

# Rapport sur le développement dans le monde, 2008, Banque mondiale L'agriculture au service du développement

## Résumé et commentaires

DANS **MONDES EN DÉVELOPPEMENT** 2008/3 (N° 143), PAGES 117 À 136

ÉDITIONS **DE BOECK SUPÉRIEUR**

ISSN 0302-3052

ISBN 9782804158057

DOI 10.3917/med.143.0117

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2008-3-page-117.htm>



**CAIRN.INFO**  
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.**

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

## Rapport sur le développement dans le monde, 2008, Banque mondiale *L'agriculture au service du développement* Résumé et commentaires

### 1. INTRODUCTION

**Marcel Mazoyer<sup>1</sup>**

Créée en 1944, la BIRD (Banque internationale pour la reconstruction et le développement), qui fait aujourd'hui partie du groupe de la Banque mondiale, avait initialement pour mandat de promouvoir la reconstruction et le développement en participant à des investissements productifs, y compris dans le secteur agricole, et de faciliter la croissance du commerce international. Durant une trentaine d'années, elle a ainsi développé ses activités, dans un contexte politique où les interventions publiques, largement inspirées par la pensée économique keynésienne, visaient à favoriser la croissance, le plein emploi et, dans une certaine mesure, l'augmentation des salaires, des revenus des agriculteurs, et la réduction des inégalités de revenus.

À compter des années 1980, dans un contexte bien différent marqué par le retour en force du libéralisme économique adossé aux pensées classique et néo-classique, et par la crise de la dette de nombreux pays en développement, la BIRD, tout en jouant le rôle de prêteur en dernier ressort en collaboration avec le Fonds monétaire international, prôna dans de nombreux pays en développement la réduction des dépenses, des interventions publiques et la libéralisation des économies dans le cadre des négociations relatives aux politiques de stabilisation et d'ajustement structurel. Des recommandations fortes qui furent déclinées dans le domaine de l'agriculture par les programmes d'ajustement sectoriel agricole.

Dans ces conditions, la Banque mondiale est devenue un acteur majeur du grand mouvement international de désengagement des États du secteur agricole et de libéralisation du commerce international agricole. Ce mouvement a été conforté par la prise en charge de l'agriculture dans le dernier cycle de négociations du GATT (*General Accord on Tariffs and Trade*), qui dura de 1986 à 1994. Jusque-là, les différents pays du monde avaient mené des politiques

---

<sup>1</sup> AgroParisTech, marcel.mazoyer@agroparistech.fr

agricoles et alimentaires relativement indépendantes, le secteur agricole étant, de fait, considéré comme beaucoup trop stratégique (sécurité de l'alimentation et de l'emploi, sécurité politique intérieure et extérieure) pour faire l'objet de négociations internationales. Depuis lors, les politiques agricoles des pays membres de l'OMC (Organisation mondiale du commerce, regroupant à ce jour 152 pays) sont soumises à l'Accord sur l'agriculture conclu dans le cadre du GATT, et ont généralement été orientées vers une réduction des interventions des États sur les marchés agricoles, qu'ils soient intérieurs ou internationaux.

Mais, parallèlement, cette nouvelle orientation politique a été critiquée et combattue dans des centaines de réunions et de manifestations à travers le monde. Considérant qu'elle avait essentiellement pour objectif de mettre l'agriculture, fournisseuse de matières premières et de main-d'œuvre à bas prix, au service d'un développement global accéléré de l'industrie, du commerce et de la finance, et qu'elle aurait pour conséquence de faire gagner du terrain et des parts de marchés aux grandes entreprises agricoles à salariés au détriment des exploitations familiales, individuelles ou associatives, de nombreuses organisations non gouvernementales et de nombreux économistes agricoles indépendants lui ont reproché d'aggraver la pauvreté et l'exode ruraux, ainsi que le chômage urbain.

Dans ce nouveau contexte politique de la seconde moitié des années 1990, la Banque mondiale a progressivement déclaré la lutte contre la pauvreté comme étant son objectif principal et, depuis l'an 2000, elle s'est fréquemment référée aux Objectifs du millénaire pour le développement. Prenant en considération ces déclarations, et tenant compte du fait que le secteur agricole concentre la majorité des pauvres et des sous-alimentés du monde, on attendait beaucoup de ce *Rapport sur le développement dans le monde 2008* consacré à l'agriculture. D'autant plus que celui-ci est le second traitant de ce sujet sur les trente rapports annuels publiés par la banque<sup>2</sup>, qu'il a été dirigé par deux économistes agricoles de renom, Derek Byerlee<sup>3</sup> et Alain de Janvry<sup>4</sup>, qu'il a mobilisé des dizaines d'experts très compétents et les subsides d'une vingtaine d'organisations très respectables. C'est pourquoi le Conseil de rédaction de *Mondes en développement* a estimé utile de publier un résumé et deux commentaires de ce Rapport : un commentaire de I. A. Mayaki, ancien Premier ministre du Niger et Directeur exécutif du Hub rural, qui exprime le point de vue d'un dirigeant africain soucieux du développement agricole ; et un commentaire de L. Roudart, enseignant-chercheur à AgroParisTech, qui explicite le référentiel théorique qui sous-tend les analyses et les propositions du Rapport. Ces commentaires montrent bien que, si le discours de la Banque mondiale sur l'agriculture s'est fort heureusement enrichi sur plusieurs points importants depuis le début des

---

<sup>2</sup> Le précédent *Rapport sur le développement dans le monde* consacré à l'agriculture et au développement remonte à 1982. Précisons, toutefois, que le Rapport de 1986 traitait du commerce et des politiques de prix agricoles.

<sup>3</sup> Économiste agricole et rural à la Banque mondiale.

<sup>4</sup> Professeur d'économie agricole et des ressources à l'Université de Californie à Berkeley.

années 1980, il n'a guère changé sur des points cruciaux, qui sont au cœur de la doctrine de cette institution.

Parmi les avancées du Rapport, deux sont particulièrement importantes : la réhabilitation attendue des politiques et des interventions publiques s'inscrivant dans des plans d'ensemble et celle, moins prévisible, de la réforme agraire. Autre point positif méritant d'être souligné, la diversité des agricultures est reconnue et illustrée à l'occasion.

Mais, comme les disparités microéconomiques et les divergences d'intérêt de ces agricultures ne font pas l'objet d'analyses systématiques, elles ne peuvent pas être prises en compte dans les modèles d'équilibre général calculables utilisés, non plus que dans les analyses macroéconomiques.

Au chapitre des invariants, on retiendra que le Rapport prône toujours la libéralisation des échanges agricoles internationaux, au motif qu'elle entraînerait un gain global de bien-être dans les pays en développement, et une augmentation des prix des produits agricoles sur les marchés internationaux. Or, Mr R. Zoellick, actuel président de la Banque mondiale et expert incontestable en matière de commerce international<sup>5</sup>, ne craint pas quant à lui de dire que la libéralisation des échanges agricoles entraînera une baisse des prix agricoles dans les pays en développement et sans doute dans l'ensemble du monde<sup>6</sup>. De plus, durant les 25 années de relative libéralisation des échanges agricoles du début des années 1980 au début des années 2000, les prix réels des produits agricoles sur les marchés internationaux ont été divisés en gros par deux. Et il était parfaitement prévisible qu'une baisse des prix agricoles si importante, et si largement propagée de par le monde durant une génération, finirait par entraîner un tel désintérêt pour l'agriculture et un tel freinage des investissements agricoles que la production ne pourrait plus suivre la consommation et que les stocks baisseraient au point de provoquer une explosion des prix, insupportable pour les pays importateurs pauvres et pour les consommateurs pauvres acheteurs nets de denrées alimentaires.

