

Cette publication a bénéficié d'une aide de l'Etat gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-01.

Institut du développement durable
et des relations internationales
27, rue Saint-Guillaume
75337 Paris cedex 07 France

POLICY BRIEF

N°08/14 JUIN 2014 | AGRICULTURE

Les transformations des modèles agricoles dans l'agenda du développement après 2015 : implications pour l'aide publique au développement (APD)

Sébastien Treyer (Iddri), Tancrede Voituriez (Iddri-Cirad), Thierry Giordano, Jean-Jacques Gabas, Vincent Ribier (Cirad), Matthieu Boussichas (FerdDi)

Après une éclipse de trois décennies, l'agriculture a été placée dans les priorités de l'agenda multilatéral du développement. À moins de deux ans de la clôture des négociations des objectifs du développement durable (ODD), qui incarneront les priorités de l'agenda global du développement à l'horizon 2030, la « promotion d'une agriculture durable » apparaît parmi les objectifs retenus par le groupe de travail ouvert sous l'égide duquel se préparent les négociations. Le relatif consensus sur les objectifs masque cependant des controverses profondes sur les moyens. Différentes visions s'affrontent aujourd'hui sur les transformations des modèles agricoles requises par l'objectif ultime et général d'une agriculture durable à l'horizon 2030. Quelle transformation du secteur agricole ? Pour quelle transformation de l'économie ? L'ambition de ce *policy brief* est d'explorer les conséquences, pour les acteurs de l'aide publique au développement (APD), de cette question universelle soulevée dans chaque pays par l'agenda post-2015.

RECOMMANDATIONS

- Construire des visions prospectives de la transformation du secteur agricole et des contributions de l'agriculture à diverses trajectoires nationales et régionales de développement, en réponse aux défis structurels (économiques, sociaux et environnementaux) auxquels font face les économies et les sociétés. Ces exercices de prospectives n'ont de sens que contextualisés et territorialisés dans un cadre pertinent de participation et de dialogue avec les acteurs nationaux.
- Soutenir les dispositifs de coopération décentralisée axés sur les trajectoires de développement des territoires, laquelle coopération offre l'opportunité de repenser les structures intermédiaires de développement comme relais de politiques nationales et de financement.
- Renforcer les capacités européennes et françaises d'appui aux dialogues de politiques entre pays et à l'intérieur des pays récipiendaires de l'aide, afin de favoriser l'expérimentation et l'apprentissage. Les opérateurs de l'aide, en France comme en Europe, ne sont pas ou plus équipés pour les activités de coopération que ces dialogues impliquent.
- Impliquer et solliciter davantage les dispositifs de recherche dans la conception et la mise en œuvre de méthodes d'évaluation des performances des politiques d'aide au développement du secteur agricole plus à même de renseigner les opérateurs sur les conditions de succès de leurs interventions, leurs effets, et de favoriser l'apprentissage, en synergie avec d'autres dispositifs de coopération.

1. LE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE, UN MOYEN POUR DE NOMBREUSES FINS

Les initiatives consécutives à la crise alimentaire de 2008 – G8 agricole (2008), G20 agricole (2011), année de l'agriculture familiale (2014) – reconnaissent à ce secteur des vertus trop longtemps négligées dans la lutte contre la pauvreté, la sécurité alimentaire et nutritionnelle ou encore la « bonne » gestion des ressources naturelles. Pourtant, elles n'ont redonné grâce au développement de l'agriculture que dans son acception la plus primaire : celle d'une hausse des rendements et de la production. Cette conception du développement agricole et de ses finalités n'est cependant pas unique. Dans les textes internationaux et les engagements de la France, l'objectif de sécurité alimentaire se rencontre aujourd'hui rarement autrement que sous l'intitulé complet « sécurité alimentaire et nutritionnelle » ; il intègre alors des dimensions d'accès, de diversité, de qualité et de stabilité irréductibles à la seule hausse des rendements et de la production. L'objectif de réduction de la pauvreté, considéré dans ses multiples dimensions, commande à son tour une série d'objectifs liés, notamment d'emplois dans le secteur agricole ou agroalimentaire et dans les espaces ruraux et d'accès aux actifs productifs, lesquels ne sauraient être atteints par la seule entremise d'une hausse des rendements et des volumes mis en marché.

