
Rural market failures	Insurance markets are highlighted as a particular area where markets fail the poor and where governments, microcredit agencies and other agencies can step in to provide poor people with weather and livestock insurances. Resource-poor farmers commonly do not benefit from private credit systems, or from subsidised inputs such as fertiliser.
Trade openness and protection	
Competitiveness and value chains	Argues that unregulated value chains undermine the poor’s ability to move out of poverty. More horizontal co-ordination through farmers’ organisations and similar groups play a crucial role. Vertical co-ordination can also be an important means of improving the positions of the poor, e.g. through contract farming (p. 54). However, it is local and national, rather than global value chains, where poor farmers will most likely be able to participate and benefit. Further education amongst national middle classes and other groups is therefore needed. Examples of inclusive value chains are given, such as contract farming, although certain contexts demand additional provisions to ensure that systems are pro-poor, trust is established, and decent arrangements and jobs are created.
Stabilising markets	Argues that these can be beneficial in some circumstances.

Technology	<p>Argues that there is a need for a plurality of ARD systems for different contexts. That technology has been an important part of agricultural development but the poor have been left out of techno-centric approaches, and are likely to continue to be, if contemporary policies do not consider their specific needs.</p> <p>The GR model may work for maize models in SSA, but it clearly has its limits, and more focus is needed on soil conservation, indigenous technology and appropriate mechanisation. (p. 44)</p> <p>Water conservation and soil fertility should be at the core of agricultural agencies' work.</p>
Environmentally sustainable farming	<p>Argues that a shift to sustainable agriculture is needed. Although this may be painful, the poorest should be protected during these transitions. At the same time, the poorest urgently need to take up environmentally sustainable farming to reduce the degradation of their few assets.</p>
Responding to climate change	<p>Identifies a clear need for the further uptake of Conservation Agriculture and Climate-smart agriculture.</p>
Other concerns	<p>A cluster on labour looks at how labour markets—in which the chronically poor are often engaged—can better operate in their interest. Areas include education and awareness campaigns and education on child labour; development of voluntary codes of practice for businesses, which focus on or include farm workers' terms and conditions of employment, rights and entitlements; legislation on minimum wages; and public works schemes which provide a wage floor in a rural economy.</p> <p>A gendered approach is needed across interventions to ensure that women are not disadvantaged by interventions which may help, but be co-opted by men.</p>

EC, 2010. FOOD SECURITY THEMATIC PROGRAMME 2011–2013

European Commission, 2010, Food Security Thematic Programme: Thematic Strategy (Update) and Multiannual Indicative Programme (2011-2013). Brussels: European Commission, Document C/2010/9263

The main focus of this document is on the instruments used by the EU to address food security. It has a strong focus on research and governance of the food security system.

Enabling environment	
Provision of rural public goods	Yes, but focused on international public goods (through research). although investment in agricultural research is a major part of the strategy
Rural transitions	
Small-scale versus large-scale farms	Notes smallholder contributions to poverty reduction and growth: <i>'evidence shows that investments in the smallholder sector yield the best returns in terms of poverty reduction and growth, priority is given to enhancing the incomes of smallholder farmers.'</i>
Land rights	Yes; in the context of improving governance and halting LSLA, and support for both CFS as well as PRAI initiatives.
Rural market failures	
Trade openness and protection	
Competitiveness and value chains	Only brief mention of a need to focus along the whole value chain.
Stabilising markets	Passing mention of the importance of volatility in food security.
Technology	
Environmentally sustainable farming	Mentioned in the context of strategic directions for ARD.
Responding to climate change	Yes briefly mentioned throughout, in terms of adaptation and research. Also, that climate change is expected to hit developing countries particularly hard, due to their locations in low latitudes.
Other concerns	A stronger focus on nutrition and social protection is aimed for under this strategy. Nutrition is seen to have important multiplier effects, and the report notes losses of 2–3% of GDP of growth due to poor nutrition.

FAO, 2012. SAVE AND GROW, POLICIES AND INSTITUTIONS

FAO, 2012, Save and Grow. Policies and Institutions, Rome: FAO Available at:
http://www.oecd-ilibrary.org/environment/water-management_9789264162600-en

AIM: This document discusses how to bring about Sustainable Crop Production Intensification (SCPI) and specifically what measures are needed in this area.

Enabling environment	Need for greater coherence at the macro-level. This includes reform of major IMF instruments (Compensatory Financing Facility; Exogenous shock Facility).
Provision of rural public goods	Little specific mention. Argues for increased smallholder research, extension, credit and insurance mechanisms.
Rural transitions	Little mention. Only comments that farm consolidation, resulting from increased off-farm rural employment appears inevitable.
Small-scale versus large-scale farms	Emphasises a need to focus research on smallholders, and especially those farming marginal areas.
Land rights	Highlights a need to provide stable property rights in order to encourage long-term sustainable land practices. However, emphasises the security that can be provided through customary property rights.
Rural market failures	Argues for the internalising of environmental externalities especially
Trade openness and protection	
Competitiveness and value chains	Value chains: Highlights concerns that concentration of market power in different points in the chain reduces incomes for other smaller parties in the chain. Discusses the need to create comparative advantages for smallholders when these are disfavoured, or to reduce the transactions costs associated with large numbers of sellers (e.g. through producer coops).
Stabilising markets	Discussion on the need for market-smart subsidies. Also, 'stabilisation of output prices is an increasingly important condition for sustainable intensification of crop production, given recent volatility' p83.
Technology	Brief. Reflecting the findings of IIASTD, argues for a greater need to facilitate knowledge exchange and use of SCPI technologies. Argues that modern communication technologies are needed for this. Argues for broad access to IPRs and for countries to pursue policies which ensure access to genetic resources.
Environmentally sustainable farming	Suggests that a greater use of PES in the agriculture sector is needed, but does not discuss challenges associated with this.
Responding to climate change	Highlights the potential huge effects of CC on productivity, and the high costs (IFPRI estimate of 7 billion to 2050) to increase productivity to offset these losses. Suggests that there are still many unknowns regarding Mitigation, other than the need to include this further in Sustainable Intensification.
Other concerns	Suggest special attention is needed for seed markets for SCPI (including focus on the informal sector).

G8, 2010. 'LAQUILA' JOINT STATEMENT ON GLOBAL FOOD SECURITY

G8, 2010, 'L'Aquila' Joint Statement on Global Food Security: L'Aquila Food Security Initiative (AFSI).

http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/LAquila_Joint_Statement_on_Global_Food_Security%5B1%5D,0.pdf

AIM: Presents the joint views on the need to extend efforts on food security by major donors following the G8 discussions.

Enabling environment	Not beyond a statement of commitment to promoting conducive business environments.
Provision of rural public goods	
Rural transitions	
Small-scale versus large-scale farms	Not specifically, although highlight a focus on small farmers, women and families and the need to integrate these into trade strategies.
Land rights	
Rural market failures	
Trade openness and protection	Rejection of protectionism internationally: <i>'Open trade flows and efficient markets have a positive role in strengthening food security'</i>
Competitiveness and value chains	
Stabilising markets	
Technology	
Responding to climate change	Yes. Brief mention on the need for coupling food security with adaptation and mitigation measures in relation to climate change.
Environmentally sustainable farming	'Effective food security actions must be coupled with adaptation and mitigation measures in relation to climate change, sustainable management of water, land, soil and other natural resources, including the protection of biodiversity'.
Other concerns	Link between health and education and nutrition and food security. Recognition of the important role of cash based social protection systems, emergency feeding and targeted nutrition in the long term. Support for international collaboration and local implementation (supportive of CAADP).