Sur cette question importante, comme sur d'autres, le débat n'est donc pas clos, qui devrait aboutir, c'est urgent, à une nouvelle économie politique venant à l'appui d'un développement agricole durable, capable tout à la fois de subvenir aux besoins *présents de toute* l'humanité et de créer les conditions écologiques, économiques, sociales et culturelles permettant d'y subvenir à l'avenir. Ce Rapport riche, qui se veut manifestement constructif, appelle donc des commentaires de fond plus difficiles que des critiques de détail. C'est pourquoi je me permets de remercier très vivement I. A. Mayaki et L. Roudart d'avoir relevé cette difficulté et d'avoir réussi des analyses critiques à la fois substantielles et encourageantes.

---

<sup>5</sup> Mr Zoellick a été Représentant spécial des États-Unis pour le Commerce de 2001 à 2005, et Sous-secrétaire d'État aux affaires économiques et agricoles sous la Présidence de Georges H. Bush.

<sup>6</sup> Cf. sa visite du 3 avril 2008 à la *Harvard Kennedy School*, relatée sur le blog de Dani Rodrik daté du 4 avril 2008.

## 2. RÉSUMÉ

Laurence Roudart<sup>7</sup>

Ce résumé vise à dégager les lignes de force du Rapport lui-même, qui comporte 240 pages de texte (hors notes, bibliographie, indicateurs et index en fin d'ouvrage), et de son résumé officiel qui représente 27 pages. Signalons toutefois que le Rapport est relativement nuancé sur certains points et non exempt de contradictions, ce qui ne peut apparaître dans un bref résumé.<sup>8</sup>

Commençons par citer les premières phrases du Rapport, annonciatrices de plusieurs messages fortement mis en valeur dans la suite du texte : *"Une Africaine, courbée sous le soleil, un enfant sur le dos, sarcle à la houe un champ aride planté de sorgho, tableau éloquent de la pauvreté rurale. Comme les autres membres de sa nombreuse famille et des millions d'êtres humains comme elle, elle ne peut survivre que grâce au maigre produit de ses cultures de subsistance. D'autres pourtant, aussi bien des femmes que des hommes, ont pu s'engager dans des voies différentes pour échapper à la pauvreté. Des petits fermiers sont devenus membres d'associations de producteurs pour vendre les légumes qu'ils produisent dans des champs irrigués à des exportateurs et des supermarchés dans le cadre de contrats d'approvisionnement. D'autres travaillent comme ouvriers agricoles pour de plus gros exploitants qui peuvent obtenir les économies d'échelle nécessaires pour approvisionner les marchés alimentaires modernes. D'autres enfin choisissent de poursuivre une activité économique rurale non agricole, et montent une petite entreprise pour vendre des produits alimentaires transformés."*

Sur ce, le Rapport rappelle que les trois quarts des pauvres du monde vivent en milieu rural et que les revenus de la plupart d'entre eux dépendent de l'activité agricole. Il est donc crucial de remettre l'agriculture au centre des programmes de développement si l'on veut atteindre le premier Objectif du millénaire pour le développement (*Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population pauvre et la proportion de la population souffrant de la faim*), et promouvoir la croissance économique ainsi que la production de services environnementaux. Le Rapport est divisé en trois parties, qui traitent des questions suivantes :

- 1- *"Quelle contribution l'agriculture peut-elle faire au développement ?"* (70 p.)
- 2- *"Par quels moyens peut-on efficacement mettre l'agriculture au service du développement ?"* (130 p.)
- 3- *"Quelle est la meilleure manière d'exécuter les plans d'action pour mettre l'agriculture au service du développement ?"* (40 p.)

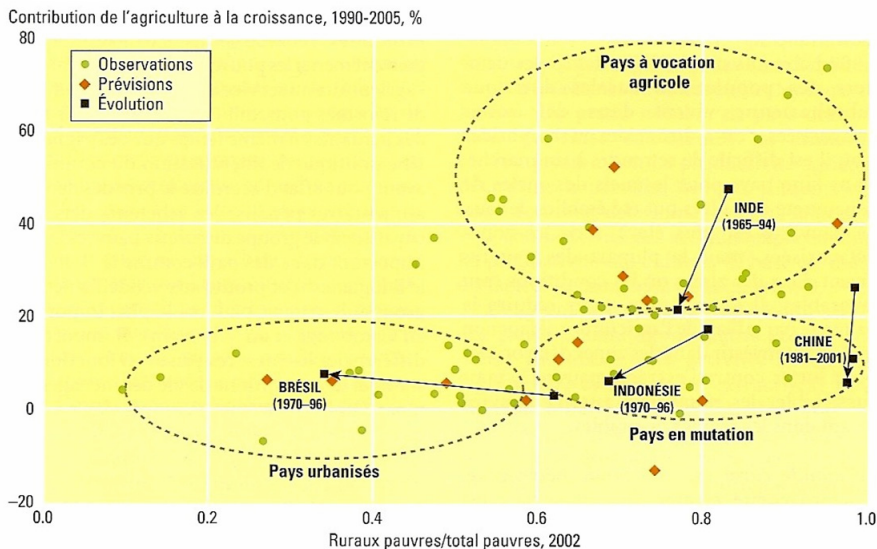
**Dans la première partie**, les pays à revenu faible ou intermédiaire sont classés en trois catégories, en fonction de la part des ruraux dans le nombre total estimé des pauvres, et en fonction de la part du secteur agricole dans la croissance économique générale de 1990 à 2005 (cf fig. 1). La pauvreté

<sup>7</sup> UMR 210 INRA-AgroParistech Économie publique, AgroParisTech, roudart@agroparistech.fr

<sup>8</sup> Le texte intégral et définitif du Rapport en anglais est téléchargeable depuis le 19 octobre 2007 sur le site web de la Banque mondiale. Des abrégés en anglais, arabe, chinois, espagnol, français, portugais et russe sont également disponibles sur ce site. Le Rapport en anglais peut être acheté dans une édition papier.

correspond ici à un revenu individuel inférieur à 2,15 dollars par jour en 2002, la valeur du dollar étant estimée en parité de pouvoir d'achat. La première catégorie, celle des "pays basés sur l'agriculture"<sup>9</sup>, rassemble surtout des pays d'Afrique sub-saharienne, où le secteur agricole constitue 29% du PIB en moyenne, où la pauvreté touche 80% de la population totale, dont 70% de ruraux. Dans la catégorie des "pays en mutation", on trouve surtout des pays d'Asie du Sud et de l'Est, ainsi que du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord : l'agriculture représente là 13% du PIB en moyenne, la pauvreté affecte 60% de la population totale, dont 79% de ruraux. Enfin, dans les "pays urbanisés" d'Amérique latine, d'Europe de l'Est et d'Asie centrale, le secteur agricole forme 6% du PIB, 26% de la population sont pauvres, parmi lesquels 39% de ruraux.

**Figure 1 : La contribution de l'agriculture à la croissance et la proportion de ruraux dans la population pauvre définissent trois catégories de pays : les pays à vocation agricole, les pays en mutation et les pays urbanisés**



Les flèches indiquent les trajectoires du Brésil, de la Chine, de l'Inde et de l'Indonésie.

Source : *Rapport sur le développement dans le monde 2008, Abrégé*, Banque mondiale, p. 5.