La sécurité alimentaire et nutritionnelle et la réduction de l'extrême pauvreté ne sont pas les seuls objectifs assignés à l'agriculture dans la programmation de l'APD. Cet objectif se trouve, *a minima*, assorti d'un addendum précisant qu'il devra être atteint en intégrant les enjeux de développement durable ; mais il peut aussi être complété par des objectifs relatifs à la protection de l'environnement et à la gestion soutenable des ressources naturelles. L'éventail des « soutiens à l'agriculture » et des « développements agricoles » auquel de tels objectif renvoient est plus large encore que celui entrouvert par les ministres de l'Agriculture du G8 et du G20.

Dans cette profusion des moyens et des fins, la réintégration de l'agriculture dans l'agenda du développement soulève plus de questions qu'elle n'apporte aujourd'hui de solutions. En témoignent les controverses entre modèles économiques ou technico-organisationnels censés guider la logique d'intervention pour transformer le secteur : agro-écologie contre relance de la révolution verte, soutien à l'agribusiness vs. soutien à l'agriculture familiale, pour ne citer que deux exemples. Au-delà de la priorité et de l'espoir placés dans l'initiative privée que notre propos n'est pas de contrarier ici, les pays donateurs peinent à expliciter la théorie du changement qui sous-tend leur intervention,

et par conséquent à se donner les moyens de leur ambition et offrir à l'agriculture toute la place promise par la solennité de leurs engagements.

2. LES IMPLICATIONS POUR L'ALLOCATION DE L'APD

Le véritable acquis de la révision de l'agenda de coopération au profit de l'agriculture est le suivant : l'agriculture, et le développement agricole, sont à considérer comme un moyen et non comme une fin. La variété des édifices de politiques publiques que l'on peut bâtir sur un tel socle est bien évidemment très ample. Cette ampleur est en soi un premier défi posé aux concepteurs des politiques publiques, par l'obligation qu'elle leur impose de concevoir le développement agricole à de multiples échelles et, de manière transversale, en relation avec d'autres secteurs et d'autres ministères. La multifonctionnalité et la multidimensionalité de l'agriculture ont cet effet paradoxal de justifier les hausses de budget et en même temps d'en compliquer la programmation. Construire des politiques de développement agricoles, enchevêtrées à d'autres politiques dont elles partagent les finalités, est en effet plus ardu que de construire un kilomètre de voie bitumée. Cette distinction n'est pas sans importance dans le cadre paradigmatique que dessinent les principes d'efficacité de l'aide (Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, le Programme d'action d'Accra, la Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale).

L'indétermination des finalités assignées à l'agriculture conduit de fait à l'accumulation de celles-ci. L'agriculture familiale, et la *climate smart agriculture*, en servant des objectifs tant économiques, sociaux qu'environnementaux sous des formes « gagnant-gagnant-gagnant » relèvent, à titre d'exemple, de cette conception prodigieuse d'un modèle agricole polyvalent et multi-performant. Si l'agriculture familiale, en particulier, apporte d'indéniables solutions aux défis de court terme à un grand nombre de pays en développement et en particulier aux pays les moins avancés (PMA), elle reste à long terme dépendante de la capacité d'absorption de main d'œuvre des autres secteurs autant que de leurs excédents de financement. De la nécessité donc d'inscrire sa promotion et l'accompagnement de son évolution dans une perspective plus « macro » de développement.

Enfin, si « le monde de l'agriculture s'est radicalement transformé depuis le *Rapport sur le développement dans le monde 1982* qui était consacré à l'agriculture » et au développement économique¹,

1. Comme le souligne le Rapport sur le développement dans le monde de 2008 de la Banque Mondiale, consacré lui aussi à l'agriculture.

nombre des termes de l'équation agricole dans les PMA semblent inchangés : concentration de la force de travail dans le secteur rural, dégradation ou épuisement des ressources naturelles, faible capitalisation, sous-emploi, incomplétude des marchés. Ce constat, en plus de celui d'une incertitude sur les transformations à long terme du secteur, suggère d'adopter, plutôt qu'une approche dogmatique promouvant un modèle agricole particulier et son paquet ficelé de politiques ou de projets, une position d'humilité, fondée sur l'expérimentation et l'apprentissage entre dispositifs déployés dans des contextes particuliers, et le dialogue de politiques indispensable à ce dernier.

