

# IRAM

Fonds documentaire numérisé

**Auteur :** FAIVRE-DUPAIGRE, Benoît ; et *al.*

**Titre :** « Dossier Pédagogique. », In *Manuel d'élaboration des politiques agricoles, Construction d'argumentaires pour l'intervention publique en Afrique de l'Ouest et du Centre*, pp. 1-22

**Editeur :** Les éditions du GRET, Paris

**Date :** mai 2004

Dossier pédagogique

# Manuel d'élaboration des politiques agricoles

Construction d'argumentaires pour l'intervention publique  
en Afrique de l'Ouest et du Centre

Benoît DAVIRON (Cirad)  
Benoît FAIVRE DUPAIGRE (Iram)  
Vincent RIBIER (Cirad)  
Jean-Pierre ROLLAND (Solagral)  
Tancrède VOITURIEZ (Cirad)  
Abigaïl FALLOT (Cirad)  
Arlène ALPHA (Gret)

Mai 2004

• **Pour toute information complémentaire sur le contenu de l'ouvrage :**

**CIRAD-ÉCOPOL**

Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement  
45 bis avenue de la Belle Gabrielle, 94736 Nogent-sur-Marne, France.

Tél. : 33 (0)1 43 94 73 28. Fax : 33 (0)1 43 94 73 11. E-mail : [ecopol@cirad.fr](mailto:ecopol@cirad.fr)

**IRAM**

Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement  
49 rue de la Glacière, 75013 Paris, France.

Tél. : 33 (0)1 44 08 67 67. Fax : 33 (0)1 43 31 66 31. E-mail : [iram@iram-fr.org](mailto:iram@iram-fr.org)

• **Pour toute information sur la publication :**

**GRET**

Groupe de recherche et d'échanges technologiques  
211-213 rue La Fayette 75010 Paris, France.

Tél. : 33 (0)1 40 05 61 61. Fax : 33 (0)1 40 05 61 10.

Traduction, reproduction ou mise en ligne : [edition@gret.org](mailto:edition@gret.org)

Services de presse, diffusion et distribution : [diffusion@gret.org](mailto:diffusion@gret.org)

Responsable éditoriale : **Danièle Ribier** (Gret)

Photos de couverture : **Teofilo Valente, Gret, Pascal Berqué, Chantal Hovens.**

Maquette et réalisation : **Hélène Gay** (Gret).

Imprimé par **Dumas-Titoulet Imprimeurs** à Saint-Étienne (France), juin 2004.

N° Imprimeur : 40867

## Les auteurs

---

### Coordonnateurs scientifiques du manuel

Cirad	Benoît DAVIRON Abigaïl FALLOT Vincent RIBIER Tancrede VOITURIEZ
Iram	Benoît FAIVRE DUPAIGRE
Solagral	Jean-Pierre ROLLAND
Gret	Arlène ALPHA

### Membres du Pôle de formateurs ayant contribué à la rédaction du manuel

- *Participants des ateliers de 2001*

Noufou COULIBALY (Côte d'Ivoire)  
Abderaman DJIMADJOUN (Tchad)  
Emmanuel DOUYA (Cameroun)  
Ahmed HAMID (Niger)  
Ibrahima HATHIE (Sénégal)  
Imorou KARIMOU (Bénin)  
Demba KEBE (Mali)  
Akoétevi KOUGBLENOU (Togo)  
Bawa Ali MAMASHIE (Ghana)  
Insa MBAYE (Sénégal)  
François MKOUONGA (Cameroun)  
Djasra NGABA (Tchad)  
Emma N'GOUAN (Côte d'Ivoire)  
Souleymane OUEDRAOGO (Burkina Faso)  
Mohamed OULD ABDI (Mauritanie)  
Ousmane PARE (Burkina Faso)  
Drahamane SANOGO (Mali)  
Aurélien TCHEMI (Togo)

- *Participants des ateliers d'élargissement de 2003*

Georges ABBEY (Togo)  
Valentine ACHANCHO (Cameroun)  
Cheikh BA (Sénégal)  
Gabriel BAHENA (Togo)  
Ernest BAMOU (Cameroun)  
Felix BOKAGNE (Cameroun)  
Aly Badra CAMARA (Guinée)  
Youssef CISSE (Mali)  
Amadou Moctar DIALLO (Mali)  
Jean ENGOLA OYEP (Cameroun)  
Yawo ETSE (Togo)  
Amadou FAL (Sénégal)  
Ousseynou FALL (Sénégal)  
Salif GUIGMA (Burkina Faso)  
Daniel KABORE (Burkina Faso)  
Salifou KONATE (Burkina Faso)  
Harouna KORE (Niger)  
Abdou MAHAMAN SANI (Niger)  
Bachir MALIKI (Niger)  
Soule MANIGUI (Bénin)  
Kadi MBAYE (Sénégal)  
Jean-Claude MEDOU (Cameroun)  
Tobie ONDOA (Cameroun)  
Oumar SANOGO (Mali)  
Hibrahima Kalil SISSOKO (Guinée)  
Essognigna TCHAKPEDEOU (Togo)  
Simon Narcisse TOMETY (Bénin)  
Ngaye TORDINA (Tchad)  
Adam TOUDOU (Niger)  
Abdou Ramani TRAORE (Burkina Faso)  
Elie YANYARA (Tchad)  
Charles YONOU DJOUM (Tchad)