Le Rapport insiste sur le résultat d'une étude selon laquelle la croissance du PIB agricole a, en moyenne, 4 fois plus d'effets sur l'augmentation des dépenses des ménages les plus pauvres que la croissance non agricole, le multiplicateur étant plus faible pour les pays d'Amérique latine. Les auteurs affirment que de nouveaux marchés agricoles dynamiques, modernes, émergent, pilotés par des entrepreneurs privés et concernant les produits horticoles (fruits, légumes,

<sup>9</sup> L'abrégé officiel du Rapport en français use à ce propos de l'expression "pays à vocation agricole", ce qui constitue un contresens à notre avis.

fleurs), les produits de l'élevage y compris l'aquaculture, les produits de l'agriculture biologique et les agrocarburants. Ils constatent que les exploitations agricoles sont hétérogènes quant à leurs sources de revenus : pour certaines, plus des trois quarts du revenu total provient de l'activité agricole, mais pour d'autres, plus des trois quarts du revenu provient d'une activité non agricole ou d'une personne ayant migré ; dans d'autres cas, les sources de revenus sont diversifiées et aucune ne représente plus de 75% du revenu total. Autre distinction importante, des exploitations sont vendeuses nettes de nourriture, alors que d'autres sont acheteuses nettes. En conséquence, le Rapport envisage quatre grandes voies de sortie de la pauvreté agricole, qui font écho aux premières lignes du Rapport citées ci-dessus : 1- accroître la productivité et la compétitivité de la petite agriculture<sup>10</sup> ; 2- devenir salarié agricole dans de grandes exploitations qui fournissent des « marchés alimentaires modernes » ; 3- devenir salarié dans le secteur rural non agricole, ou y monter sa propre petite entreprise ; 4- émigrer en ville ou à l'étranger.

***Dans la deuxième partie du Rapport***, les auteurs passent en revue les instruments qui, selon eux, ont fait la preuve de leur efficacité pour mettre l'agriculture au service du développement. *Le premier ensemble d'instruments* envisagé consiste à *continuer de libéraliser le commerce extérieur et les prix*, dans les pays en développement, mais aussi dans les pays de l'OCDE<sup>11</sup> : les résultats de plusieurs modèles d'équilibre général calculable montrent, en effet, que cela entraînerait des gains de bien-être importants pour l'ensemble des pays en développement. Certes, il y aurait des gagnants et des perdants, selon les pays, selon les produits, selon que les ménages sont acheteurs nets ou vendeurs nets de nourriture, mais des programmes publics compensatoires pourraient permettre, pour les perdants, de "faciliter le passage aux nouvelles réalités du marché" et de "tirer parti des nouveaux avantages comparatifs". La protection des denrées vivrières est présentée comme un instrument inefficace et généralement inéquitable car dommageable pour les acheteurs pauvres. Une protection pourrait être justifiée, à condition qu'elle soit modeste et de courte durée, dans un seul cas : celui de pays subissant actuellement la faiblesse des prix internationaux due aux politiques protectionnistes des pays de l'OCDE et qui seraient compétitifs en l'absence de ces distorsions de prix. L'utilisation de mesures protectionnistes à titre de sauvegarde, pour se prémunir contre de fortes variations des prix internationaux, est présentée comme ayant échoué dans la plupart des cas.

<sup>10</sup> Dans l'abrégé officiel, "petite agriculture" est la traduction de "*smallholder farming*" qui, dans le Rapport, équivaut à "*family farming*", c'est-à-dire une agriculture faite "d'exploitations de petite taille conduites par des familles n'ayant que faiblement recours au travail salarié" (91).

<sup>11</sup> Remarquons que l'ordre de présentation des instruments n'est pas le même dans l'abrégé, où la première série d'instruments mise en avant concerne l'élargissement de l'accès des petits producteurs aux actifs.

La deuxième série d'instruments proposée consiste à améliorer le fonctionnement des marchés des denrées alimentaires de base, des produits d'exportation traditionnels, des produits à forte valeur ajoutée et des intrants : il faudrait, en particulier, réduire les coûts de transaction en construisant des infrastructures et des systèmes d'information (radio, SMS...), diminuer les risques pour les producteurs grâce à des instruments fondés sur le marché (marchés à terme...), instaurer une réglementation efficace de la qualité des produits et, en cas de nécessité, mettre en place des subventions temporaires pour amorcer le fonctionnement de nouveaux marchés de gestion des risques, et d'intrants.

Le troisième ensemble d'instruments concerne l'élargissement de l'accès des producteurs aux actifs : terre, eau, capital, éducation et santé. Pour cela, on comptera sur des marchés fonciers reposant sur des droits de propriété, sur une administration foncière, et sur des réformes agraires avec accompagnement des bénéficiaires. On comptera sur la microfinance et l'agriculture sous contrat pour le crédit, ainsi que sur des investissements publics. Quatre autres catégories d'instruments sont envisagées :

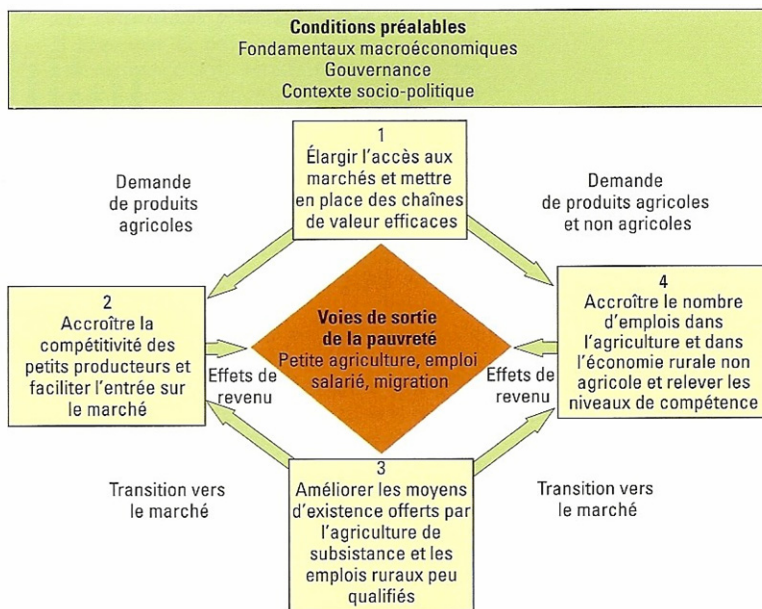
- faciliter la constitution, former des cadres pour des *organisations de producteurs* ;
- augmenter massivement les *investissements publics en recherche et développement agricoles*, en Afrique sub-saharienne surtout, en partenariat avec le secteur privé et les organisations de la société civile, en portant une attention particulière aux approches agroécologiques, aux organismes génétiquement modifiés et aux risques alimentaires et environnementaux qu'ils comportent, aux plantes non alimentaires susceptibles d'être transformées en biocarburants, et à l'adaptation des systèmes de production agricole au changement climatique ;
- conduire les agriculteurs à accroître la productivité des ressources naturelles, à cesser de les surexploiter, à produire *plus de services environnementaux*, grâce à des réformes des incitations, des modes de gestion par les groupes d'utilisateurs eux-mêmes, et à des investissements dans des techniques plus productives et durables ;
- enfin, faciliter la *sortie de main-d'œuvre du secteur agricole traditionnel*, en promouvant des emplois agricoles en relation avec les marchés dynamiques émergents et des emplois ruraux non agricoles, sous réserve, toutefois, que ces emplois soient équitables, pour les femmes notamment.