3. LA PORTÉE ET LES LIMITES DES RÉPONSES DE L'AIDE FRANÇAISE

■ **Une expérience incontestable.** Avec derrière elle quelque 70 ans d'histoire et de pratique du développement agricole et rurale, l'aide publique au développement française dispose d'une expérience unique dans le soutien au secteur et aux politiques agricoles, à la coordination des filières, fondée notamment sur la mobilisation d'assistants techniques, le dialogue de politiques, et la production de connaissance par des institutions de recherche pour le développement relativement indifférentes aux effets de réputation et aux modes, qui la distinguent dans l'écosystème global de l'aide.

■ **Des ambitions larges.** Le nouveau cadre d'intervention stratégique (CIS) 2013-2016 de l'Agence française de développement (AFD) tente d'articuler les différentes dimensions qui pèsent ou vont peser sur les agricultures africaines et le reste de monde (démographie, climat, biodiversité, emploi, techniques agricoles, etc.), le but étant de contribuer à « une croissance soutenue dans le temps, durable socialement et écologiquement, de filières agricoles alimentaires comme non alimentaires, reposant sur des exploitations agricoles familiales et des entreprises établissant des relations équilibrées dans le cadre de systèmes agraires diversifiés et résilients, en s'appuyant sur les meilleures pratiques disponibles en matière de certifications et d'agro-écologie ». Cette vision d'une agriculture multifonctionnelle et durable, que nul ne saurait critiquer, ne règle pas le problème de la transition, des conflits et des arbitrages, spécifiques à chaque situation nationale, notamment dans sa déclinaison à long terme ; elle reste également silencieuse sur les modalités de son financement et de son accompagnement. Enfin, elle n'intègre pas quelques variables exogènes pourtant cruciales telle que les politiques monétaires et en particulier le niveau de convertibilité du franc CFA.

■ **Un accroissement des prêts au détriment des dons, et des PMA.** À l'unisson de ce que l'on observe dans les pays du CAD, les montants de l'APD agricole nationale ont chuté entre 1990 et 2005 en France. Il est prévu que la part des subventions (dons) dans le CIS passe de 27 % à 13 % et l'enveloppe concernée de 270 millions à 208 millions d'euros en 2013-2016 par rapport à 2008-2012. Le double mouvement de diminution des subventions au profit des prêts d'une part, et d'allocation préférentielle des subventions aux secteurs sociaux d'autre part, conduit mécaniquement à financer de plus en plus les projets agricoles par des prêts, de surcroît de moins en moins concessionnels. En conséquence, l'évolution de la zone d'intervention géographique se fait au détriment des PMA, pour lesquels les prêts ne permettent pas d'intervenir dans le secteur agricole.

■ **Une inadéquation entre les moyens et les fins.** Les actions d'appui institutionnel aux politiques agricoles, priorité et relative singularité de la coopération française dans l'écosystème global de l'aide, sont indispensables à la « transition des agricultures familiales vers une intensification agro-écologique » soutenue en ces termes par la loi d'orientation votée en février 2014. Elles étaient historiquement du ressort de l'ex-ministère de la Coopération. Elles ont quasiment disparu depuis leur transfert à l'AFD, alors que l'appui aux infrastructures rurales telles que les périmètres irrigués, les aménagements de bas-fonds ou les pistes rurales s'est largement maintenu. La situation est comparable dans d'autres enceintes telles que le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), en dépit d'une revue du Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA) orientée vers la (re)définition de politiques agricoles à l'échelle de l'Afrique sub-saharienne.