# Sommaire

---

Avant-propos .....	7	Étape 5 : révision de l'inventaire des mesures au regard des conditions de leur mise en œuvre .....	43
Préambule .....	9	Étape 6 : identification des instances d'intervention .....	49
<b>Les partis pris méthodologiques</b> .....	11	Étape 7 : évaluation de l'impact de l'intervention publique .....	57
Une approche économique de l'intervention publique .....	11	Étape 8 : compatibilité de la politique agricole avec les règles internationales, définition de positions pour la négociation .....	63
La construction d'argumentaires pour la négociation des politiques agricoles .....	12	<b>Études de cas : applications de la méthode</b> ..	69
La notion de défaillance au cœur des argumentaires .....	15	La filière bétail-viande au Mali .....	71
Les règles internationales comme une limite mouvante aux politiques nationales ...	16	Le crédit au Mali .....	79
<b>Présentation de la démarche</b> .....	19	La sécurité alimentaire en Guinée .....	87
Une démarche en huit étapes .....	19	<b>Partie conceptuelle :</b>	
Une application à divers niveaux .....	21	<b>fiches explicatives des concepts utilisés</b> .....	107
La place de la concertation dans la démarche .....	21	Fiche A : les défaillances de marché .....	109
<b>Partie méthodologique :</b>		Fiche B : les défaillances de gouvernement ..	115
<b>description des huit étapes de la démarche</b> ...	23	Fiche C : l'intervention publique motivée par des considérations d'équité .....	119
Étape 1 : enjeux et reformulation du problème à traiter .....	25	Fiche D : les diverses formes d'actions des pouvoirs publics .....	125
Étape 2 : construction de l'arbre des problèmes et identification des défaillances .....	29	Fiche E : l'optimum de second rang .....	133
Étape 3 : formulation des objectifs spécifiques de la politique et des indicateurs nécessaires au suivi-évaluation .....	33	Fiche F : les méthodes d'évaluation .....	135
Étape 4 : inventaire des mesures possibles d'intervention publique .....	37	Fiche G : les négociations internationales ...	149
		<b>Annexes</b> .....	155
		Références bibliographiques .....	156
		Sources d'information - Sites de référence ...	159

## Avant-propos

---

La politique agricole se définit idéalement comme l'ensemble des mesures d'intervention publique stables dans le temps, dotées de moyens inscrits dans la durée, articulées entre elles, et qui sont mises en œuvre dans le secteur agricole afin d'atteindre des objectifs conformes aux préférences collectives d'une nation ou d'une région. De telles politiques n'existent que très imparfaitement en Afrique de l'Ouest et du Centre : depuis les ajustements structurels des années 1980 et 1990, l'intervention publique dans le secteur rural est le plus souvent une juxtaposition de projets financés par des divers bailleurs bi- et multilatéraux, tandis que la marge de manœuvre budgétaire des États est très réduite.

L'orientation des interventions fluctue au gré du remplacement d'un projet par un autre, et cette absence de continuité empêche la mise en œuvre d'un modèle de développement national collectivement choisi.

Ce déficit de politique agricole est d'autant plus regrettable qu'émerge dans de nombreux pays

africains une demande sociale pour que s'instaure un débat national sur l'avenir de l'agriculture et du monde rural. Cette demande est le plus souvent portée par des représentants de la société civile, ONG et organisations de producteurs, qui pressent l'administration pour que se créent les conditions institutionnelles favorables à l'élaboration d'une politique agricole nationale concertée entre acteurs, inscrite dans la durée et dotée de moyens stables.

Le présent manuel reprend ce constat à son compte pour proposer une démarche méthodologique d'élaboration de la politique agricole destinée à renforcer des dynamiques nationales de concertation entre groupes d'acteurs impliqués dans le développement du secteur rural.

Le manuel ambitionne de fournir des éléments de concepts et de méthodes que chaque groupe d'acteurs puisse reprendre à son compte pour participer à la construction conjointe d'une intervention publique raisonnée visant à promouvoir un modèle de développement communément choisi.

# Préambule

La démarche d'élaboration des politiques agricoles proposée dans le présent manuel est le résultat d'un travail de réflexion, impulsé par le ministère français des Affaires étrangères, et mené dans le cadre d'un groupe intitulé « Pôle de formateurs africains en politique agricole ».

La rédaction de cette publication a été le fruit d'un travail collectif qui s'est déroulé en plusieurs étapes. Un premier groupe de formateurs (cf. liste en page 3) s'est réuni à plusieurs reprises en 2001 (ateliers de Cotonou en avril, de Saint-Louis en juillet et de Ouagadougou en octobre), et ses réflexions ont donné lieu à une version provisoire du manuel. Le groupe initial a été élargi par la suite et les nouveaux membres du pôle (cf. liste en page 3) ont apporté leur contribution à la rédaction du présent document lors des ateliers de Douala et de Bamako en décembre 2003.

Outre les contributions des ateliers ci-dessus mentionnés, le manuel a bénéficié des apports d'expériences de formation et d'expertise au cours desquelles la démarche méthodologique a servi de support aux interventions. On mentionnera tout particulièrement le cycle de cinq formations à destination d'un public de cadres de l'administration et de représentants de la société civile du Mali, animé au printemps 2003 à Bamako par trois membres du pôle, Demba Kébe, Ibrahima Hathie et Insa Mbaye. Le manuel prend en compte l'expérience de cette formation et intègre diverses observations et commentaires qui y ont été formulés.

## ● Ce manuel pédagogique remplit plusieurs fonctions

Il synthétise les acquis des réflexions méthodologiques du Pôle de formateurs sur les justifications, modalités et évaluations de l'intervention publique en agriculture dans les pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre.

Il sert de cadre de référence commun à l'ensemble des membres du Pôle, dans leurs activités de formation, d'expertise, de conseil, ou d'administration. Il apporte par là même une cohérence aux interventions futures des uns et des autres, rendant ainsi possible sa propre amélioration au fil du temps et des expériences pratiques de chacun.

Il constitue la colonne vertébrale d'une réflexion qui devrait se prolonger à l'avenir sous forme d'approfondissement de divers aspects de la démarche. Plusieurs publications futures sont d'ores et déjà envisagées pour développer des aspects tels que le rôle des acteurs dans le processus d'élaboration des politiques et les modalités de la concertation à favoriser pour le bon déroulement de la démarche.

La vocation de ce manuel ne saurait toutefois se limiter aux seules fonctions précédentes. Au-delà des activités du pôle, le manuel propose au lecteur une démarche originale d'élaboration des politiques agricoles, fondée sur la construction concertée d'argumentaires de l'intervention publique, dans le langage aujourd'hui dominant de l'économie.