**La troisième partie du Rapport** traite des grands objectifs stratégiques et des plans d'action par catégorie de pays, ainsi que de la mise en œuvre de ces plans. On peut distinguer quatre axes principaux pour les plans d'action (cf fig. 2), étant entendu que l'importance relative de chaque axe variera suivant les catégories de pays et les pays eux-mêmes. Pour les "pays basés sur l'agriculture", les grands objectifs stratégiques annoncés sont "*d'assurer la croissance et la sécurité alimentaire*", et de réduire la pauvreté. Pour cela, il faut promouvoir une véritable révolution de la productivité dans les petites exploitations, de manière à accroître et stabiliser la production intérieure ; de la sorte, à terme, la sécurité alimentaire sera assurée y compris dans l'agriculture



de subsistance, les prix alimentaires et donc les coûts salariaux baisseront, et la compétitivité à l'exportation sera renforcée. Cela passera principalement par une meilleure gestion du sol et de l'eau, par un meilleur accès des producteurs aux marchés et aux filières, par une amélioration des incitations à la production et au commerce.

Figure 2 : Les quatre axes principaux des plans d'action



Source : *Rapport sur le développement dans le monde 2008, Abrégé*, Banque mondiale, p. 19.

Pour les "pays en mutation", la stratégie consiste à "réduire les inégalités entre les revenus ruraux et les revenus urbains, faire reculer la pauvreté rurale, tout en évitant de tomber dans le piège des subventions et de la protection". Pour cela, il convient de mobiliser les quatre voies de sortie de la pauvreté paysanne, d'accompagner et de sécuriser les ménages qui décident de sortir de l'agriculture, notamment en investissant dans la formation de la génération actuelle et de la suivante.

Dans les "pays urbanisés", les grands objectifs sont de "relier les petits producteurs aux marchés alimentaires modernes, fournir de bons emplois", et constituer des marchés de services environnementaux. Là encore, il faut mobiliser les quatre voies de sortie de la pauvreté paysanne et, plus spécifiquement, promouvoir les associations de producteurs afin qu'ils puissent bénéficier des débouchés offerts par les supermarchés ; élargir l'accès des petits producteurs aux actifs, et surtout à la terre ; réduire l'empreinte écologique de l'agriculture et faire qu'elle produise plus de services environnementaux.

Le Rapport insiste sur le fait que la mise en œuvre de ces plans d'action posera essentiellement un problème de gouvernance : les États devront se défaire de leurs mauvaises habitudes en matière de distorsions des marchés, de sous-investissement et de mal-investissement ; ils devront agir en tenant compte des comportements des autres agents – à savoir les organisations de la société civile, y compris les organisations de producteurs, les entreprises privées, les bailleurs de fonds, les institutions internationales ou mondiales – et cela aux différentes échelles, locale, sous-régionale, nationale, régionale, mondiale. Selon les auteurs, c'est bien parce que cette question de gouvernance a été sous-estimée que les recommandations du *Rapport sur le développement dans le monde* de 1982 (qui traitait également de l'agriculture dans les pays en développement) n'ont pas été intégralement appliquées.

Dans ces conditions, le rôle de l'État va consister à pallier les défaillances de marché, notamment en instaurant des incitations et des droits de propriété pour la gestion des ressources naturelles. L'État devra aussi accroître le volume et la qualité de ses investissements pour fournir des biens publics essentiels tels que les infrastructures (transport, irrigation), la recherche et le développement agricoles, l'éducation, les régulations sanitaires et la surveillance des maladies, un cadre législatif assurant le bon fonctionnement des marchés, ainsi que la stabilité macroéconomique, sociale et politique. De plus, l'État devra réguler la concurrence (pas de monopole), fournir des assurances et des filets de sécurité, élaborer une politique agricole nationale par une démarche participative et décentralisée, et promouvoir l'élaboration de politiques agricoles régionales compte tenu des économies d'échelle possibles en matière de recherche et de développement, de formation et de marchés des produits.

De leur côté, les organisations de la société civile, de producteurs en particulier, auront à conduire le développement local, à participer à l'organisation des filières de manière à rendre des services aux producteurs, à représenter ceux-ci, et à se regrouper à l'échelle régionale. Les entreprises privées piloteront les filières agro-alimentaires, fournissant des intrants, des crédits, commercialisant des produits, et facilitant la participation des petits producteurs grâce à leur responsabilité sociale et à des partenariats avec le secteur public. Les bailleurs de fonds financeront une partie des dépenses de recherche et de développement agricoles, en s'alignant sur les stratégies définies par les pays bénéficiaires et en se coordonnant entre eux. Enfin, les institutions internationales ou mondiales devront se concerter pour promouvoir de nouvelles techniques permettant aux populations pauvres d'utiliser durablement les ressources naturelles et de s'adapter au changement climatique. Elles devront également promouvoir des accords sur les normes et les droits de propriété intellectuelle, des règles équitables de commerce international, la lutte contre les maladies, la protection de la biodiversité et l'atténuation du changement climatique.

L'abrégé officiel du Rapport se termine par un appel aux pouvoirs publics, afin qu'ils organisent des consultations pour définir dans chaque pays des politiques

agricoles au service du développement, et afin qu'ils mettent en œuvre ces politiques en concertation avec les bailleurs de fonds et les autres acteurs.

### 3. COMMENTAIRES

#### 3.1 *La "redécouverte" de l'agriculture : ancien et nouveau paradigmes*

Ibrahim Assane Mayaki<sup>12</sup>

Le Rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde, publié en octobre 2007 et qui porte sur l'agriculture, est un indicateur de l'intérêt qui est "renouvelé" pour ce secteur. Il faut cependant noter que le silence pendant une génération (1982-2007) sur ce thème est révélateur du fait que l'agriculture était "sortie" des agendas du développement et des agendas des "donateurs". Il est nécessaire pour cela de rappeler que l'assistance à l'agriculture dans le Tiers-monde, bailleurs bilatéraux et multilatéraux confondus, s'élevait à 6,2 milliards de dollars en 1980 et qu'elle est passée à 2,3 milliards en 2002, alors même que les trois quarts de la population mondiale qui survit avec moins de deux dollars par jour réside en milieu rural, vivant directement ou indirectement de l'agriculture.

Le choix de l'agriculture comme thème du rapport sur le développement est donc extrêmement bienvenu. À ce titre, il constitue une analyse détaillée et utile de différents aspects de la production agricole, de la distribution, de la commercialisation, tout en abordant également les questions liées au genre et aux organisations paysannes.

L'accent fort qui est mis sur la dimension institutionnelle est un point qui mérite d'être salué, de même que le traitement de la question liée aux défis environnementaux.

Je formulerai néanmoins deux principales remarques critiques, puis questionnerai certaines options prises dans le Rapport pour finalement proposer quelques pistes de réflexion complémentaires.

Premièrement, l'analyse qui est spécifiquement faite de l'Afrique subsaharienne omet de se référer à la contextualisation historique de sa pauvreté. Pourquoi l'Afrique sub-saharienne est-elle si pauvre aujourd'hui ? Nous savons que la chute des cours des matières premières couplée à un endettement irresponsable, à de mauvais choix politiques et à la mise en œuvre de programmes d'ajustement structurel ont eu des conséquences désastreuses sur les économies rurales africaines. Sans une contextualisation appropriée, il est difficile de pouvoir envisager la construction cohérente d'une base rationnelle de politiques publiques différentes.