GIZ, 2009-2012. POSITION PAPERS ON AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT

GIZ information briefs available from <http://www.giz.de/Themen/en/>

GIZ, 2009. Agricultural Education and Extension. Information Brief. Eschborn: GIZ

GIZ, 2009. Using Genetically Modified Organisms. Briefing Note. Eschborn: GIZ

GIZ, 2009. Value Chains in Agriculture. Information Brief Eschborn: GIZ

GIZ, 2009. The WTO and Agricultural Trade. Briefing Note. Eschborn: GIZ

GIZ, 2010. Resource Saving Fertilizer Use. Briefing Note. Eschborn: GIZ

GIZ, 2010. Volatile Agricultural and Food Prices. Briefing Note. Eschborn: GIZ

GIZ, 2010. Subsidizing Agricultural Inputs. Briefing Note. Eschborn: GIZ

GIZ, 2011. Securing Land Rights. Briefing Note. Eschborn: GIZ

GIZ, 2012. Large-scale Land Acquisitions and Leases. Briefing Note. Eschborn: GIZ

GIZ, 2012. Supporting Land Reform. Briefing Note. Eschborn: GIZ

AIM: Describing important current issues in global agriculture and rural development and setting out GIZ's position on these.

Enabling environment	
Provision of rural public goods	Paper on <u>knowledge and extension</u> places an emphasis on the importance of extension services, tailoring these to the needs of recipients (including raising demand for services); complementing private sector delivery, and making these cost effective. The paper on <u>agricultural research</u> emphasises the importance of research (targeted through CGIAR) as long as 1. Has a specific poverty alleviation goal 2. Is complementary to other research being carried out. 3. Users are involved.
Rural transitions	
Small-scale versus large-scale farms	
Land rights	Briefs on <u>Land Rights</u> , <u>Land reform</u> and <u>large scale agriculture investments</u> emphasise strengthening land rights especially for the poor. Strong land rights can be built upon customary and communal land rights. Those without information and registration are most at risk when formalising land rights.
Rural market failures	Not directly.
Trade openness and protection	Yes. Is supportive of <u>trade policies</u> which support rather than undermine food security and mentions the importance of ex ante scoping of trade pacts on food security prior to liberalisation.
Competitiveness and value chains	<u>This brief</u> stresses the importance of value chains approaches. Highlights the importance of competitiveness both in addressing poverty, and also in financing social and environmental objectives of agriculture. Emphasises starting with potential, rather than problems in order to achieve successes, and working with the private sector as the lead actor. Because agricultural markets are dynamic, know-how on value chains needs to be anchored within agribusiness communities, public authorities, rural associations as well as universities which supply qualified graduates.

Stabilising markets	<p>Output Prices: acknowledge that there sometimes is no direct transmission of agricultural prices into food prices (food price rises may be higher than agricultural price rises).</p> <p>Although fluctuations are normal, these may be so great as to jeopardise production. In these cases intervention may be justified.</p> <p>There is a sequence for different types of intervention, as follows:</p> <ul style="list-style-type: none"> measures which improve market functioning (better transport; communications; private and decentralised storage); market orientated instruments which reduce price or income risk: futures-trading, insurance (crop loss or weather- index); and lastly, <p>State-based interventions should be regarded with caution (especially price management) as it disables market signals and leads to informal markets. Strategic stockpiling should be carefully analysed and only used on a small target population and small scale. Arguments for Virtual Grain Reserve are not convincing for price spikes.</p> <p>Speculation may increase amplitude of spikes but rarely cause them; any regulation should beware of removing liquidity from the markets (this applies to minimum holding periods, trader exclusion, and extra-commodity trade transactions).</p> <p>Position paper on fertiliser subsidies reports evidence that these can be effective in raising yields, and leading to growth outside the agricultural sector — especially from experience in Africa and Latin America — but can be costly and unsustainable in the long run. Argues that:</p> <p>The return of nutrients to fields must be ensured. Fertilisation needs to be adapted to local soil conditions, whereafter they are important to maintain/ enhance productivity.</p> <p>There are no blueprints for the design of subsidy programmes. Lessons learned comprise:</p> <ul style="list-style-type: none"> incorporate subsidies into a strategy which targets the entire agricultural sector; any subsidies should be market-based, incentivising the private sector and lowering entry barriers, promoting competition, and driving up quality; target groups must be involved in the design; and, <p>an exit strategy is needed. In the long run, the State should extract itself over the long run.</p>
Technology	<p>Yes. Paper on GIZ's position on GMO's acknowledges the achievements that the use of GMOs can bring, but views that their importance for reducing poverty is of subsidiary importance when compared to the increased use of conventional technologies. This assessment may change in the future if GM technologies make varieties available in areas facing considerable constraints (e.g. drought, salinity). Certain preconditions are necessary. Approaches should be problem-solving based rather than focusing upon technical solutions. In general, improving access to high quality seed is important. Varieties developed must be freely available to all as a public good. Functional systems for biosafety must be in place.</p>
Environmentally sustainable farming	<p>Application of fertilisers: many contexts need both organic and inorganic fertilisers; inorganic fertilisers especially need to be targeted and programmes need to incorporate training of farmers and advisors on use, not just provide cheap fertilisers. Programmes need to be economical (and take into account labour costs associated with organic fertilisers).</p>

Responding to climate change	<p>Paper on climate change and agriculture emphasises a focus upon adaptation without losing sight of mitigation potential. Within planned adaptation, GIZ supports differentiated responses based upon agro-climatic conditions. Supported measures are based upon 'no regret' strategy, to benefit farmers under all scenarios.</p> <p>On mitigation, agriculture should be linked to carbon markets, reducing high costs of access.</p>
Other concerns	

HLPE, 2011. PRICE VOLATILITY AND FOOD SECURITY

HLPE, 2011, Price volatility and food security, A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome 2011.

Three perspectives on food price spikes:

- Perfect storm, the confluence of several unusual factors
- The bottom of a cycle of agricultural investment that takes progress for granted until there's a crisis after which funds pile in and we get growth again; and,
- A time of transition from an era of cheap oil and exploitation of natural resources with no account of external costs.

Enabling environment	
Provision of rural public goods	Stable and sustainable long-term investment in agriculture is a necessary condition for addressing the challenges in food security.
Rural transitions	
Small-scale versus large-scale farms	
Land rights	
Rural market failures	
Trade openness and protection	Trade rules were set up in context of access for exporters in a world of surplus, not of access for importers when supplies are scarce. Need a rules-based system, but one that reflects the new reality, thinking of restrictions on export bans. Special exemptions from WTO disciplines should be granted to LIC.
Competitiveness and value chains	

Stabilising markets	<p>Price transmission from world to domestic markets has been uneven. In any country, local volatility stems from domestic and external factors. Analyses need to be specific to domestic markets when looking for policy responses.</p> <p>Volatility is heterogeneous, affected by food preferences, access to world markets, agro-ecology, policy capacity, etc. Hence touted responses such as social safety nets or weather insurance will work in some cases, but not everywhere.</p> <p>A typology of countries might help, especially looking at low income, food insecure countries.</p> <p>Higher stocks would prevent spikes, but getting international agreement on levels, management and so on is difficult.</p> <ol style="list-style-type: none"> a. The current context is different from the past, therefore, it is recommended that the CFS continues to explore forms of international cooperation regarding world food stocks and food security including the establishment of guidelines for the efficient management of such stocks. b. Better and transparent information systems are essential for policy decisions and management of stocks. The (AMIS) system proposed by the Inter-agency Report for the G20 is welcomed. <p>Speculation may be controversial, but the exchanges should be more tightly regulated and more transparency demanded, as a precautionary measure.</p> <p>This implies that tighter regulation is warranted, at least as a precautionary measure. Increasing transparency, by requiring exchange trading and clearing of most agricultural commodity contracts, and setting lower limits for non-commercial actors could be the first set of measures taken by the countries that house major commodity exchanges.</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Action regarding transparency in futures markets and tighter regulation of speculation is necessary.
Technology	<ol style="list-style-type: none"> b. A significant global expansion in funding for agricultural research and development is recommended. Strengthening the current reform process of the CGIAR and support for national research systems will contribute to long-term solutions to food insecurity, especially in the context of land degradation, water scarcity and climate change.
Environmentally sustainable farming	
Responding to climate change	
Other concerns	<p>Need to address:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Demand for meat ▪ Biofuels ▪ Waste

IFAD, 2010. RURAL POVERTY REPORT 2011

Title: International Fund for Agricultural Development, 2010, Rural Poverty Report 2011: New realities, new challenges, new opportunities for tomorrow's generation, Rome: IFAD

AIM: An in-depth study of rural poverty by IFAD, with a strong focus on escalating risk factors.