### ● Comment s'en servir ?

Le manuel se compose de trois parties :

- la première, dite partie méthodologique, décrit de manière détaillée la démarche en huit étapes successives, en présentant pour chacune son objectif, son contenu, sa méthode de mise en œuvre, les concepts et outils qu'elle mobilise, ainsi qu'un exemple d'application à une situation concrète ;
- la deuxième partie présente trois études de cas, pour lesquelles la démarche est appliquée au long des huit étapes ;
- la dernière partie contient des fiches explicatives des différents concepts utilisés dans la démarche ou susceptibles d'améliorer la connaissance du lecteur sur différents points de méthode.

Des renvois aux fiches explicatives se rencontrent dans le corps du texte lorsque des complé-

ments d'information semblent nécessaires. Les méthodes ou concepts auxquels il est fait référence sont alors définis et leur domaine de validité discuté.

Par ailleurs, chaque fiche explicative présente en quoi la maîtrise de son contenu est utile pour avancer dans la démarche et les étapes où, plus qu'ailleurs, elle pourrait être requise.

Le manuel constitue donc à la fois un support pédagogique, un guide pour le formateur et un manuel de référence. Il exige une compréhension de base de l'économie mais ne fait appel à aucune connaissance approfondie de formalisation. La compréhension et l'application de la démarche peuvent en effet être dissociées de la mise en œuvre des techniques d'analyses, de négociation et d'évaluation mobilisées à certaines étapes : celles-ci pourront être l'objet de contributions de spécialistes sollicités à dessein pour leur compétence particulière.



# Les partis pris méthodologiques

La démarche d'élaboration des politiques agricoles présentée dans ce manuel repose sur un certain nombre de partis pris méthodologiques qui en font l'originalité. Ils portent sur les points suivants :

- l'intervention publique dans le secteur agricole, hier légitime sans renfort d'arguments, est aujourd'hui remise en cause : elle doit être justifiée sur la base d'arguments formulés dans le langage dominant qu'est devenue l'économie ;
- la démarche vise donc à construire des argumentaires de l'intervention publique permettant aux différents acteurs concernés (pouvoirs publics, mais aussi acteurs de la société civile) d'élaborer une politique agricole concertée ;
- la construction des argumentaires de l'intervention publique est centrée sur la correction de défaillances de marché, de défaillances de gouvernement et de problèmes d'inéquité (ces trois notions sont respectivement définies dans les fiches A, B et C, pages 109, 115 et 119) ;
- les règles commerciales internationales constituent des contraintes qui limitent la marge de manœuvre des politiques nationales ; il faut en tenir compte, sans pour autant les considérer comme immuables, car elles découlent de la confrontation d'intérêts nationaux ; la démarche propose de justifier puis d'identifier les principales mesures qu'un pays peut être amené à mettre en place et qui, dès lors qu'elles sont non conformes aux règles internationales, deviennent une priorité de son agenda de négociation.

## Une approche économique de l'intervention publique

La politique agricole peut être définie comme l'intervention publique dans le secteur agricole. La notion d'intervention publique est ici comprise au sens large : elle concerne les actions que mène l'État, d'une part dans ses structures centralisées, d'autre part à tous les échelons de décentralisation, ainsi que toutes les actions qui visent à orienter et coordonner le comportement des acteurs privés.

La réflexion sur les modalités de l'intervention publique est caractérisée aujourd'hui par la recherche pragmatique des complémentarités entre le marché, l'État et d'autres dispositifs institutionnels comme les organisations privées ou les associations volontaires (organisations de producteurs, coopératives, interprofessions, etc.). Les manuels de politique publique restent néanmoins peu diserts sur la définition de ces complémentarités. Par ailleurs, la place de l'intervention publique dans le secteur agricole a été largement reconsidérée au cours des deux dernières décennies. Partant d'une situation d'omniprésence des États dans le développement agricole, les programmes de libéralisation (déréglementation, privatisation, suppression des transferts) ont cherché à promouvoir le marché comme dispositif privilégié de coordination, et la « vérité des prix » comme garante de l'efficacité dans l'économie.

Malgré le bilan très mitigé des expériences de libéralisation et de désengagement de l'État dans les pays en développement, l'évolution des esprits a été telle en vingt ans que l'intervention publique, hier légitime par elle-même, doit aujourd'hui être justifiée sur la base d'arguments précis. En outre, l'économie tenant lieu aujourd'hui de langage dominant, ces arguments ont tout intérêt à être formulés dans ce langage. C'est particulièrement vrai au niveau des négociations commerciales, où les recommandations politiques qui sont faites aux gouvernements des pays en développement par les différents bailleurs reposent essentiellement sur des arguments de science économique, et où obligation leur est imposée en conséquence de maîtriser ce langage.

Les controverses accompagnant les bienfaits de la libéralisation sur les agricultures des pays en développement illustrent bien la prégnance de l'économie en même temps que les possibilités d'argumentation que cette discipline recèle (cf. encadré ci-contre).

Il est donc nécessaire aujourd'hui de mobiliser ce langage économique pour la justification, la définition, l'évaluation empirique des politiques publiques et de leurs substituts (organisations privées, associations volontaires) dans le secteur agricole. Ce manuel propose un argumentaire économique pour justifier une politique agricole. Mais dès lors que la théorie économique à laquelle on se réfère ne rend pas compte de toute la réalité de la production et des échanges de biens et services – en particulier dans ses dimensions sociales et culturelles, d'équité et de justice –, un espace de négociation légitime s'ouvre.

## La construction d'argumentaires pour la négociation des politiques agricoles

La seconde caractéristique structurante de la démarche est de chercher à construire des argumentaires de l'intervention publique, afin de donner aux différents acteurs concernés (les pouvoirs publics, mais aussi les acteurs de la société civile, les collectivités locales) la capacité de négocier une politique agricole concertée.

L'objectif n'est pas de proposer des politiques agricoles « clé en main » mais de fournir aux acteurs un langage commun qui les conduira à comprendre, évaluer, définir et finalement négocier les politiques agricoles.

Nous envisageons ici trois grands types de négociation dans la pratique courante des politiques agricoles.

**1. La négociation au sein d'un secteur/d'une filière.** La négociation entre acteurs publics et privés au sein d'un secteur ou d'une filière dans le cadre d'une interprofession s'impose progressivement dans l'élaboration des politiques publiques. La démocratisation de la vie politique a évidemment contribué à ce renforcement des processus de négociation, mais celle-ci apparaît aussi comme une condition de l'efficacité des politiques publiques.