La deuxième remarque a trait au schéma implicite de développement recommandé, qui se dessine comme un "sous-fil rouge" du Rapport : il s'agit du passage d'une agriculture basée sur de petites exploitations à forte intensité de

<sup>12</sup> Ancien Premier ministre du Niger et Directeur exécutif du Hub rural, hubrural@unops.org

main-d'œuvre à une agriculture basée sur de grandes exploitations mécanisées à faible utilisation de main-d'œuvre et fortes consommations d'intrants, ce qui est le modèle par excellence de l'agriculture "industrielle". Nous savons aujourd'hui que cette préconisation, qui se veut universelle, peut être sujette à fort débat.

L'analyse des questions relatives à la science et à la technologie est bien élaborée et présente des stratégies spécifiques et adaptées en mettant l'accent sur l'innovation institutionnelle qui doit accompagner toute innovation technique. Par contre, lorsque les gouvernements sont encouragés à privatiser la dimension "recherche et développement", la réflexion semble quelque peu hâtive au vu de la différenciation importante des contextes et du peu d'expériences réussies dans ce domaine. La recherche de partenariats public-privé est formulée comme une solution qui devrait cependant être approfondie sous l'angle d'un critère coût-efficacité. On sent bien que sur la question des OGM, il y a eu débat au sein de l'équipe chargée de l'élaboration du Rapport et que le consensus a été loin d'être atteint.

Il faut aussi remarquer que la question démographique, essentielle dans le cas de l'Afrique subsaharienne, a été peu abordée : n'oublions pas que 12 à 16 millions de jeunes de 18 à 22 ans arrivent sur le marché du travail tous les ans et doivent s'insérer dans l'économie du continent. La majorité de ces jeunes n'a d'autre "métier" que l'agriculture, ce qui pose tout le problème de la formation agricole et rurale, dimension qui est pratiquement ignorée dans le Rapport.

Le traitement de la question de la gouvernance va dans le détail de manière tout à fait intéressante. Cette question est fondamentale et il faut saluer l'innovation qui consiste, au-delà d'une démarche prescriptive, à resituer la gouvernance dans une réflexion sur le rôle de l'État. Il est justement rappelé que c'est en grande partie parce qu'une attention insuffisante a été portée aux problèmes de gouvernance que les grandes recommandations du rapport de 1982 ont été peu prises en compte. Il est vrai qu'aujourd'hui les contextes sociopolitiques ont évolué, que le poids de ce qui est perçu comme étant la société civile s'est très sensiblement accru et que le secteur privé agro-industriel connaît une certaine dynamique. L'accent qui est mis sur le rôle que doit jouer la "société civile" dans les processus de formulation et de mise en œuvre des politiques agricoles est tout à fait bienvenu et l'examen effectué du rôle de l'État est innovant par rapport aux discours habituels de la Banque mondiale. Je concède qu'il ne soit pas facile à la Banque mondiale de procéder à cet exercice et la "timidité" qui accompagne cette réflexion est compréhensible.

D'autres questions auraient mérité d'être mieux analysées :

1. Les stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté étant les cadres d'intervention actuels de la plupart de nos États, il y a lieu de se poser la question du rôle "stratégique" de l'agriculture, considérée comme priorité théorique mais pour laquelle les mesures effectives mises en œuvre laissent à désirer.

2. Les capacités institutionnelles de la plupart des institutions publiques œuvrant dans le secteur sont généralement érodées, suite aux différents programmes d'ajustement structurel : comment peuvent-elles être redéfinies et redynamisées ?
3. Les entités régionales jouent un rôle essentiel dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques agricoles régionales : comment renforcer, dans ce cadre, les processus d'intégration régionale en cours ?
4. Comment créer plus de cohérence entre les politiques d'aide/coopération des pays de l'OCDE et leurs politiques de soutien à leurs propres agricultures, étant entendu qu'il est important que le commerce international contribue à réduire la pauvreté et non à l'augmenter ?

Le développement, et particulièrement le développement agricole, n'est pas un long fleuve tranquille : il est une histoire de conflits et de conflits d'intérêts. Reconnaître cette réalité permet, au-delà de la parole des experts, de reconnaître dans les populations rurales autre chose que des "destinataires passifs" de politiques publiques, comme le dit Amartya Sen.

Le paradigme dans lequel nous avons fonctionné depuis les Indépendances, et qui a fait l'objet de nombreuses analyses par des spécialistes avertis, a consisté à promouvoir le développement des productions qui intéressaient l'État, à organiser le monde rural en fonction de cet objectif et à s'appuyer sur une administration d'encadrement. Ce paradigme a logiquement échoué et les "émeutes de la faim" que nous connaissons en sont la parfaite illustration.

Repenser le développement agricole en vue de créer du "développement rural" nécessitera le passage à un paradigme nouveau visant le développement des exploitations agricoles, la professionnalisation des exploitants et la construction d'une administration recentrée sur les exploitations. Pour y arriver, nous avons d'abord besoin d'un changement de mentalités et nous savons que les mentalités généralement ne changent que lorsque les rapports de forces changent. La construction équilibrée des États en Afrique subsaharienne devra impérativement promouvoir des processus de coproduction des politiques publiques en milieu rural intégrant ce nouveau paradigme, faute de quoi les lendemains qui nous attendent seront forcément conflictuels.

### ***3.2 Du vent dans les voiles d'un navire qui garde son cap et son ancrage***

**Laurence Roudart<sup>13</sup>**

Pour aborder un sujet aussi vaste et complexe que l'agriculture au service du développement à l'échelle du monde, les auteurs du Rapport ont nécessairement fait des choix quant aux théories qu'ils ont utilisées. Or toute

---

<sup>13</sup> UMR 210 INRA-AgroParistech Économie publique, AgroParisTech, roudart@agroparistech.fr. Je remercie Marcel Mazoyer, Bruno Boidin, Jean-Christophe Bureau, Marianne Lefort, Hubert Gérardin et Jacques Gallezot pour leurs commentaires sur une version antérieure de cet article. Les erreurs et imprécisions éventuelles sont de ma seule responsabilité.

théorie de sciences sociales est porteuse d'un point de vue particulier sur la société, de concepts et de méthodes d'analyse spécifiques, ce qui conduit à privilégier l'étude de certains traits et à en ignorer d'autres, ce qui conduit également, le cas échéant, à orienter les diagnostics et les propositions pour l'action. C'est pourquoi nous commencerons par expliciter le référentiel théorique de ce Rapport, afin d'en éclairer les tenants et les aboutissants. Dans un second temps, nous analyserons les stratégies de développement qui y sont proposées.

**1. Le référentiel théorique qui sous-tend ce Rapport** est l'économie néo-classique standard enrichie d'analyses des défaillances et des imperfections des marchés, ainsi que d'analyses des institutions, dans la veine de la nouvelle économie institutionnelle (ou néo-institutionnalisme) qui est prédominante actuellement. Étudions d'abord certains traits néo-classiques, ou classiques, du Rapport. Dans le chapitre 4, qui présente la première série de *"moyens efficaces pour mettre l'agriculture au service du développement"*, les réflexions reposent sur les résultats de plusieurs modèles d'équilibre général calculables<sup>14</sup>. Ces modèles simulent la libéralisation du commerce extérieur agricole et des autres politiques agricoles, par l'ensemble des pays développés ou l'ensemble des pays en développement, ou par ces deux groupes de pays simultanément. Ce faisant, ils testent les effets de cette libéralisation sur les prix des denrées agricoles sur les marchés internationaux, sur la croissance agricole dans différentes régions du monde, sur la part des pays en développement dans les *exportations* agricoles globales, sur le bien-être et sur la pauvreté. Remarquons que la part des pays en développement dans les *importations* agricoles globales n'apparaît pas comme une variable d'intérêt.