Enabling environment	Yes. Accorded important emphasis in terms of what is needed to be done to reduce poverty amongst smallholders.
Provision of rural public goods	Yes. Especially infrastructure (roads) but also water and energy; education and healthcare; financial services and BDS. Financial services for the poor are also mentioned, in order to reduce costs of accessing credit, savings and remittances.
Rural transitions	Yes. Mentions the trajectory of most countries will mean that some farmers are able to take advantage of opportunities available, others will move out. 'In the future, growing resource scarcities, market transformations are likely to simultaneously strengthen the viability of smallholder agriculture for a number of small farmers, (those who can make it a sound 'business') and push many others to seek different opportunities, as agricultural workers, in the RNFE or through migration. The key challenge is to ensure that those opportunities enable people to move out of poverty' (p. 221).
Small-scale versus large-scale farms	Emphasis of this document is largely on small-scale farmers and poverty reduction. Few mentions of how large-scale farms have been better able to respond to changing situation (higher food prices, higher demand).
Land rights	Brief mention in the context of the need for more security in order to encourage farmers to invest in sustainable intensification of production.
Rural market failures	
Trade openness and protection	Relatively little, -mainly linked to stabilising market below.
Competitiveness and value chains	Yes. A role for government in facilitating linkages with the private sector and reducing transactions costs for smallholders along the value chain. Can be done through ICTs, contracts.
Stabilising markets	Takes a view that this can be done, Provides a discussion of the various situations where countries have suffered from volatility (import surges; high prices) and the various successful ways in which governments have done this (etc. defending floor prices). 'The issue is not one of whether governments should or should not engage in food markets. Rather, it is one of ensuring that the policies and interventions are sustainable and that they are appropriate for, and effectively contribute to, reducing risk and promoting on-farm investment. They therefore need to be identified on a case-by-case basis, respond to context-specific (and often time-bound) issues, have clearly defined and circumscribed goals, and be based on government institutional capacity for effective implementation. Finally, they must also have a strong governance framework, and be financially sustainable' (p. 97).
Technology	Yes. Some mention on the benefits of ICTs and their potential for reduced transactions costs. Includes a discussion on the continued relevance of Green Revolution technologies, but how these need also to be improved upon to meet challenges associated with growing scarcity of resources. Has a balanced picture of the role of GM Includes a discussion on technology diffusion and how farmer to farmer systems provide a useful model.

Environmentally sustainable farming	Yes. Emphasises the need for sustainable intensification in farming worldwide, and a need to redress policies so that they become more orientated towards sustainability concerns; and provide incentives towards sustainable intensification. Also highlights a need for integrating smallholder farmers more closely into PES markets.
Responding to climate change	Briefly, but mainly in the context of sustainable intensification.
Other concerns	Includes a stronger focus on risk management. This includes both strengthening smallholders' ability to deal with risks and advocates a role for government/ NGOs in reducing risks that the poor face. This is noted as being of special importance in order to encourage sustainable intensification. Also includes a focus on the need to improve training and vocational skills in rural areas, in order to ease transitions, improve agricultural skills.

IFPRI, 2012. STRATEGIES AND PRIORITIES FOR AFRICAN AGRICULTURE

Diao, Xinshen James Thurlow, Samuel Benin, and Shenggen Fan (Eds), 2012, Strategies and Priorities for African Agriculture. Economy-wide Perspectives from Country Studies. Washington DC: International Food Policy Research Institute

Models 10 African countries to look at the potential returns to investment in agriculture as a way to generate growth and to reduce poverty

Enabling environment	
Provision of rural public goods	Since there are good returns to investment in agriculture, argues for more spend on agricultural development. But qualifies this by arguing for more efficient public investment.
Rural transitions	
Small-scale versus large-scale farms	Broad-based growth has strongest impacts.
Land rights	
Rural market failures	
Trade openness and protection	
Competitiveness and value chains	
Stabilising markets	
Technology	
Environmentally sustainable farming	
Responding to climate change	
Other concerns	Investing in staple crop production usually has a stronger impact than in exports, owing to greater size of staples and stronger multipliers than in export crops where most exports are raw and unprocessed.

INTERAGENCY REPORT TO THE G20, 2012. AGRICULTURAL PRODUCTIVITY AND BRIDGING THE GAP FOR SMALL FAMILY FARMS

FAO, OECD, Bioversity, CGIAR Consortium, IFAD, IFPRI, IICA, UNCTAD, HLTF, WFP, World Bank, and WTO, 2012. Sustainable Agricultural Productivity Growth and Bridging the Gap for Small Family Farms: Interagency Report to the Mexican G20 Presidency. Available at: www.oecd.org/tad/agriculturalpoliciesandsupport/50544691.pdf

AIM: To present evidence and discuss the scope and potential pathways for smallholders to raise levels of productivity. This report was commissioned by the Mexican Presidency of the G20.

Enabling environment	<p>Yes. Cites</p> <p>‘significant improvements in macroeconomic, structural, and agricultural policies and institutions to provide the necessary incentives to farmers and the private sector to increase investments and build the necessary capital.’</p>
Provision of rural public goods	<p>Yes. An important role remains for public sector, as private sector will orient towards high value, market orientated production systems. Highlights the importance of extension.</p>
Rural transitions	<p>No specific mention of out-migration. Only one reference to providing opportunities for farmers to seize opportunities in RNFE.</p>
Small-scale versus large-scale farms	<p>Yes, strong supportive of small farmers and their role in contributing to agricultural development objectives.</p> <p>‘The role of smallholder farmers and their families in increasing agricultural productivity growth sustainably will be crucial...The success of developing countries in increasing agricultural productivity will have global implications in strengthening the resilience of food markets, enhancing food security, improving wellbeing and promoting sustainability’ (p. 7).</p> <p>A main focus of the document is how to raise their productivity.</p> <p>Notes that they provide the bulk of agricultural investment in many developing countries.</p>
Land rights	<p>Yes. Mentioned as an area where particular attention is needed.</p> <p>‘Of particular concern are poor policies and institutions that grant smallholders limited control over land and water resources on which their productive activities and livelihoods depend. An estimated 1 to 2 billion people globally live on and use commonly held land over which they have no legal title (IFAD, 2011a). Poorly defined property rights limit their access to credit and insurance markets, and prevent them from investing in improved environmental sustainability and natural resource management.’</p>
Rural market failures	<p>Not specifically. For credit, discussion of benefits of mechanisms (loan guarantees, vouchers) as opposed to subsidies. Mention of risk management tools (weather index insurance) and the need to roll these out.</p>
Trade openness and protection	<p>Yes. Echoes what is said in the Price Volatility in Food and Agricultural Markets report. Generally pushes for liberalisation in markets, with exceptions for exceptional circumstances, and other flexibility in accordance with existing instruments (Aid for Trade initiative).</p>
Competitiveness and value chains	<p>Yes. Provides a nuanced view on support policies through value chains:</p> <p>‘Commodity-based support has the largest impact on production, but protecting farmers from competition does not encourage them to increase productivity. Market interventions often treat the symptoms of market failure and under-development rather than the cause’ p16.</p> <p>There are multiple roles for governments to intervene to support the development of agricultural markets and value chains in which smallholders can find profitable, low risk market opportunities...</p>