En effet, les politiques publiques ne se traduisent pas (ou plus) par des actions mises en œuvre par les seuls pouvoirs publics. Elles visent bien plus à orienter, coordonner le comportement des acteurs privés. La « bonne compréhension » des politiques publiques par les acteurs privés est donc essentielle pour garantir leur réussite. La participation des acteurs privés à l'élaboration des politiques, par la négociation, permet cette « bonne compréhension ».

**2. La négociation intersectorielle.** Le processus d'élaboration de la politique agricole vise à dégager une position de compromis préservant au mieux les intérêts de chacun dans le sens de l'intérêt collectif. Nous nous plaçons dans une perspective de bien-être social qui dépasse les positions catégorielles ou de rente qui se feraient au détriment d'autres catégories de la population. Les arguments de politique sur lesquels débouche notre démarche s'inscrivent dans un processus d'intervention publique promouvant l'intérêt national. L'argumentaire ainsi construit ne défend pas, par construction, l'intérêt catégoriel des agriculteurs au sens strict, ce dernier pouvant s'avérer contradictoire avec l'intérêt général. De manière symétrique, il permet de mettre en lumière au sein des secteurs non agricoles, les conséquences de choix politiques sur l'agriculture. La démarche est donc destinée à stimuler les négociations intersectorielles ou interministérielles.

## LES ARGUMENTAIRES ÉCONOMIQUES POUR ET CONTRE LA LIBÉRALISATION DU COMMERCE AGRICOLE

### ● Les vertus de la libéralisation du commerce agricole

Libéraliser le commerce agricole est une idée séduisante parée de deux vertus. La première est celle de l'efficacité. En effet, la libéralisation des prix agricoles, c'est-à-dire la suppression des taxes et subventions qui en modifient le niveau d'équilibre, conduit théoriquement, dans une économie marchande, à l'allocation optimale des ressources. Autrement dit, la libéralisation permet la production d'un bien-être maximum à partir d'un ensemble contraint de facteurs et cet « effet richesse » devrait profiter à toutes les nations.

La seconde vertu de la libéralisation est celle de l'équité. L'agriculture dans les pays riches bénéficie d'importantes subventions et de protections tarifaires qui enlèvent tout sens à la notion d'avantages comparatifs « naturels ». Ainsi, d'après l'OCDE<sup>1</sup>, entre 1986-88 et 1999-2001, le soutien aux producteurs est passé de 9 000 à 17 000 euros par équivalent agriculteur à temps plein dans l'Union européenne, de 15 000 à 22 000 euros aux États-Unis, de 12 000 à 26 000 euros au Japon, contre moins de 300 euros en Afrique sub-saharienne. Sans ces subventions et les protections tarifaires qui les accompagnent, les États-Unis ne produiraient pas de coton, pas de riz, pas de maïs, le Japon ne produirait pas de riz, l'Union européenne ne produirait pas de sucre, pas de riz, pas de maïs, moins de bœuf, moins de fruits, moins de blé.

Supprimer protection et soutiens revient alors à redistribuer géographiquement les zones de production, au profit des régions où les facteurs indispensables à l'activité agricole que sont la terre et la main-d'œuvre sont relativement abondants. Or les pays pauvres répondent à cette définition. Libéraliser le commerce agricole devrait donc déboucher sur une distribution plus juste des revenus agricoles dans le monde. Il existe un effet « redistributif » dont les nations les plus pauvres, brimées par les subventions des pays riches, devraient tirer profit.

### ● Les hypothèses

Des modèles économiques, construits lors de l'intégration pleine et entière de l'agriculture dans le Gatt<sup>2</sup>, actuel OMC<sup>3</sup>, confirment l'existence des deux effets « richesse » et « redistribution » au profit des pays en développement, avec quelques ambiguïtés néanmoins pour les pays importateurs nets. Ces modèles s'appuient dans leur très grande majorité sur des hypothèses de fonctionnement parfait de marchés.

Sur un marché parfait (cf. la présentation détaillée dans la fiche A, page 109), toute intervention publique modifiant le niveau d'équilibre des quantités et des prix est sous-optimale par rapport à une situation de marché libre. Les prix sont dits « distordus », l'économie ne produit pas autant de bien-être (dont le sens économique est rappelé dans la fiche E, cf. page 133) qu'elle ne le ferait sans intervention publique. Libéraliser, sous ces hypothèses, permet l'obtention du bien-être le plus élevé. .../...

<sup>1</sup> OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques.

<sup>2</sup> Gatt : Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

<sup>3</sup> OMC : Organisation mondiale du commerce.

● **Que se passe-t-il lorsque les hypothèses de marché parfait ne sont pas satisfaites ?**

La question la plus controversée n'est pas celle des effets théoriques de la libéralisation mais bien celle de ses effets empiriques.

Qu'en est-il des effets « richesse » et « redistribution » lorsque l'économie réelle ne se conforme pas aux hypothèses de perfection qui la décrivent dans les modèles de marché parfait ? La question est particulièrement pertinente dans les pays en développement, *a fortiori* dans le secteur agricole où les prix sont notoirement fluctuants, et les structures de marché (information, crédit, infrastructure, assurance) défailtantes.

Quels sont alors les instruments disponibles permettant de réduire les effets néfastes sur les plus pauvres des défailtances de marché observées ? Quelle marge de manœuvre existe-t-il pour la force publique dans la mise en œuvre de politiques de réduction des inégalités ? Quel est le coût budgétaire d'une intervention ciblée sur les ménages ruraux ? Quels sont ses effets sur les autres secteurs et sur les marchés mondiaux ? Un droit de douane dans les pays pauvres permet-il de résoudre les problèmes de pauvreté rurale et d'inégalité de revenu entre secteurs ? On le voit, ces questions, par leur formulation même, exigent des réponses exprimées en termes économiques.