■ **L'impensé de l'État défaillant.** L'histoire de l'aide française reste marquée par le rôle central accordé à l'État dans les pays récipiendaires. Il n'est pas rare, pour les opérateurs de l'aide, de coopérer avec des organisations professionnelles agricoles de haut niveau face à une administration des États extrêmement faible : la logique de cogestion des politiques publiques, alors, « tourne à vide ». Dans d'autres situations, les collectivités territoriales et les services d'appui techniques décentralisés continuent de jouer leur rôle dans les territoires en dépit d'un affaiblissement des administrations centralisées. Les situations d'États « fragiles » ou « défaillants » réclament un pilotage des plus fins de l'APD agricole dans sa conception et sa mise en œuvre, inscrit dans un cadre opérationnel

cohérent et prévisible d'intervention. Ce cadre opérationnel reste à concevoir.

4. NOS RECOMMANDATIONS

■ **Construire des visions prospectives** de la transformation du secteur agricole sur une longue période et des contributions de l'agriculture à diverses trajectoires possibles de développement à l'horizon 2030 – horizon probable du nouveau cadre international de coopération. Ces exercices de prospectives ou de *backcasting* sont rendus indispensables par l'agenda post-2015 qui fixera à cet horizon une série d'objectifs et de cibles vers lesquels convergeront l'ensemble des politiques et projets de développement. Ils devraient permettre l'identification de trajectoires soutenables prenant en compte les changements structurels prévisibles (démographie, emploi), tout en intégrant ceux dont les effets le sont moins (changement climatique, innovation techniques, etc.). Leur construction, dans un cadre pertinent de participation et de dialogue avec les acteurs nationaux, est aussi de nature à soutenir la légitimité et la capacité des États. Ils renforceront les capacités de planification stratégique des institutions qui pilotent les PDDAA, insuffisamment soutenues jusqu'à présent. Ils doivent faire l'objet d'une mise en coordination à l'échelle régionale, échelle à laquelle un certain nombre de politiques macro-économiques (commerciale, monétaire) doivent être mises en cohérence avec les politiques nationales. L'appui aux structures régionales de coordination et de réflexion prospective devrait constituer une des volets importants de l'APD française (APDF).

■ **Renforcer les capacités européennes et françaises à appuyer des dialogues de politiques entre pays**, respectant leurs spécificités, mais mettant en évidence les défis communs des trajectoires de transformation et des politiques qui les rendront possibles. Les opérateurs de l'aide,

en France comme en Europe, ne sont pas ou ne sont plus équipés pour les activités de coopération que ces dialogues impliquent : présence et déplacements sur le terrain, budgets afférents, singulièrement sous forme de dons car les dialogues de politiques, s'ils sont d'une utilité sociale élevée, ont des effets diffus et de longue haleine qui les rendent impropres à satisfaire les critères d'efficacité et d'impact recommandés lors des évaluations. Ces moyens doivent donc être renforcés, les actions des bailleurs européens mais pas seulement, mieux coordonnées.

■ **Promouvoir par les dialogues de politique l'expérimentation et l'apprentissage**, tant au niveau infra-national, qu'au sein de plateformes régionales multi-acteurs. La recherche de synergies avec d'autres dispositifs de coopération pour compenser la perte des moyens d'intervention de l'APDF doit être une occupation complémentaire au sein de ces plateformes. L'apprentissage suppose un appui important à l'évaluation des politiques publiques et à l'évaluation de l'impact par des dispositifs de recherche. L'atout que constitue la recherche française pour le développement doit être utilisé de manière pertinente à cette fin.

■ **Soutenir les dispositifs de coopération décentralisée axés sur les trajectoires de développement des territoires**. Une approche prospective spatiale doit permettre l'intégration stratégique des grands enjeux structurels au sein d'un territoire. Elle offre cette opportunité de repenser les structures intermédiaires de développement comme relais de politiques nationales et de financement et pour partie comme réponse aux défis institutionnels rencontrés dans les États centralisés fragiles ou défaillants. Une telle approche requiert une réforme profonde des pratiques des bailleurs, ancrée sur les acteurs locaux, passant par une plus grande coordination autour d'une vision stratégique partagée de long terme. ■