Stabilising markets	Takes a nuanced view on benefits, citing both the ability to create a more stable investment climate, but also imposing high costs on consumers and thwarting the development of private risk management.
Technology	Short mention emphasising the need for additional commitment to technology breakthrough, better tech transfer mechanism, and the need for developing countries to establish new institutions and policies to drive private sector investment in technology. Discusses IPR and seed laws, and the need for some countries to revise laws (p. 35).
Environmentally sustainable farming	Included in the discussion on CSA, with additional mention of the need for governments to reduce perverse incentives.
Responding to climate change	Yes. Includes a discussion on the need for Climate Smart Agriculture, and policies needed to transition towards this.
Other concerns	There is a strong focus on the need for strengthening Agricultural Innovation Systems, and outlining how these can be built up.

INTERAGENCY REPORT TO THE G20, 2011. PRICE VOLATILITY IN FOOD AND AGRICULTURAL MARKETS

FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, the World Bank, the WTO, IFPRI and the UN HLTF, 2011. Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses. 2 June 2011. Available at: http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/Volatility/Interagency_Report_to_the_G20_on_Food_Price_Volatility.pdf

Enabling environment	International lending to compensate countries against price risks in world markets Macroeconomic adjustment (could also be considered as crisis prevention mechanisms depending on the triggers) Countercyclical loan instruments and emergency drawing rights <ul style="list-style-type: none"> ▪ AFD pilot ▪ IMF facility
Provision of rural public goods	
Rural transitions	
Small-scale versus large-scale farms	
Land rights	
Rural market failures	
Trade openness and protection	
Competitiveness and value chains	Contract farming to offset risks.

Stabilising markets

Potential of risk management:

We recommend that bilateral, regional and multilateral development banks develop risk management advisory and intermediary services that would help developing countries: (1) assess their risk coverage needs and establish a mapping of relevant food security and agricultural production risks; (2) identify solutions to satisfy their needs; and (3) negotiate costs for the service to be provided.

Mainly aimed at public agencies, but could extend to private actors

Toolbox might include:

- Index-based weather derivatives – Malawi (World Bank intermediation, DFID financing); WFP programs in cooperation with AXA for drought in Ethiopia; WFP-African Union initiative to develop a financial institution (the African Risk Capacity) to provide an ex-ante weather risk management facility
- Cotton price smoothing mechanism – Burkina Faso (French Development Agency)
- Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility
- Futures on corn – Mexico
- Pull mechanisms for farm inputs – Proposal of Canada
- IFC risk sharing facility
- WFP's insurance scheme in Ethiopia's drought using index-based weather derivatives

Increasing transparency and information

- Monitoring and data collection mechanism
 - AMIS project for food security
- Improving meteorological forecasts
- Improving information on stocks (quantity and quality)

Improving agricultural production and productivity

- Agricultural development programs that include a risk management dimension
 - Strengthening of CAADP
 - Pledges to GAFSP
- Regional agricultural exchange markets
 - Ethiopia pilot (WB)

Promoting risk management culture and access to market-based instruments

- Developing price risk management advisory and intermediation services
 - Proposal of a multi-donor initiative
- Price smoothing mechanisms
 - Burkina Faso pilot on cotton (AFD)
- Insurance mechanisms
 - Malawi pilot on weather derivatives (WB/DFID)
 - Caribbean pilot on natural disasters (CCRIF)

	<p>Variation of input prices</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Advance market commitments and other pull mechanisms – and link with research <ul style="list-style-type: none"> ▪ Canada proposal ▪ Futures on commodities (e.g. oil) <p>Variation of climate conditions</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Weather index insurances – including in private contracts <ul style="list-style-type: none"> ▪ WFP's Ethiopia Drought Index-based insurance scheme <p>Variation of international or domestic prices</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Risk hedging – including in private contracts <ul style="list-style-type: none"> ▪ Risk sharing pilot facility (IFC) ▪ Private contracts with price smoothing mechanisms – proposal to be promoted through public-private risk sharing ▪ Private stocks and warehouse schemes
Technology	
Environmentally sustainable farming	
Responding to climate change	
Other concerns	

MULTIPLE AGENCIES, 2010. SCALING UP NUTRITION: A FRAMEWORK FOR ACTION

SUN, 2010, Scaling Up Nutrition. A Framework for Action. Available at <http://siteresources.worldbank.org/NUTRITION/Resources/281846-1131636806329/PolicyBriefNutrition.pdf>

Aims: The first is to provide an outline of the emerging framework of key considerations, principles and priorities for action to address undernutrition.

The second is to mobilise support for increased investment in a set of nutrition interventions across different sectors.

	<p>Only about food and nutrition security</p> <p>Key document since it has been signed by more than 100 research centres, NGOs, donors, multilaterals, UN agencies, etc.</p>
Nutrition	<p>Impassioned plea for more investment and action to combat malnutrition, backed by of the high costs of malnutrition.</p> <p>Argues that waiting for income growth to solve malnutrition will take too long.</p> <p>In addition, the evidence shows not only that improvements in nutrition lag far behind income growth⁴ but that families with ample incomes for adequate food intake also suffer from surprisingly high rates of undernutrition.</p> <p>Hence calls for emphasis on the 13 specific interventions – in feeding practice, in nutrient supplementation, in fortification of foods, and therapeutic feeding of undernourished infants – that have been proved and for which benefit-cost ratios are high.</p> <p>Results from field studies indicate that, at full implementation, the package of 13 interventions would result in a child mortality decline of about 1 million deaths per year, equivalent in the case of young children to 30 million life years (or, more precisely, what is referred to in public health as ‘disability-adjusted life years’ or DALYs) saved. Even partial progress would bring extraordinary results. For example, when 50% coverage is attained, 500,000 children’s lives would be saved.</p> <p>But, as already noted, the benefits of childhood nutrition interventions go far beyond mortality reduction to include cognitive and physical development, better health and higher earnings</p> <p>A rigorous longitudinal study in Guatemala, for example, found that boys receiving a fortified complementary food prior to age 3 grew up to have wages 46% higher than those in the control group. The study estimated an increase in GDP of at least 2-3%. These substantial benefits are why it is important to address mild as well as severe undernutrition</p> <p>So scale up efforts!</p> <p>For the 36 countries where 90% of the world’s under-nourished children live, the costs would be US\$11.8G a year. Total costs may be greater when expanding this across countries, when delivering programmes for children over age 2, and if programme delivery were not aimed at 90% coverage, but at 100%.</p> <p>Much made of calls for nutrition-sensitivity and for better co-ordination of existing efforts.</p>

OECD, 2012. AGRICULTURAL POLICIES FOR POVERTY REDUCTION

OECD , 2012. Agricultural Policies for Poverty Reduction, Paris: OECD Publishing.

AIM: Discusses successful agricultural policies and their relationship to poverty reduction in a historical context and across countries.