**3. La négociation internationale.** La démarche vise également à dégager une position nationale qui puisse servir de base à une négociation du pays avec des partenaires extérieurs : bailleurs de fonds, enceintes de négociations multilatérales, intégration régionale, constitution d'accords de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne. De même que la politique agricole se négocie entre acteurs nationaux, elle se négocie également vis-à-vis de l'extérieur. La mise en conformité de la politique agricole aux conditionnalités des organismes financiers internationaux et aux règles des instances multilatérales telles que l'OMC réduit la marge de manœuvre de la politique agricole, et c'est précisément la raison pour laquelle le pays se doit d'avoir des options claires, ainsi qu'un argumentaire solide pour les justifier. Il accroît ainsi sa capacité à faire prévaloir ses positions et se place dans une situation plus favorable dans la négociation internationale.

Dans le cadre de ces négociations, la construction d'un argumentaire sur les choix de politique agricole impose de réfléchir sur les domaines et

les modalités de l'intervention publique dans le secteur agricole. Dans un contexte de démocratisation politique, de libéralisation économique et de désengagement de l'État d'un certain nombre de fonctions, les choix de politique publique portent avant tout sur les missions que l'État doit continuer d'assurer.

Cela implique de discerner les domaines dans lesquels l'intervention publique est collectivement souhaitable et d'identifier les modalités de cette intervention ; il convient de préciser quelles sont les mesures concrètes de mise en œuvre de la politique prédéfinie, et quelles instances sont en charge de cette mise en œuvre. Il ne s'agit donc pas de se limiter à la formulation d'objectifs mais de concevoir aussi les instruments à mobiliser : réglementation, subvention ou taxation, production de biens ou services...

Le souci de développer l'analyse jusqu'à l'identification de mesures répond d'une part aux nécessités de l'évaluation, d'autre part à l'impératif de respecter – ou de renégocier – les rè-

4 PAS : programmes d'ajustement structurel.

5 Uemoa : Union économique et monétaire ouest-africaine.

gles internationales (OMC, PAS<sup>4</sup>, Uemoa<sup>5</sup>) qui portent précisément sur les mesures et non sur les objectifs. Ce sont donc d'abord des mesures – ou instruments – de politique qu'il s'agit de négocier.

## La notion de défaillance au cœur des argumentaires

L'option choisie pour la construction d'argumentaires est de justifier l'intervention des pouvoirs publics par le fait qu'elle corrige des défaillances du marché, des défaillances dites de gouvernement ou des problèmes d'inéquité.

Sans rentrer dans le détail des différentes notions précédentes, définies dans les fiches A, B et C (cf. pages 109, 115 et 119), on précisera simplement ici que les défaillances de marché se caractérisent par des situations dans lesquelles le marché est incapable d'assurer une coordination efficace entre les acteurs, que les défaillances de gouvernement correspondent à des situations socialement non désirables du fait d'une intervention gouvernementale<sup>6</sup> et que les problèmes d'inéquité sont manifestes lorsque la situation sociale est jugée trop conflictuelle ou inacceptable pour des raisons morales par une majorité de la population.

La démarche consiste alors à recenser par des indicateurs appropriés l'ensemble des défaillances de marché, de gouvernement et les problèmes d'inéquité dans le secteur agricole, avant d'envisager le type d'intervention publique susceptible de les résoudre à moindre coût.

Il faut également prendre en compte un certain nombre de difficultés théoriques et méthodologiques, liées au fait que les effets d'une politique particulière sont incertains dès lors que les marchés et/ou les gouvernements sont défaillants : dans un monde différent de l'économie décrite dans les livres, la solution à un problème économique particulier n'est plus unique ; plusieurs solutions se dégagent, dont les effets devront être comparés, discutés, avant de faire émerger un instrument particulier.

C'est tout l'objet de la négociation.

Parmi les difficultés rencontrées, il convient de mentionner les points suivants :

► **L'intervention publique envisagée pour corriger une défaillance de marché peut générer des dysfonctionnements plus graves que la défaillance de marché elle-même.** Le fait que le marché ne fonctionne pas de manière satisfaisante rend envisageable une intervention publique, mais dont il reste à préciser les modalités de mise en œuvre. L'identification d'une défaillance de marché ne justifie pas toute intervention publique. Il convient notamment de s'assurer que les mesures mises en place pour corriger la défaillance de marché n'engendrent pas à leur tour des défaillances de gouvernement qui pourraient éventuellement constituer un remède pire que le mal. Cette précaution passe par la confrontation des défaillances de marché constatées avec les défaillances potentielles de l'intervention publique mise en œuvre pour les corriger.

► **Le débat entre croissance et équité.** La correction de l'inéquité est souvent considérée comme une source de distorsion des marchés. Cette conception ignore d'une part l'existence de mesures redistributives dites efficaces (qui font « coup double » en corrigeant une défaillance de marché et, ce faisant, en réduisant les inégalités) ; elle ignore d'autre part le fait que la simple recherche d'une meilleure efficacité ne préjuge pas – selon la théorie économique standard – d'une amélioration de la distribution de la richesse ni de la situation des plus pauvres<sup>7</sup>. La recherche de situations sociales plus équitables ne doit donc pas être subordonnée à la seule recherche de l'efficacité économique globale. En d'autres termes, la croissance est certes nécessaire à la réduction de la pauvreté, mais elle est insuffisante en soi si elle n'est pas accompagnée de mesures redistributives. C'est bien la combinaison de croissance et de redistribution qui permet de résorber la pauvreté, car trop d'inégalité tue la croissance.

<sup>6</sup> Pour caractériser une situation indésirable, du fait de l'absence d'intervention de l'État, on parlera plutôt de carence de gouvernement.

<sup>7</sup> C'est le constat fait par la Banque mondiale, et que traduit le glissement des stratégies de lutte contre la pauvreté : de la recherche de la croissance maximale au développement des opportunités et capacités des plus faibles.

► **L'efficacité n'est jamais, en soi, un objectif des politiques agricoles.** Les objectifs de politique agricole portent plutôt sur la croissance du produit intérieur brut (PIB) agricole, l'amélioration de la sécurité alimentaire ou la réduction de la pauvreté dans le monde rural. La formulation de ces objectifs revêt inévitablement un caractère politique de choix de société, de priorité d'intérêt public, et cette formulation est préalable à l'identification des modalités souhaitables de l'intervention publique. La démarche proposée consiste donc à identifier quelle est l'intervention publique qui contribue à atteindre ces objectifs de développement macro-sociaux pré-définis en combinant recherche de l'efficacité et éventuellement d'une meilleure équité.