Les auteurs reconnaissent que les hypothèses nombreuses et fortes *"qui sous-tendent ces modèles peuvent conduire à de fortes sur- ou sous-estimations des effets des réformes du commerce international de marchandises sur les revenus réels nets des ménages"*<sup>15</sup>; que la validation empirique des élasticités de l'offre et de la demande – qui sont des paramètres-clés de ces modèles – est *"souvent inadéquate"*; que la modélisation de certaines mesures de politiques, comme les restrictions quantitatives au commerce ou les transferts aux agriculteurs découplés de leur production, est *"extrêmement difficile"*; que les effets des politiques sur l'investissement et la productivité sont *"largement ignorés, alors même qu'ils pourraient probablement être importants"*; que la prise en compte de différentes catégories sociales est *"faible, voire inexistante"* (cf encadré 4.6, 105<sup>16</sup>). Ces limites sont d'autant plus graves que l'agriculture est un secteur où les écarts de productivité, de coûts de production et de revenus sont énormes entre les différentes catégories de producteurs, entre les pays mais aussi à l'intérieur des pays.

<sup>14</sup> Les modèles LINKAGE et GTAP sont utilisés. Parmi les auteurs mobilisés, citons : K. Anderson, J. François, T. Hertel, W. Martin, D. van der Mensbrugge.

<sup>15</sup> Notre traduction.

<sup>16</sup> Les numéros de pages indiqués renvoient à la version définitive du Rapport en anglais.

Certes, les auteurs sont assez prudents dans leur manière d'énoncer les résultats de ces modèles, notamment que la libéralisation pourrait entraîner une augmentation de la croissance et des exportations agricoles dans l'ensemble des pays en développement, surtout en Amérique latine. En revanche, et c'est paradoxal d'un point de vue logique, les recommandations de libéralisation qu'ils en tirent sont très affirmatives, et la dénonciation de l'inefficacité des politiques de protection est radicale (110-113)<sup>17</sup>.

Étant donnée l'énorme quantité de travail mobilisée pour réaliser ce Rapport, on peut regretter que certains efforts n'aient pas été orientés vers la mise au point de modèles qui, tout en restant d'inspiration néo-classique, auraient pu prendre en compte plusieurs catégories de producteurs à l'intérieur des pays en utilisant des matrices de comptes sociaux plus détaillées, et aussi les risques de quantité et de prix inhérents à la production agricole. Depuis longtemps, des recherches dans ces directions existent. De tels modèles auraient pu permettre d'approfondir l'analyse des gagnants et des perdants de la libéralisation agricole. Par exemple, pour l'Amérique latine où les structures de production agricole sont très inégales, il aurait été intéressant d'étudier quels types d'exploitations agricoles sont susceptibles d'être gagnants. Notons que selon les modèles utilisés dans le Rapport, la libéralisation n'entraînerait qu'une modeste diminution de la pauvreté au Brésil (-1,9%) et une augmentation de la pauvreté, faible (+0,9%), au Mexique (cf. tableau 4.3, 108). Pour ce dernier pays, le Rapport indique que la libéralisation conduite au cours des années 1990 a entraîné une baisse des salaires des travailleurs non qualifiés et des profits agricoles.

Le Rapport se réfère une bonne dizaine de fois aux avantages comparatifs, en affirmant que ceux-ci résident, pour les "pays basés sur l'agriculture"<sup>18</sup>, dans la production de biens agricoles et miniers, ces biens étant éventuellement transformés dans les quelques pays où le capital humain le permet ; les "pays en mutation", quant à eux, auraient des avantages comparatifs dans les productions, intensives en main-d'œuvre, de biens d'exportation non traditionnels. Il est toutefois regrettable que ces affirmations ne soient pas étayées. Certes, l'encadré 1.4 (34) fait implicitement référence aux théories de Heckscher, Ohlin et Samuelson (HOS), ainsi que de Ricardo, et il cite les rendements d'échelle croissants comme une source d'avantages comparatifs.

<sup>17</sup> Citons, à titre d'exemples, quelques phrases du Rapport : *"Le cycle de négociations commerciales de Doha offre une opportunité de réaliser au moins une partie des gains potentiels d'une libéralisation commerciale totale"* (110). *"La flexibilité des règles commerciales a du sens si elle encourage le passage à la libéralisation des marchés"* (113). *"La pire conséquence d'un échec du cycle de Doha serait un retour à une protection globale, y compris dans les pays en développement, ce qui renverserait les gains d'efficacité passés et leurs effets sur la réduction de la pauvreté"* (111). *"En somme, la protection des denrées vivrières n'est pas favorable aux pauvres en général. La protection n'est pas aussi efficace que des mesures alternatives (...) pour aider les agriculteurs"* (113).

<sup>18</sup> Nous reprenons ici les catégories de pays distinguées dans le chapitre 1 du Rapport (cf résumé ci-dessus).

Or, on sait que certaines hypothèses des théories HOS ou de Ricardo ne correspondent pas aux conditions réelles du commerce international. La construction d'indicateurs d'avantages comparatifs est une question complexe, sujette à débat scientifique, mais le Rapport ne dit rien sur les indicateurs qui appuient ses affirmations en la matière. Il n'examine pas non plus les spécificités des marchés internationaux de matières premières agricoles (et minières) : il s'agit pourtant là d'une question stratégique pour des pays qui exportent principalement, voire exclusivement, ce type de denrées.

Examinons maintenant certains traits plus spécifiquement néo-institutionnalistes du Rapport, bien présents dans le chapitre 6, qui est consacré aux innovations institutionnelles en vue de soutenir la compétitivité des petits producteurs, et dans le chapitre 11 qui traite des rôles des différents acteurs intervenant dans la gouvernance de l'agriculture aux différentes échelles<sup>19</sup>. Nous saluons le fait que le chapitre 6 accorde une bonne place à la question effectivement cruciale de l'accès des petits producteurs à la terre et aux services financiers, après avoir souligné que l'accès élargi de ces producteurs à différents types d'actifs (terre, capital, eau, éducation, santé) est une condition absolument nécessaire à la réduction de la pauvreté agricole (2, 8-10, 92, entre autres). Ainsi, le Rapport défend l'idée qu'il est nécessaire d'augmenter la sécurité de la tenure et de promouvoir un accès élargi à la terre pour plus d'efficacité économique. Il reconnaît que, pour cela, certaines institutions hors marchés sont utiles : droits coutumiers, filets de sécurité, administrations foncières intègres pour gérer les conflits et, là où les structures de propriété sont trop inégales, pour gérer des réformes agraires. Il reconnaît que la terre implique une multiplicité de droits et qu'il n'est pas simple, dans ces conditions, de définir des droits de propriété. Malgré cela, le Rapport tend à préconiser l'instauration de droits de propriété sur la terre implicitement calqués sur le modèle occidental, alors même que ce modèle ne correspond pas à la conception de la relation de la population humaine à la terre dans de nombreuses sociétés, en Afrique en particulier. Et, sur cette base, il tend à réserver aux marchés de la vente et de la location un rôle prééminent dans la répartition des terres.

De manière analogue, les analyses développées dans le chapitre 11 envisagent des institutions hors marchés pour pallier, dans une certaine mesure, les défaillances et les imperfections des marchés, ce qui est conforme au courant de pensée néo-institutionnaliste.