Enabling environment	Equally important is the overall investment climate, which depends on factors such as peace and political stability, sound macroeconomic management, developed institutions, property rights and governance.
Provision of rural public goods	<p>Heavy stress on investing in these, as opposed to private goods</p> <p>Many of the policies required to improve farmers' opportunities are non-agricultural. Improvements in education and primary healthcare are key to prospects within and outside the sector.</p> <p>In agriculture-dependent economies, there is a strong case for increasing the share of public spending allocated to sectoral public goods, such as rural roads and agricultural research, and to technology transfer, farm extension and advisory services.</p>
Rural transitions	<p>Key part of context: some farmers will leave as and when their farming ceases to pay.</p> <p>In the short to medium term, there is a need to raise the basic incomes of the poor and to strengthen systems of social protection. Since over two-thirds of the world's dollar-a-day poor live in rural areas, where farming is a core economic activity, this implies policies and investments that raise economic returns within agriculture.</p> <p>In the long run, there is a need to anticipate the structural changes in agriculture that accompany successful economic development. These include:</p> <p>i) a declining share of agriculture in GDP as the economy develops and diversifies; ii) a release of labour from the sector driven by a combination of the 'push' of labour-saving technical change in agriculture and the 'pull' of growing labour demand in non-agricultural sectors; and iii) rising agricultural output</p> <p>This means offering multiple development pathways for farm households: improving competitiveness (i.e. productivity) within the agricultural sector; diversifying income sources among household members; and, for some, leaving the sector for better paid jobs.</p>
Small-scale versus large-scale farms	
Land rights	

Rural market failures	<p>Under-developed institutions and endemic market failures have therefore led to ‘second best’ options being explored, including the use of price stabilisation schemes and subsidies for fertiliser and other inputs. This volume considers the specific circumstances under which the use of such instruments might be warranted.</p> <p>In low-income countries, however, it has been suggested that – because of weak institutions and endemic market failures – market interventions might also be warranted. Price support, price stabilisation, and input subsidies have been proposed as ways of addressing short-term objectives with respect to incomes, poverty and food security, and of promoting long-term economic development.</p> <p>In the short term, price policies provide an easy lever for government, but are inefficient at addressing income concerns. Price support for food products is a blunt instrument because, among the poor, there are net sellers and net buyers of food – in many poor countries, the majority of farm households are net buyers.</p> <p>Price stabilisation (as opposed to price support) can limit the impact of adverse shocks on producers and consumers, but often proves to be fiscally unsustainable.</p> <p>A preferable option for the poor – both producers and consumers – is targeted social programmes, including cash transfers, although these may be difficult to implement in the poorest economies. At the same time, agricultural investments can improve farmers’ resilience to risk.</p> <p>Over the long term, market interventions treat the symptoms of market failure and under-development rather than the causes. Price stabilisation can provide a more stable investment climate, but thwarts the development of private risk management and can export instability onto world markets. Input subsidies can redress failings such as the under-development of infrastructure, missing markets for credit and inputs, and a lack of knowledge of the benefits of using improved seed and fertiliser, but can impede the development of private markets. In both cases, the benefits and costs of intervention need to be judged relative to the benefits and costs of tackling the underlying problems directly.</p> <p>Finally, there are dangers in using market interventions to address multiple economic and social objectives. Such programmes can become an easy target for interest groups, outliving their original justification and becoming a budgetary millstone. An important priority is that expenditures on market interventions should not crowd out essential investments in support of long-term agricultural development.</p>
Stabilising markets	
Trade openness and protection	
Competitiveness and value chains	
Technology	
Environmentally sustainable farming	
Responding to climate change	
Other concerns	<p>Social protection as the prime way to deal with poverty:</p> <p>It leaves an important role for targeted social policies in helping farmers who cannot adjust within the current generation, and for addressing immediate concerns about the level and distribution of income.</p>

UK GOVERNMENT, 2011. FORESIGHT REPORT ON THE FUTURE OF FOOD AND FARMING

Foresight, 2011, The Future of Food and Farming: Challenges and choices for global sustainability, Final Project Report. London: The Government Office for Science

Aims: to explore the pressures on the global food system between now and 2050 and identify the decisions that policy-makers need to take today, and in the years ahead, to ensure that a global population rising to nine billion or more can be fed sustainably² and equitably.

Enabling environment	
Provision of rural public goods	
Technology	<p>Box 1.2 Appraising new technologies in the food system</p> <p>New technologies (such as the genetic modification of living organisms and the use of cloned livestock and nanotechnology) should not be excluded a priori on ethical or moral grounds, though there is a need to respect the views of people who take a contrary view</p> <p>Investment in research on modern technologies is essential in light of the magnitude of the challenges for food security in the coming decades</p> <p>The human and environmental safety of any new technology needs to be rigorously established before its deployment, with open and transparent decision-making</p> <p>Decisions about the acceptability of new technologies need to be made in the context of competing risks (rather than by simplistic versions of the precautionary principle); the potential costs of not utilising new technology must be taken into account</p> <p>New technologies may alter the relationship between commercial interests and food producers, and this should be taken into account when designing governance of the food system</p> <p>There are multiple approaches to addressing food security, and much can be done today with existing knowledge. Research portfolios need to include all areas of science and technology that can make a valuable impact – any claims that a single or particular new technology is a panacea are foolish</p> <p>Appropriate new technology has the potential to be very valuable for the poorest people in low-income countries. It is important to incorporate possible beneficiaries in decision-making at all stages of the development process.</p>
Small-scale versus large-scale farms	
Trade openness and protection	
Rural market failures	

<p>Stabilising markets</p>	<p>Possible there will be more volatility in future after stable times.</p> <p>Argues that price spikes are inevitable.</p> <p>A wide range of drivers is likely to affect volatility in the future: non-economic factors such as armed conflict and breakdown of regional or national governance; general economic factors such as globalisation and international trade, and shocks in other commodities particularly in the price of oil; the level of food stocks held by private and public sector agents; how the markets are regulated; continuing improvements in crop protection and biotechnology; subsidies or incentives to biofuels; and for particular commodities the size of the relevant market. The cultural importance of certain foods can also be influential, as this can lead to government interventions to reduce price volatility.</p> <p>Policy options include safety nets, more information to allow markets to function better. Explicit rejection of more public reserves, physical or virtual.</p> <p>Suggests that more study of derivatives and automatic trading are needed.</p> <p>Targeted food reserves for vulnerable (typically low-income) countries should be considered. There is a strong case for establishing an emergency food reserve and financing facility for the World Food Programme to help low-income countries facing sudden increases in food import bills when price spikes occur.</p> <p>The poorest food producers need specific assistance to obtain insurance against risk and volatility.</p> <p>Safety nets will be required at times of unusually high food prices.</p>
<p>Land rights</p>	<p>Mention of need to ensure people have secure right.</p>