► **En cas de co-existence de plusieurs défaillances de marché, la correction d'une seule de ces défaillances peut entraîner davantage d'inefficacité** (cf. fiche E page 133). L'élimination simultanée de toutes les défaillances de marché est une tâche ardue, et la plupart des interventions publiques ne jouent le plus souvent que sur certaines d'entre elles. On se trouve alors dans la situation où certaines défaillances de marché ont été corrigées et d'autres pas. Cette situation peut se révéler préjudiciable et entraîner davantage d'inefficacité qu'il n'en existait avant l'intervention publique.

La théorie (dite de l'optimum de second rang, détaillée dans la fiche explicative E) affirme que « quand il existe une distorsion inévitable sur un marché, il est plus efficace d'introduire délibérément une faible distorsion sur tous les autres marchés pour disséminer les effets de la distorsion. Ainsi, à moins de pouvoir éliminer toutes les sources précédentes de distorsion, on ne peut pas démontrer que la meilleure solution réside dans les marchés libres (concurrence parfaite) »<sup>8</sup>. Ainsi, on ne peut pas considérer *a priori* que plus on corrige de défaillances – par exemple en commençant par les plus faciles – plus on augmentera en efficacité.

Cette restriction est une invitation au pragmatisme dans la mise en œuvre de la méthode et à la considération de tous les cas : ceux où les défaillances de marché peuvent être résolues en étant abordées de front (on vise alors un optimum dit de premier rang) ou contrecarrées

par une mesure corrective (on vise alors un optimum de second rang). La démarche s'attache avant tout à sérier les problèmes, en qualifier la nature, à raisonner plusieurs mesures appropriées à soumettre à l'évaluation et à la négociation.

## Les règles internationales comme une limite mouvante aux politiques nationales

La définition d'une politique nationale met en jeu à la fois la légitimité d'un État à prendre des mesures jugées bonnes socialement pour les citoyens dont il doit défendre les intérêts (légitimité interne), et la responsabilité, vis-à-vis de pays tiers, de ne pas créer de nuisances, ce que sont les fameuses « distorsions de prix » (légitimité externe). On peut considérer qu'il existe schématiquement deux façons d'appréhender cette légitimité externe :

► On peut estimer que toute mesure entraînant des distorsions de prix, même si elle est efficace au niveau national, doit se conformer à l'efficacité multilatérale<sup>9</sup>. D'une certaine manière, la légitimité externe (ou loyauté d'une politique vis-à-vis des partenaires commerciaux) prime sur la légitimité interne. La multiplication des accords internationaux nous rappelle qu'une politique nationale ne peut pas se raisonner dans le cadre strict d'un État, au point que le droit à la préférence nationale peut en être bousculé.

► Ou bien, et c'est l'option que nous avons privilégiée, on peut décider, à rebours de cette relation de subordination, de partir de considérations internes avant d'examiner, et éventuellement de proposer des arguments pour modifier les critères de conformité internationaux des politiques.

<sup>8</sup> D. Begg, S. Fischer, R. Dornbush, « Micro-économie », Ediscience Int., Paris, 1996, p. 465.

<sup>9</sup> D'une manière générale, on montre (cf. Le Cotty, Voituriez, Aumand) que des politiques efficaces au niveau national peuvent s'avérer distorsives pour les pays tiers, en particulier lorsque l'efficacité se mesure aussi à la prise en compte des externalités.

Il se peut en effet que des considérations sociales, culturelles, éthiques se mêlent aux considérations commerciales et que la prise en compte d'intérêts domestiques sociaux, culturels ou environnementaux nationaux débouche sur des mesures perturbant les marchés mondiaux (mesures « distorsives » pour reprendre l'adjectif consacré). Pour tenir compte d'effets négatifs sur l'environnement, on peut par exemple être amené à taxer certains produits ou intrants (engrais) ou, au contraire, pour tenir compte de la contribution à la satisfaction des attentes des touristes, subventionner certaines pratiques pastorales qui façonnent le paysage. D'autres mesures peuvent découler de la prise en compte d'intérêts non commerciaux ou d'un souci d'équité, telles que des taxations, des bonifications d'intérêts, des redistributions de terres, des dotations en investissement qui portent atteinte au libre jeu du marché et à ce titre « faussent la vérité des prix ».

Bien que toutes ces mesures distorsives puissent être efficaces au niveau national, elles seront qualifiées de déloyales par des pays tiers car elles ne respectent pas le libre jeu du marché. Le critère d'efficacité ne suffit plus à assurer la conformité des politiques aux règles multilatérales : l'efficacité nationale, dans le cadre de marchés imparfaits, ne correspond pas nécessairement à l'efficacité multilatérale.

À l'inverse, pour un pays qui cherche à définir une politique nationale, la recherche de conditions d'efficacité économique maximale peut se trouver contrecarrée par l'existence, chez un de ses fournisseurs ou de ses clients sur le marché international, de conditions qui ne sont pas celles d'un marché libre et concurrentiel. On sait aujourd'hui que de nombreux produits agricoles tempérés, en raison des soutiens directs et indirects dont ils bénéficient dans les pays riches, s'échangent sur les marchés internationaux à des prix de dumping, et ce en toute conformité avec les règles actuelles de l'OMC. Se conformer à ces règles présente alors le risque, pour un pays en développement, d'exposer son agriculture à la concurrence déloyale de certains produits, sans possibilité de recours.