Cependant, le Rapport ne s'inspire pas de ce courant de pensée au point de se livrer à une analyse des processus de production dans les exploitations agricoles. Pourtant, ces processus ont des particularités (rendements aléatoires à distributions larges, cycles de production souvent annuels, beaucoup de travaux peu différables compte tenu des contraintes saisonnières et climatiques, etc.) qui rendent encore plus nécessaires que dans les autres secteurs économiques de ne pas réduire les entreprises à de simples fonctions de production. Le

---

<sup>19</sup> Parmi les auteurs mobilisés, citons : A. Banerjee, P. Bardhan, K. Deininger, A. de Janvry, E. Sadoulet.



Rapport ignore donc largement la microéconomie de la production agricole. De ce fait, il ne peut analyser les processus économiques qui conduisent à la pauvreté et aux inégalités agricoles, non plus d'ailleurs que ceux qui engendrent le développement agricole. Bien sûr, on pourra objecter que les données manquent pour mener à bien des analyses microéconomiques agricoles. Mais, outre qu'il existe des sources d'informations, dispersées certes, à ce sujet, nous pensons qu'une partie du travail consacré à l'élaboration du Rapport aurait pu être utilement orientée en direction de la collecte et du traitement de données microéconomiques. Il est du reste étonnant que le Rapport n'envisage pas, parmi les rôles importants des institutions internationales concernées par l'agriculture, la mise en place et le suivi d'un système de collecte et d'analyse d'informations économiques sur les exploitations agricoles à travers le monde.

À l'instar de la plupart des travaux de la nouvelle économie institutionnelle, ce Rapport ne s'inspire pas non plus de l'école institutionnaliste américaine des années 1920 et 1930. Or, certaines méthodes d'analyse proposées par cette école, en termes d'inégalités des droits, des devoirs et du pouvoir en fonction des statuts sociaux, en termes donc de rapports de force entre acteurs, auraient sans nul doute permis d'éclairer plusieurs questions qui sont évoquées, mais non traitées, dans le Rapport. Par exemple, les conditions de travail des ouvriers agricoles y sont reconnues comme "*particulièrement défavorables*" (207-208) et, plus généralement, il est admis que les conditions du travail salarié en milieu rural peuvent poser problème ; mais, à ce propos, le Rapport s'en tient à mettre en garde contre des législations du travail trop contraignantes, qui se traduiraient par le développement de l'emploi informel au détriment de l'emploi formel (208). Autre exemple, le Rapport évoque la question des relations entre acteurs dans les filières de production et de commercialisation de produits à haute valeur (fleurs, fruits, légumes, produits animaux...) engageant la participation de supermarchés ou d'exportateurs qui, le cas échéant, travaillent dans le cadre de firmes multinationales : il reconnaît que les petits producteurs peuvent être purement et simplement exclus de ces filières (133, 135), ou bien y être dans des positions de négociation défavorables (92) ; mais, pour contrer cela, il se contente d'en appeler en termes généraux aux organisations de producteurs, aux partenariats entre secteur public et secteur privé, et à la responsabilité sociale des entreprises. Le Rapport admet, par ailleurs, que l'accès aux actifs peut être orienté au bénéfice des groupes dominants (9). Il est vraiment regrettable que ces questions, qui sont cruciales dans la problématique du développement agricole et rural, soient abordées de manière superficielle.

Enfin, même si les travaux néo-institutionnalistes sont prédominants actuellement, il faut rappeler qu'en Économie du développement, les analyses en termes de droits humains constituent aujourd'hui un courant de pensée important. Étant donné que la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD, qui fait partie du groupe de la Banque mondiale) se définit comme une institution de développement qui a pour mandat de contribuer, entre autres, "à la satisfaction des besoins de développement

humain et social que les créanciers privés ne financent pas<sup>20</sup>, il est apparemment paradoxal que les références aux droits et au développement humains soient incantatoires (c'est le cas des références aux Objectifs du millénaire pour le développement) ou marginales dans ce Rapport. Certes, le substantif "droit" y est bien présent, mais il concerne bien plus les droits de propriété individuelle, qui constituent l'un des fondements de la pensée libérale, que tout autre droit. Les droits de propriété intellectuelle font l'objet d'une attention particulière. Le mot "*capability*", au sens d'Amartya Sen<sup>21</sup>, apparaît une seule fois, à propos du développement communautaire. Les expressions "développement humain" et "libertés" ne sont jamais utilisées. La bibliographie à la fin du Rapport reflète bien ce choix d'ignorer ce courant de pensée : parmi ses grands auteurs, seul Amartya Sen est cité, et pour une référence seulement, son célèbre article sur les famines paru en 1981 dans le *Quarterly Journal of Economics*. Or, curieusement, la question des famines n'est pas du tout abordée dans le Rapport.

Toutefois, le droit à l'alimentation est évoqué (94, 252), mais sa place est faible par rapport à celle qui est faite au concept de sécurité alimentaire. Ce concept, pour intéressant et utile qu'il soit, a commencé d'être élaboré dans le contexte néo-libéral de la fin des années 1970, et il rompt avec le concept d'autosuffisance alimentaire (signalé également en 94) dans la mesure où il considère que les disponibilités alimentaires dans tout pays peuvent bien sûr provenir de la production intérieure, mais aussi des importations ou de l'aide alimentaire.

En définitive, ce Rapport sur le développement dans le monde s'inscrit dans un registre théorique restreint, celui de la théorie néo-classique élargie à l'étude des institutions. De ce fait, la plupart des analyses sont focalisées sur les échanges sur les marchés, et sur les institutions hors marchés qui facilitent la coordination entre agents économiques. En revanche, plusieurs thèmes qui sont au cœur de l'économie du développement agricole et rural – microéconomie de la production, processus de formation des inégalités, de développement et d'appauvrissement, rapports de force entre acteurs, droits à l'alimentation, à un travail satisfaisant et à un niveau de vie suffisant – sont très largement, voire totalement, ignorés.

**2. Les réflexions sur les stratégies de développement** partent à juste titre du constat que les types d'agriculture pratiqués et les unités de production agricoles sont hétérogènes, entre pays et à l'intérieur des pays eux-mêmes. D'où l'idée, que nous partageons, qu'il ne peut exister une stratégie de développement

<sup>20</sup> Cf. la section "BIRD – Historique" sur le site web de la Banque mondiale.

<sup>21</sup> Par "*capability*" d'un individu, A. Sen entend la gamme des modes de vie que cet individu a la possibilité de choisir et de vivre effectivement. Il considère le mode de vie dans toutes ses dimensions qui peuvent participer au bien-être de l'individu : être correctement alimenté, être en bonne santé... et aussi avoir de l'estime pour soi-même, participer à la vie de la communauté, etc. (entre autres ouvrages d'A. Sen traitant de cette question, citons : *Commodities and Capabilities*, North-Holland, 1985 ; *Repenser l'inégalité*, Seuil, 2000).