<p>Responding to climate change</p> <p>Environmentally sustainable farming</p>	<p>The context is that there is widespread hunger and malnutrition in the world, including a rising problem of obesity; with many farming systems are not sustainable. (Strong statement on this)</p> <p>Many systems of food production are unsustainable. Without change, the global food system will continue to degrade the environment and compromise the world's capacity to produce food in the future, as well as contributing to climate change and the destruction of biodiversity. There are widespread problems with soil loss due to erosion, loss of soil fertility, salination and other forms of degradation; rates of water extraction for irrigation are exceeding rates of replenishment in many places; over-fishing is a widespread concern; and there is heavy reliance on fossil fuel-derived energy for synthesis of nitrogen fertilisers and pesticides. In addition, food production systems frequently emit significant quantities of greenhouse gases and release other pollutants that accumulate in the environment</p> <p>Ways to reduce GHG:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Creation of market incentives to encourage emissions reductions. These might include grants, subsidies, levies, carbon taxes or carbon cap and trade schemes ▪ Introduction of mandatory emissions standards or limits by direct regulation ▪ Adoption of low-emission strategies through market pressures driven by consumer choice. This requires active and informed consumers, and sources of accurate and trusted information such as labelling for emissions or product certification ▪ Voluntary (non-profit driven) measures taken by industry as part of corporate social responsibility <p>Some changes entail double wins.</p> <p>Need to take land use change seriously.</p> <p>Link of biofuels needs attention.</p> <p>Increased carbon sequestration through integrated soil and vegetation management is also promising: were the organic carbon pools in the world's soils to be increased by 10% in the 21st century, it would be the equivalent of reducing atmospheric CO₂ by 100 parts per million.</p> <p>Need to be able measure better the GHG for food.</p> <p>Industry OK with standards, but worried about not getting a level playing field.</p>
<p>Competitiveness and value chains</p>	
<p>Rural transitions</p>	<p>About transitions to sustainable farming and food systems.</p>
<p>Other concerns</p>	<p>Sets out the issues: by 2030 population with reach around 8 billion; 9 billion or more by 2050. People will be better off. On the supply side, limits to land, water and energy; while adapting to climate change and mitigating it. While globalisation is expected to continue</p> <p>That creates five imperatives in balancing supply and demand, reducing volatility, ending hunger, and doing so in ways that are environmentally sustainable</p> <p>Sets out the issues of reducing demand for meat and of cutting waste in food systems</p>

UN HLTF, 2010. UPDATED COMPREHENSIVE FRAMEWORK FOR ACTION

United Nations High-Level Task Force on the Global Food Security Crisis, 2010. Updated Comprehensive Framework for Action, September 2010. Available at <http://www.un-foodsecurity.org/node/842>

Aims: Sets two objectives:

1. Meeting immediate needs of vulnerable populations

Objective: Improve access to food and nutrition support and take immediate steps to increase food availability

2. Building longer-term resilience and contributing to global food and nutrition security

Objective: Strengthen food and nutrition security in the longer term by addressing the underlying factors driving the food crisis

Enabling environment	<p>1.4 Management of macroeconomic implications.</p> <p>Hold down core inflation and inflation expectations.</p> <p>Assess the impact on the balance of payments and feasibility/sustainability of a reserve drawdown.</p> <p>Mobilise external support to finance additional food imports.</p> <p>Ensure adequate levels of foreign exchange reserves.</p> <p>Assess and comprehensively cost all fiscal measures taken in response to the rise in food prices.</p>
Provision of rural public goods	<p>Improve rural infrastructure.</p>
Technology	<p>Invest in agricultural research.</p>
Small-scale versus large-scale farms	<p>2.2 Sustained increases in food availability through growth in smallholder farmer food production.</p> <p>Ensure that the macroeconomic, budget, trade and sector policy framework provides incentives for sustainable increases in smallholder production.</p> <p>Stimulate private investment in agriculture with focus on small-scale farming.</p> <p>Enhance secure and equitable access to natural resources.</p>

Trade openness and protection	<p>Promote increased agriculture trade and more open trading environments.</p> <p>Reduce/eliminate agricultural trade distortions in higher-income countries.</p> <p>Complete the Doha Round of trade negotiations.</p> <p>Ensure additional resources for 'Aid for Trade'.</p> <p>Develop trade financing infrastructure.</p> <p>1.3 Adjustments to trade and tax policies</p> <p>Encourage better functioning food markets through improved regional political and economic integration and better functioning environments for trade in food.</p> <p>Immediately review trade and taxation policy options and their likely impacts.</p> <p>Use limited strategic grain reserves.</p> <p>Avoid generalised subsidies for food consumers.</p> <p>Minimise use of export restrictions.</p> <p>Reduce restrictions on use of stocks.</p> <p>Reduce import tariffs and other restrictions.</p> <p>Improve efficiency of trade facilitation.</p> <p>Temporarily reduce VAT and other taxes.</p>
Rural market failures	<p>Ensure sustained access to competitive, transparent and private-sector led markets for food produce and quality inputs.</p> <p>Support development of, and strengthen producer organisations with the participation of women.</p> <p>Strengthen access of smallholders and other food value chain actors to financial and risk management instruments.</p>
Stabilising markets	<p>2.4 Improved performance of international food markets</p> <p>Support development of mechanisms for improving emergency access to food through stock sharing.</p> <p>Assess the feasibility of models for the establishment and operation of sustainable, strategic reserves of key grains.</p> <p>Strengthen international oversight and analysis of food commodity and futures markets to improve their transparency and predictability and to limit the scope for speculation to exacerbate price volatility.</p> <p>Reduce constraints to enabling environment that encourages private sector involvement in food markets.</p>
Land rights	
Responding to climate change	
Environmentally sustainable farming	<p>2.3 Better-managed ecosystems for food and nutrition security</p> <p>Strengthen ecosystems monitoring and assessment; Improve natural resource management within agricultural ecosystems; Improve economic and institutional mechanisms to support sustainable management of agricultural ecosystems.</p>
Competitiveness and value chains	
Rural transitions	

Other concerns

1.1 Emergency food assistance, nutrition interventions and safety nets enhanced and made more accessible.

Ensure that emergency food needs are fully met; Protect basic consumption needs of vulnerable populations; Scale up nutritional support; Support management and prevention of undernutrition; Promote school feeding; Adjust social protection programmes for food prices; Allow free and predictable flow of food assistance; Ensure that local purchases of food and food components for humanitarian purposes are exempt from restrictions; Explore the establishment of efficient and effective humanitarian food reserves; Reach all households with pertinent public information on food assistance, nutrition and hardship alleviation programmes; Urgent increases in food availability from smallholder farmer food production; Provide productivity-enhancing safety nets; Reduce post-harvest crop losses and improve food stocks along the value chain; Remove artificial constraints to domestic trade throughout the food chain in order to link smallholder farmers to markets; Address basic energy needs of smallholders and rural households.

Social protection: 2.1 Expanded social protection systems

Strengthen capacity to design and implement social protection policies and programmes; Ensure that special care is taken in identifying and addressing the needs of the most vulnerable; Balance the need to ensure effective coverage of the vulnerable with the need to maintain efficient use of resources; Improve linkages between sectors and between actors; Improve the quality and diversity of foods; Support the implementation of international labour standards.

Information, monitoring, accountability:

3.1 Strengthened information monitoring and accountability systems Implement systems that track and review the implementation of national policies strategies, and legislation relevant to food and nutrition security.

Improve further the co-ordination of information systems.

Continue to carry out comprehensive food and nutrition security assessments, monitoring and evaluation.

Undertake integrated analysis and monitoring of the impacts of shocks.

UNITED STATES GOVERNMENT, 2010. FEED THE FUTURE GUIDELINES

United States Government, 2010. Feed the Future Guidelines. Available at <http://www.feedthefuture.gov/>

AIM: This document lays out the areas of focus for US investments under the Feed the Future initiative. It also provides details of the other on-going national and international initiatives which the US funds.