Il peut être ainsi fondé économiquement d'exiger, auprès des instances multilatérales, des dispositions contraignantes pour les pays à l'origine

de pratiques déloyales, et à défaut, de pouvoir mettre en œuvre des mesures qui corrigent ces distorsions si elles devaient subsister<sup>10</sup>. En vertu des principes théoriques de l'économie néo-classique, une intervention étatique aux frontières (prélèvement douanier par exemple) serait alors légitime. En effet, « les tarifs douaniers ne se justifiaient qu'en cas de distorsion d'origine externe »<sup>11</sup>. De la même manière, toute mesure de protection ou de soutien prise dans un pays devrait être compensée par une redistribution des richesses créées vers le pays victime des distorsions de marché qu'il génère<sup>12</sup>. Ces deux situations ne semblent pas être prises en considération dans l'accord agricole de l'OMC ; elles n'en restent pas moins des exemples de pertinence de l'approche économique dans la production d'arguments.

Notre choix revient en définitive à ne retenir comme intangibles et insurmontables ni les règles de conformité, ni les dysfonctionnements des marchés internationaux éventuellement préservés par ces règles. L'intérêt de notre démarche est qu'en généralisant la recherche des défaillances de marché aux marchés nationaux et internationaux, une large panoplie d'instruments de politique trouve sa légitimité économique, au-delà des canons imparfaits prescrits dans le marbre de l'OMC.

Nous essaierons donc particulièrement, tout au long de ce manuel, en partant de la théorie standard, de faire valoir l'intérêt qu'il y a à corriger les défaillances de marché et les situations d'inéquité au niveau national tout en tenant compte des distorsions véhiculées par les échanges internationaux.

<sup>10</sup> L'expérience montre qu'en dépit de nombreuses négociations depuis l'Uruguay Round, les distorsions imputables aux pays du Nord (mesurées par la mesure globale de soutien – MGS) ne se sont pas amoindries.

<sup>11</sup> Cité de Jagdish Bhagwati, « Le protectionnisme », p. 32, éd. Dunod 1988, considéré comme un des pourfendeurs du protectionnisme.

<sup>12</sup> Ce n'est pas la voie principale permise par l'OMC qui, à la suite d'une condamnation, autorise le pays lésé à mettre en place des mesures de rétorsions, ce qui au final peut encore ajouter à l'inefficacité économique.

# Présentation de la démarche

## Une démarche en huit étapes

La politique agricole contribue à la réalisation d'objectifs globaux de développement, en réglant les problèmes qui surviennent au niveau du secteur agricole pour atteindre de tels objectifs. La formulation des problèmes repose sur une vision globale des perspectives du secteur agricole et de son insertion dans l'économie nationale.

La méthode d'analyse de la politique agricole proposée ici démarre par l'explicitation d'un problème, déroulé ensuite au long des huit étapes jusqu'à l'identification des mesures et des instances de mise en œuvre de l'intervention publique. Les étapes se suivent donc les unes aux autres suivant un fil conducteur logique : le produit attendu d'une étape constitue le point de départ de l'étape suivante.

Le tableau 1 (cf. page 20) présente une synthèse graphique de la démarche. Par souci pédagogique, les huit étapes sont regroupées en trois grandes phases : la première a trait aux justifications de l'intervention publique, la seconde précise les modalités de cette intervention et la troisième évalue l'impact et la conformité de l'ensemble des mesures identifiées.

► **La première phase**, qui débouche sur l'identification des domaines économiquement pertinents de l'intervention publique, comprend trois étapes :

– *L'étape 1* expose le problème dont la résolution devient l'objectif général de politique agricole. L'étape précise les enjeux relatifs au pro-

blème et reformule celui-ci en fonction des objectifs globaux de développement national, déclinés généralement dans des documents d'orientation de type « Plan de Nation ».

– *L'étape 2* décline le problème général en problèmes spécifiques, reliés entre eux par des relations de cause à effet, dans le cadre d'un arbre des problèmes. Le problème général est ainsi décomposé en une arborescence de problèmes spécifiques jusqu'à ce que la situation problématique puisse se résumer soit à une défaillance sur le marché intérieur ou sur le marché international, soit à une défaillance de gouvernement, soit à une inéquité particulière. La prise en compte de l'ensemble de ces défaillances et inéquités permet de préciser le domaine légitime de l'intervention publique, sans préjuger à ce niveau des modalités.

– *L'étape 3* reprend l'arbre des problèmes de l'étape précédente pour le convertir en arbre des objectifs. Le produit attendu est la formulation des objectifs spécifiques de l'intervention publique, ainsi que des indicateurs objectivement vérifiables propres à chacun.

Cette première phase correspond à une problématisation des orientations stratégiques présentées dans des documents tels que les « Schémas directeurs du développement rural » ou les « Plans stratégiques opérationnels ». Ces documents précisent les domaines stratégiques de l'intervention publique, mais ils ne rentrent pas dans leur justification économique. La construction de l'argumentaire réalisé au cours de ces trois premières étapes a pour but de combler cette lacune.



TABLEAU 1 : Présentation synthétique de la démarche méthodologique

	ÉTAPE	CONTENU
Justification de l'intervention publique	Étape 1	Diagnostic initial : enjeux liés au problème à traiter et éventuelle reformulation de ce problème.
	Étape 2	Construction de l'arbre des problèmes, identification des défaillances de marché, de gouvernement et des problèmes d'inéquité.
	Étape 3	Construction de l'arbre des objectifs et identification des indicateurs objectivement vérifiables nécessaires au suivi-évaluation.
Modalités d'intervention	Étape 4	Définition des mesures possibles d'intervention publique.
	Étape 5	Sélection et hiérarchisation des mesures d'intervention. Évaluation qualitative de la faisabilité politique, sociale et économique des mesures.
	Étape 6	Identification des instances d'intervention.
Impact et conformité des mesures	Étape 7	Évaluation de l'impact de l'intervention publique.
	Étape 8	Définition des objectifs de négociation et mise en conformité de la politique avec les règles internationales.