unique qui serait potentiellement valable pour tous les pays et toutes les régions, et que toute stratégie doit être pensée et mise en œuvre en fonction des particularités de chaque pays. Cependant, le Rapport propose trois grands types de stratégies en fonction des trois grandes catégories de pays distinguées dans le premier chapitre. Curieusement, ces stratégies sont exposées dans la troisième partie du Rapport seulement, autrement dit après la revue relativement détaillée, qui occupe toute la deuxième partie, des divers moyens utilisables, selon les auteurs, pour "*mettre l'agriculture au service du développement*". De la sorte, quand on en arrive aux stratégies de développement, les sections sur les instruments mobilisables sont brèves et vagues. Nous croyons qu'il aurait été plus éclairant de réfléchir sur les instruments mobilisables dans le cadre de chaque grand type de stratégie de développement. Et qu'il aurait été intéressant de présenter, pour chaque objectif stratégique important, l'étude approfondie d'au moins un cas de pays ayant réussi à atteindre cet objectif. Cela en faisant ressortir la cohérence entre les conditions écologiques, économiques et sociales d'une part, et l'ensemble des mesures mises en œuvre d'autre part ; et en gardant à l'esprit que la voie de développement suivie par un pays ne peut être mécaniquement transposée à un autre. Par exemple, un objectif important de la stratégie envisagée pour les "pays basés sur l'agriculture" est de favoriser l'accroissement de la productivité des petites exploitations agricoles. Les cas de pays ayant bien réussi dans cette entreprise ne manquent pas, d'après le Rapport lui-même qui cite à plusieurs reprises à ce propos la Corée du Sud, Taïwan, la Chine, l'Inde, et encore l'Europe de l'Ouest, les États-Unis et le Japon. Certes, le Rapport fourmille d'une multitude d'exemples, mais il s'agit d'exemples ponctuels, le plus souvent évoqués en quelques lignes et non remis en perspective dans les stratégies de développement des pays.

De manière analogue, le Rapport mentionne à de nombreuses reprises la Révolution verte comme un succès, mais les références aux mesures de politiques publiques qui ont permis ce succès dans des pays assez nombreux – prix et débouchés garantis pour les produits agricoles, subventions aux intrants, crédit aux producteurs, investissements dans la recherche-développement et dans les infrastructures productives et de transport – sont dispersées et peu précises ; là encore, il nous semble qu'au moins une étude de cas aurait été utile. Soulignons que plusieurs des pays que nous venons de mentionner ont largement utilisé le protectionnisme comme un instrument important de leur politique agricole.

Pour ce qui est des orientations stratégiques préconisées, le Rapport insiste sur l'idée que dans les "pays en mutation" comme dans les "pays urbanisés", il faudra mobiliser les quatre voies de sortie de la pauvreté. La première de ces voies est d'accroître la productivité et la compétitivité de la petite agriculture. La deuxième est celle du salariat agricole dans de grandes exploitations mais, étant donné ce que le Rapport lui-même dit des conditions du salariat agricole (cf *supra*), nous doutons qu'il s'agisse là d'une voie de sortie de la pauvreté. Les deux voies suivantes consistent à quitter le secteur agricole local, soit pour travailler en milieu rural, soit pour émigrer, en ville ou à l'étranger. Outre que, là

encore, les conditions sont loin d'être partout réunies pour qu'il s'agisse effectivement de voies de sortie de la pauvreté, il aurait été utile d'analyser le rythme possible de la création d'emplois dans les autres secteurs économiques que l'agriculture et, pour les villes, le rythme possible de création d'infrastructures permettant d'accueillir décemment de nouveaux immigrants. Ces questions se posent avec une acuité particulière dans les "pays en mutation" d'Asie du Sud et de l'Est, où les familles agricoles pauvres représentent plus d'un milliard de personnes : un ordre de grandeur qui n'a rien à voir avec les millions de personnes qui, dans l'Europe du 17<sup>e</sup> au 19<sup>e</sup> siècle, ont quitté l'agriculture pour les villes, ou pour les colonies de peuplement qui se constituaient à l'époque.

**En conclusion**, nous apprécions que ce Rapport mette en valeur le rôle potentiellement décisif du secteur agricole en faveur du développement durable à l'échelle mondiale, l'hétérogénéité des agricultures et des exploitations qui appelle des stratégies de développement différenciées, l'indispensable élargissement de l'accès des petits producteurs aux actifs, l'augmentation impérative de la productivité dans les petites exploitations des pays basés sur l'agriculture en vue de parvenir à la sécurité alimentaire, les nécessaires interventions des États pour mettre en œuvre les stratégies de développement en concertation avec les autres acteurs, l'accroissement obligé des investissements en faveur de l'agriculture, et encore l'utilité du développement de recherches en agro-écologie. Nous regrettons, cependant, que la perspective théorique adoptée soit étroite, que la libéralisation du commerce international y apparaisse encore comme un dogme, et que des questions cruciales relatives aux processus de développement agricole en relation avec les droits humains soient largement, ou totalement, ignorées. De plus, ce Rapport étant celui de la Banque mondiale, il n'a pas été soumis à d'autre approbation formelle que celle de la hiérarchie de cette institution. Pour ces raisons, nous pensons que ce Rapport ne peut pas servir de base à l'élaboration d'une "nouvelle politique agricole et alimentaire mondiale" que plusieurs institutions appellent de leurs vœux dans le contexte actuel de hauts prix agricoles et de crises alimentaires. Du reste, les auteurs eux-mêmes estiment que les organisations internationales dans leur architecture actuelle ne sont pas en mesure de prendre en charge un programme mondial ayant pour objectif de mettre l'agriculture au service du développement (261)<sup>22</sup>. Il est vrai que la FAO, dont le mandat est proche d'un tel programme, n'a pas les moyens d'atteindre les objectifs qui lui ont été fixés, à savoir "veiller à ce que les êtres humains aient un accès régulier à une nourriture de bonne qualité qui leur permette de mener une vie saine et active" ; "améliorer la productivité agricole et la qualité de vie des populations rurales" ; "contribuer à l'essor de l'économie mondiale".

---

<sup>22</sup> À ce propos, on peut trouver cocasse que le Rapport mentionne la nécessité de réformer le système des Nations unies, et la FAO en particulier (262-263), mais pas les institutions issues des Accords de Bretton-Woods.

Heureusement, la communauté internationale dispose d'autres documents sur le développement agricole à l'échelle du monde. Nous nous limiterons ici à citer une référence, parmi d'autres : l'ensemble des rapports de l'Évaluation internationale des sciences et technologies agricoles au service du développement (EISTAD), qui ont été mis en ligne sur Internet en avril 2008<sup>23</sup>. Ce volumineux document a été élaboré de 2005 à 2007 dans le cadre d'un processus participatif analogue à celui de l'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire : il a rassemblé, à niveaux égaux de responsabilité, des représentants de gouvernements, d'instituts de recherche, d'entreprises<sup>24</sup>, d'organisations de la société civile, de plusieurs organisations des Nations unies et de la Banque mondiale. Ce document a été approuvé par 57 gouvernements<sup>25</sup> et par de nombreuses organisations non gouvernementales.

Les conditions sont donc peut-être enfin réunies pour mettre en place une nouvelle forme d'institution ayant effectivement les moyens de promouvoir à l'échelle mondiale, en s'appuyant sur les dynamiques locales pertinentes, un développement agricole durable au service du droit à une alimentation adéquate, du droit à un travail décent et du droit à un niveau de vie suffisant. Une institution dont le mandat serait proche de celui de la FAO, mais dont les moyens seraient bien supérieurs.

\*\*\*

---

<sup>23</sup> Cette initiative est également connue sous son nom en anglais : *International Assessment of Agricultural Science and Technology for Development* (IAASTD); voir [www.agassessment.org](http://www.agassessment.org)

<sup>24</sup> Les représentants des entreprises semencières se sont retirés de la discussion en octobre 2007, car ils étaient en désaccord avec la rédaction des sections relatives aux organismes génétiquement modifiés et autres biotechnologies.

<sup>25</sup> Les gouvernements d'Australie, du Canada et des États-Unis ont participé à cette Évaluation mais ils n'ont pas approuvé le document final, pour cause de désaccord avec certaines des options qui y sont exposées.