Enabling environment	Yes. Mentioned in the context of the limitations of public investments, and the need to create these in order for the private sector to step in (p. 6). Highlights the importance of collecting and analysing market info. Is also mentioned in the context of 'increasing economic resilience'.
Provision of rural public goods	Sees this as a critical component allowing private sector to operate. GFASP in particular is expected to fund rural infrastructure, which other donors find difficult to do.
Technology	Access to technology mentioned as being important in the context of raising productivity for smallholders; increasing access to market info; and an area of focus for linking research to smallholders.
Small-scale versus large-scale farms	Broad support for small-scale farming for poverty reduction. 'Unleashing the proven potential of small-scale agricultural producers, while encouraging the sustainable and equitable management of natural resources, will reduce hunger and create a more resilient global food supply for everyone'. Aims most of its support at areas to help small-holders' productivity increases (p. 10).
Trade openness and protection	Yes. Prioritises increasing regional trade (p. 21) and expanding access to markets.
Rural market failures	
Stabilising markets	Yes. Sees government control over commodity prices as a barrier to creating an enabling environment for agribusinesses (p. 12).
Land rights	Yes. Investing in land tenure systems (including harmonizing statutory and customary tenure) is an area highlighted for increased investment.
Responding to climate change	Yes; described in the context of environmentally sustainable farming.
Environmentally sustainable farming	Yes- highlights the importance in reducing environmental degradation and includes objectives related to this (p. 30)
Competitiveness and value chains	
Rural transitions	Yes. Mentions the need to reasonably regulate labour migration and enable labour mobility and small enterprise development.
Other concerns	There is a strong focus on improving nutritional status. Also the need to engage more with women.

WFP, 2009. HUNGER AND MARKETS

World Food Programme, 2009. World Hunger Series: Hunger and Markets, London: Earthscan

AIM: To highlight the links between how markets operate and food security.

Enabling environment	Briefly. Highlights the important role in creating an enabling environment for food marketing in ensuring the proper functioning of markets.
Provision of rural public goods	Supportive of government intervention in backstopping institutions, coupled with market liberalisation. 'Providing public goods and improving market performance may decrease transactions costs, information asymmetries and co-ordination failures, indirectly enhancing both food availability and food access'. Also argues that the provision of public goods may not obviate/ lessen the need for intervention in markets. However, argue that this may also be dangerous: Governments may fail in this (provisions of public goods), potentially weakening markets.
Technology	Yes. States the need for investments in technology are needed to alleviate hunger, but no further details provided.
Small-scale versus large-scale farms	In passing. Acknowledges greater land productivity on small farms. ' <i>Production would...increase if land were cultivated as smaller farms</i> ' (p. 64). However, smallholders also face challenges on four fronts: lower producer prices due to higher unit transport costs; crop choice motivated by safety-first considerations; need for cash and poor storage leads to selling immediately after harvest at low prices; and, opportunity costs for reaching markets may be prohibitive.
Trade openness and protection	Yes. An emphasis on trade policy which supports food security. Acknowledges the mixed benefits brought about by liberalisation (seasonality; thin markets; thin institutions (Kydd & Dorward, 2004) Discusses the need to end sudden disruptive trade bans, but acknowledges that countries are wary of total liberalisation and dependence on large grain dealers. (p. 29). Highlights the need for discussion between government and traders.
Rural market failures	Limited discussion of these in terms of credit, and discusses the role of both micro-finance and social safety nets and insurance in addressing credit and risk failures. (p. 105). Discusses the increased frequency of market failures during crises, and in their aftermath. (p. 113)
Stabilising markets	Stabilising prices can be an effective complement, as applied during the Green Revolution in many Asian countries. But uses should be limited to cases of market failure. ' <i>Stabilising prices is less effective if it is not combined with measures to improve price stability, infrastructure, incentives and investment</i> ' ' <i>Any government involvement should constantly adapt its policies to changing market situations.</i> ' (p. 128). Should operate only when prices exceed a price band but defending this is troublesome ' <i>In the long run, stabilizing macroeconomic conditions, enhancing market information, reducing transactions costs, improving credit and insurance markets, and developing safety nets may be more beneficial than price stabilization schemes</i> ' (Gebre-Madhin, 2005) (p. 127).
Land rights	Yes. Insecure tenure and lack of registration inhibit the development of a land market in many DCs. Lack of clear title... hinders use by the most productive cultivators.
Responding to climate change	
Environmentally sustainable farming	
Competitiveness and value chains	Emphasises the need to maintain competition and numerous players in the market.

Rural transitions	Transitions are acknowledged (and a heightened role for governments in disciplining markets is suggested) but not expanded upon further.
Other concerns	Looks in detail at the performance and impacts of markets during crises, and actions that should be taken thereafter. Also cautions on providing adequate support (through PPPs) to address the change in markets owing to increasing power of supermarkets, for both consumers and producers. For consumers the issue is of changing diets to increasingly affordable, but less nutritious foods. For producers, the lack of access due to higher standards and purchasing arrangements favourable to large farms.

WISE & MURPHY 2012. RESOLVING THE FOOD CRISIS: ASSESSING GLOBAL POLICY REFORMS SINCE 2007

Wise, T.A. and Murphy S, 2012. Resolving the Food Crisis: Assessing Global Policy Reforms Since 2007, Medford, MA: Global Development and Environment Institute and Institute for Agriculture and Trade Policy

The purpose of this paper is to assess what has changed since the crisis erupted. Our goal is to examine the changing architecture for the global governance of food and agriculture, outline the main policies and priorities of major institutions and governments, and review the ways in which these have led to changes in practice, both in funding levels for agricultural development and in the priorities evident in the programs that are supported.

Reviews the changing narratives since 2007. Sees a major push coming from the World Development Report of 2008 in redirecting attention to agriculture and the role of SF. Notes IASTD producing a more varied vision of agricultural development.

Reports that there is increasing recognition of the role of the state. While there are declarations in favour of SF and women in agriculture, it is less clear there will be action to reflect this. Their assessment is that analysis of SF still tends to depend on markets working well. Little discussion of lower input farming can be seen. Climate change little addressed.

Critical of G20 as usurping the position of other democratically mandated agencies, such as the UN system.

Enabling environment	
Provision of rural public goods	
Technology	
Small-scale versus large-scale farms	
Trade openness and protection	Trade: argues that trade liberalisation is not needed.
Rural market failures	Critical of excessive faith in free markets. Bank on agricultural finance: Launched in 2010, AgriFin is a new Bank initiative intended to overcome market failures in credit and finance by funding approved domestic financial institutions to encourage increased lending to smallholder agriculture and rural enterprises. Grants support capacity---building in established, regulated financial institutions (AgriFin, 2010).
Stabilising markets	Strong on need to do more.
Land rights	Strong on need to question land deals.

Responding to climate change	<p>Critical of World Bank on environment, and especially of notion of using markets to reward farmers for storing carbon.</p> <p>Finally, from within the UN system the CFS is well positioned to play a positive role on climate change and agriculture. While the UNFCCC negotiations are struggling to agree to basic steps forward on mitigating and adapting to climate change, they have all but entirely ignored agriculture, despite the importance of industrial agriculture as a source of greenhouse gas emissions, and the already evident impact of climate changes on agricultural production in some regions. This gives the multi-stakeholder CFS an important place in global climate negotiations and at the upcoming June 2012 Rio+20 meetings. HLPE will be producing a report on climate change and agriculture in 2012.</p>
Environmentally sustainable farming	Agro-ecology: little progress here.
Competitiveness and value chains	
Rural transitions	
Other concerns	<p>Biofuels: even less, outright parking of the issue by high levels, prompting walk out by CSOs at the CFS.</p> <p>In the conclusions sees three main things being ignored:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Biofuels ▪ Price volatility ▪ Land grabs

WORLD BANK, 2007. WDR 2008: AGRICULTURE FOR DEVELOPMENT

World Bank, 2007, World Development Report 2008: Agriculture for Development. Washington, D.C.: World Bank

AIM AND OVERVIEW: Major statement on agricultural development: needed to beat poverty. Migration usually does not alleviate much poverty.

But changing context and three words in which agriculture operates: agricultural, transition, urbanised.