► **La deuxième phase** précise les modalités de l'intervention publique. Elle comporte également trois étapes :

- *L'étape 4* dresse un inventaire des mesures possibles d'intervention publique ; il s'agit de concevoir les instruments à mobiliser, tels que la réglementation, les subventions et les taxes, la fourniture de biens ou de services, face à des défaillances ou des problèmes d'inéquité particuliers. Pour corriger une défaillance de marché, de gouvernement ou une inéquité, plusieurs mesures différentes peuvent être envisagées. Elles sont recensées au cours de cette étape avant d'être hiérarchisées dans une étape ultérieure.
- *L'étape 5* consiste à réviser l'inventaire des mesures envisageables au regard des conditions politiques, sociales et financières de leur mise en œuvre.
- *L'étape 6* détermine l'instance la plus adaptée à chaque mesure identifiée, sur la base du principe de subsidiarité. On cherche le niveau d'intervention le plus décentralisé qui reste perti-

nent pour mettre en œuvre la mesure. L'amélioration de l'efficacité de l'intervention publique passe par une redéfinition des rôles respectifs des différentes instances susceptibles de contribuer à l'intérêt général.

Cette phase correspond en général au travail réalisé pour établir les « Plans d'actions ». Une politique agricole ne se limite pas à l'énoncé d'orientations stratégiques, elle comprend la formulation des mesures destinées à les rendre opérationnelles.

► **La troisième phase** porte sur l'évaluation *ex ante* de l'impact des mesures et l'analyse de leur conformité au regard des différents accords et engagements internationaux.

- *L'étape 7* correspond à l'analyse de la conformité de la politique vis-à-vis des objectifs nationaux et l'examen de ses effets indirects ; elle consiste à évaluer l'impact des différentes mesures.
- *L'étape 8* correspond à l'analyse de la conformité de la politique avec les règles internationales telles que les accords régionaux, l'OMC,

les conditionnalités des programmes d'ajustement structurel et d'ajustement sectoriel agricole. Cette étape intervient volontairement en dernière position car la démarche a pour but premier de déterminer quelle serait la politique agricole collectivement souhaitable, et ensuite de la confronter aux contraintes extérieures ; on en dégage un agenda de discussion pour le pays, avec une identification des points qu'il souhaite renégocier en priorité.

## Une application à divers niveaux

La démarche a pour ambition d'être applicable à différents niveaux d'intervention, en utilisant les mêmes concepts et le même cadre méthodologique, mais avec des résultats différents, propres au niveau considéré. Ainsi, la démarche peut être appliquée aussi bien au niveau de la politique agricole dans sa globalité qu'au niveau de l'élaboration d'un plan d'action spécifique.

► **Au niveau global**, la démarche permettra de positionner le secteur agricole dans le contexte économique global, d'appréhender la contribution du secteur agricole à l'atteinte des objectifs de développement nationaux, et d'avoir une vue d'ensemble sur les grands domaines où une intervention publique est pertinente, ainsi que sur les modalités et les instances de mise en œuvre de cette intervention.

► **Au niveau d'un plan d'action spécifique**, l'application de la démarche permettra de préciser de manière raisonnée le contenu de ce plan d'action, les mesures concrètes envisagées et le rôle attendu des différents types d'acteurs (instances centralisées de l'État, instances décentralisées, organisations de producteurs, opérateurs privés, collectivités territoriales, ONG) dans leur mise en œuvre.

## La place de la concertation dans la démarche

La mise en œuvre de la démarche donne une place centrale à la concertation entre l'ensemble des acteurs impliqués dans le secteur agri-

cole ; la concertation est même une condition cruciale de réussite de la démarche, et les mesures identifiées auront d'autant plus de chance de porter leurs fruits qu'elles ont été élaborées dans le cadre de processus participatifs.

Cette importance stratégique de la concertation dans le déroulement de la démarche est justifiée par les raisons suivantes :

► **La démarche méthodologique** proposée cherche à élaborer une politique agricole qui soit porteuse de l'intérêt général dans un contexte où les marchés fonctionnent souvent mal et où efficacité et équité peuvent se révéler contradictoires. Cette recherche des domaines et des modalités de l'intervention publique ne peut se faire que de manière pragmatique, par adaptations successives, dans la mesure où il n'y a pas une politique agricole qui soit systématiquement meilleure que les autres. Pour chacune des huit étapes de la démarche, il est donc nécessaire de dégager des positions de consensus découlant de dynamiques de concertation. En situation d'incertitude sur la nature du choix optimal, une position qui est socialement négociée devient le meilleur choix.

► **La concertation** est également justifiée par le fait que l'impact effectif d'une mesure dépend dans une large mesure des conditions dans lesquelles cette mesure a été élaborée. Une mesure décrétée unilatéralement par une instance nationale sera toujours moins bien reçue par l'ensemble des acteurs concernés que si elle a été négociée avec eux. En conséquence, l'application d'une mesure décrétée unilatéralement sera moins suivie d'effet que si la mesure a été prise de manière concertée, et son impact sera le plus souvent décevant au regard des objectifs. L'intervention publique ne se limite pas à des actions mises en œuvre par les seuls pouvoirs publics mais vise à orienter et coordonner le comportement d'acteurs qui seront d'autant plus coopératifs qu'ils ont été associés aux décisions au préalable. Il est important de souligner que la concertation peut faire l'objet de plusieurs allers et retours entre le niveau central et le niveau local.

► **La politique agricole** recherchée prétend concilier des intérêts catégoriels parfois contradictoires dans le sens de l'intérêt collectif. Des conflits d'intérêts peuvent apparaître entre acteurs du secteur rural, mais aussi vis-à-vis des secteurs

non agricoles. Certains choix politiques au niveau macro-économique peuvent avoir de fortes conséquences sur l'agriculture, et à l'inverse, la défense de l'intérêt catégoriel des agriculteurs peut pénaliser des groupes sociaux urbains. La construction de l'argumentaire que vise la démarche doit donc prendre en compte les différents intérêts catégoriels et en favoriser l'arbitrage en ayant recours à la concertation.

L'étape 6 de la démarche fait explicitement référence au rôle des acteurs, et au choix des instances

les mieux adaptées pour mettre en œuvre les mesures identifiées. Elle évoque donc explicitement la nécessité de mobiliser différents types d'acteurs dans le processus de politique agricole. Le recours à la concertation dans la démarche méthodologique proposée va toutefois bien au-delà.

L'application de la démarche d'élaboration de la politique agricole fait appel à la mobilisation de l'ensemble des acteurs impliqués, publics comme privés, dans le cadre de structures de concertation, et ce, à chacune des étapes de la démarche.