<p>Enabling environment</p>	<p>Biases in policy against farming - even if the worst of negative protection is now history.</p> <p>Not enough has been spent on farming in many countries, with a disastrous tendency to extract with too little investment in many cases.</p> <p>And aid for agriculture has fallen, owing to:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) falling international commodity prices that made agriculture less profitable in developing countries; (2) increased competition within ODA especially from social sectors; (3) emergency responses to numerous crises; (4) opposition from farmers in some donor countries to supporting agriculture in their major export markets; and (5) opposition from environmental groups that saw agriculture as a contributor to natural resource destruction and environmental pollution. (p. 43) <p>Ch. 4: Reforming trade, price, and subsidy policies</p>
<p>Provision of rural public goods</p>	<p>Access to assets matters, but for most rural households their access is low - and often highly unequal amongst the rural population. Review in turn:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Human capital - low levels of rural education, health; ▪ Land; ▪ Livestock; ▪ Social capital: <p>Producer organisations can be part of the social capital of many smallholders, contributing to smallholder competitiveness. Between 1982 and 2002, the proportion of villages with a producer organisation rose from 8% to 65% in Senegal and from 21% to 91% in Burkina Faso. Overall, 69% of Senegal's rural households and 57% of Burkina Faso's are now members of producer organisations. Data for other African and Latin American countries, although fragmented, also indicate a rapid increase in the number of such local organisations.</p> <p>Risks - both covariate and idiosyncratic - are pervasive and costly.</p>
<p>Technology</p>	<p>Innovating through science and technology.</p> <p>Genetic improvement has been enormously successful, but not everywhere.</p> <p>Management and systems technologies need to complement genetic improvement.</p> <p>Investing more in R&D.</p> <p>Institutional arrangements to increase the efficiency and effectiveness of R&D systems.</p> <p>Using available technology better: extension and ICT innovations.</p> <p>Moving forward.</p> <p><i>focus E: Capturing the benefits of genetically modified organisms for the poor</i></p>

Small-scale versus large-scale farms	<p>Small farms: rehearses argument for seeing SF as efficient, but notes the market failures and other disadvantages faced.</p> <p>Evidence on yields from Brazil and Chile shows large farms as having higher yields: sense that longstanding advantages of SF may be ending.</p>
Trade openness and protection	<p>Reforming trade, price, and subsidy policies.</p> <p>Agricultural protection and subsidies in developed countries.</p> <p>Agricultural taxation in developing countries.</p> <p>Simulated gains from trade liberalisation.</p> <p>Scope for achieving potential gains.</p> <p>Transitional support.</p> <p>Public investment for long-term development.</p> <p>Conclusions</p>
Rural market failures	<p>Market failures can mean that the reactions of households to incentive appear perverse. The public role:</p> <p>In many cases, collective action alone cannot correct market failures; that is a crucial role for policies and the state. Yet in many developing countries, the state has failed to play this role. To the contrary, many policies have been detrimental to rural households' livelihoods. Taxation of the agricultural sector, policy biases favoring large farms, and failure to provide education and health services severely constrain the potential of rural households to pull themselves out of poverty through the farming pathway. Reversing such policies can enhance existing household strategies or open the potential for new and successful ones (p. 83).</p>
Stabilising markets	
Land rights	
Responding to climate change	<p>Climate change will affect the distribution of production, with Sub-Saharan Africa expected to lose out.</p>

<p>Environmentally sustainable farming</p>	<p>8 Making agricultural systems more environmentally sustainable (p. 180)</p> <p>Drivers of resource degradation.</p> <p>Improving agricultural water management</p> <p>Greening the green revolution</p> <p>Managing intensive livestock systems</p> <p>Reversing degradation in less-favored areas</p> <p>Payment for environmental services</p> <p>Conclusions</p> <p><i>focus F: Adaptation to and mitigation of climate change in agriculture</i></p> <p>Acute water scarcity will be apparent.</p> <p>According to the Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture, approximately 1.2 billion people live in river basins with absolute water scarcity (figure 2.1); 478 million live in basins where scarcity is fast approaching; and a further 1.5 billion suffer from inadequate access to water because of a lack of infrastructure or the human and financial capital to tap the available resources (chapter 8). The Middle East and North Africa and Asia face the greatest water shortages, although there are pockets of severe water scarcity in all other regions as well.</p> <p>Over-abstraction of water and drawing down on aquifers:</p> <p>Large areas of China, South Asia, and the Middle East and North Africa are now maintaining irrigated food production through unsustainable extractions of water from rivers or the ground. The groundwater overdraft rate exceeds 25% in China and 56% in parts of northwest India. With groundwater use for irrigation expected to continue rising, often driven by subsidised or free electricity, the degradation of groundwater aquifers from overpumping and pollution is certain to become more severe (chapter 8).</p> <p>Rising energy costs will affect agriculture both on the supply side given high use of energy in machinery and fertilisers, and on the demand side as the demand for biofuels rises.</p>
<p>Competitiveness and value chains</p>	<p>5 Bringing agriculture to the market (p. 118)</p> <p>focus D: Agribusiness for development (p. 135)</p> <p>6 Supporting smallholder competitiveness through institutional innovations</p>
<p>Rural transitions</p>	<p>With development, with see two things: the share of GDP in agriculture falls, as does the share of the labour force - but the latter is disproportionately high, and poverty tends to be both rural and agricultural. As other sectors, moreover, although rural incomes often rise, the gap between town and country usually widens - see East Asia.</p> <p>Three ways out of poverty: through farming, the non-farm economy and migration. In all three respects, there are good and bad ways to do this: farming can be subsistence or commercial; non-farm jobs can pay well or very badly; and migration can be a ladder up or an act of desperation.</p>
<p>Other concerns</p>	

Publié par

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Siège de la société

Bonn et Eschborn,
Allemagne

Projet Sectoriel Politique Agricole et Sécurité Alimentaire

Friedrich-Ebert-Allee 36
53115 Bonn
Allemagne

rural.development@giz.de
www.giz.de/food-security

En collaboration avec

Overseas Development Institute (ODI), London

Rédaction

Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ)
Initiative Spéciale Un seul Monde sans Faim (SEWOH)
Hoevel & Associates Ltd. (refonte journalistique)

Conception

Hoevel & Associates Ltd.

Traduction

Hoevel & Associates Ltd.

Impression

Druckriegel GmbH, Frankfurt a.M., Allemagne
Imprimé sur du papier certifié FSC

Crédits photographiques

Photo de couverture © GIZ/Klaus Wohlmann, P.10 © GIZ, P.12 © CIAT/Georgina Smith, P.20 © GIZ/Klaus Wohlmann,
P.37 © GIZ/Klaus Wohlmann, P.44 © GIZ/Martin Godau, P.54 © CIAT/Neil Palmer, P.56 © CIAT/Neil Palmer,
P.58 © CIAT/ Georgina Smith, P.62/63 © GIZ/Terry Amos, P.72 © GIZ/Oliver Girad, P.74 © GIZ,
P.82 © GIZ/Klaus Wohlmann

Mise à jour

Juin 2015

La GIZ est responsable du contenu de cette publication

Mandaté par

Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ)
Initiative Spéciale Un seul Monde sans Faim (SEWOH)

Adresses postales des deux sièges du Ministère

BMZ Bonn
Dahlmannstraße 4
53113 Bonn, Allemagne
Tel. + 49 (0) 228 99 535 - 0
Fax + 49 (0) 228 99 535 - 3500

BMZ Berlin
Stresemannstraße 94
10963 Berlin, Allemagne
Tel. +49 (0) 30 18 535 - 0
Fax +49 (0) 30 18 535 - 2501

poststelle@bmz.bund.de
www.bmz.de