

# **Les approches de la multifonctionnalité agricole par la FAO dans le contexte des négociations à l'OMC. 1999-2004**

Séminaire AGTER 17 octobre 2008

Document de travail – pour discussion.

Merci d'envoyer vos commentaires à [fredericdeve@yahoo.fr](mailto:fredericdeve@yahoo.fr)

*Ce document reprend en partie la communication de l'auteur à l'Académie d'agriculture du 26 mai 2004 ainsi que la synthèse FAO des résultats RoA première phase (RoA summary report 2004). Les opinions exprimées n'engagent que l'auteur. Résultats de l'étude FAO complets sur [www.fao.org/es/esa/roa](http://www.fao.org/es/esa/roa)*

Frédéric DEVE  
Consultant indépendant  
Directeur/fondateur du projet RoA

## Introduction

孔子说：“我算有知识吗？其实没有。有个农夫向我提问，我却回答不出来。对他提出的问题我前后反复思考，也无法回答他。”

*(Confucius a dit: “Suis-je un homme lettré? Non. Un jour un paysan m’a posé une question et je n’ai pas su lui répondre. J’ai réfléchi et réfléchi encore à cette question, et je n’ai pas su y trouver de réponse. »).*

La multifonctionnalité de l’agriculture (MFA) a été au début des années 2000 un thème « chaud » au sein de l’OMC, de l’OCDE et de la FAO.

A l’OMC est liée aux échecs des négociations de Seattle en 1999 et de Cancun quelques années plus tard. Au sein de l’OCDE, elle a fait l’objet de négociations ardues entre les Etats du groupe de Cairns et ceux appelés les « amis de la multifonctionnalité ».

Les organes dirigeants de la FAO, quant à eux, ont été le théâtre d’affrontements entre les 17 pays membres du groupe de Cairns et la quarantaine de pays « amis de la multifonctionnalité ». Les premiers ont gagné la bataille institutionnelle : le concept même de multifonctionnalité est « tabou » au sein de la FAO – au sens où il n’est pas reconnu par ses instances dirigeantes, et qu’aucune action ne peut être menée en référence à elle. Les seconds (les amis de la multifonctionnalité) ont obtenu que le sujet soit abordé par les services techniques de l’institution, mais sous un autre nom : les « rôles de l’agriculture ».

C’est sous ce nom que la FAO a sensibilisé les gouvernements des PVD à ce thème et à ses implications en matière de politiques publiques : ce fut le projet « Rôles de l’agriculture », ou RoA, qui à travers des recherches et projets dans certains pays, des publications, un site web, des séminaires nationaux réunissant chercheurs et décideurs de politiques publiques dans les pays étudiés, etc. a cherché à contourner l’obstruction institutionnelle imposée par le groupe de Cairns.

Un bref retour en arrière est nécessaire :

Dans les années 90, alors que ce thème commençait en Europe et au Japon à faire l’objet de publications, de recherches et bientôt de politiques publiques, la multifonctionnalité était perçue au sein de la FAO de manière contradictoire. Ses partisans (qu’il s’agisse de certains services techniques et de pays membres) en faisaient un sujet incontournable pour aborder le « défi » du développement durable. Ses adversaires la voyaient en revanche comme un argument utilisé par les pays industrialisés pour justifier le maintien de niveaux élevés de subventions au secteur, et même les subventions aux exportations.

Lancée en l’an 2000, l’étude RoA de la FAO (« Rôles de l’Agriculture) est un projet de recherche financé par le gouvernement du Japon. Son ambition initiale était de traiter du thème de la multifonctionnalité de l’agriculture dans les pays en développement et de poser les bases factuelles pour étudier ses implications en matière de politiques publiques nationales et internationales.

Le présent papier est une tentative de resituer cette étude dans son contexte, et de présenter ses résultats et suites.

Dans la première partie, on rappellera le contexte historique dans lequel les travaux RoA ont été menés : les négociations de l'Uruguay Round, l'émergence de la multifonctionnalité de l'agriculture (MFA) comme thème de référence dans la politique agricole d'un certain nombre de pays, les pressions exercées par le groupe de Cairns sur la FAO, l'échec de la Conférence de Maastricht de la FAO de 1999, les travaux de l'OCDE sur la MFA et l'acceptation par ses pays membres d'un cadre d'analyse et de formulation de politiques fortement libéral, et enfin les résolutions de la conférence de la FAO de 1999 qui ont « muselé » l'institution sur le thème de la MFA, qui ont de fait banni l'usage de ce mot et de ce concept au sein de l'organisation.

La seconde partie traitera des approches et des résultats générés par le projet, qui concernent la pauvreté, l'environnement, l'émigration rurale urbaine, les fonctions « tampon » ou d'amortisseur que joue l'agriculture pour les ménages ou pour les économies nationales en temps de crise, les perceptions des fonctions de l'agriculture, et enfin les environnements de politique nationale et leurs effets sur les diverses fonctions de l'agriculture.

En conclusion, (mais aussi au cours des deux premières sections), on s'efforce de réfléchir sur quelques pourquoi ? et sur certaines limites de cette étude. Pourquoi les approches retenues ont-elles été ce qu'elles furent ? Pourquoi les résultats produits ont-ils été formulés comme ils l'ont été ? Pourquoi et comment ont-ils été utilisés ? Quelles implications ou significations apparaissent sur le plan de l'analyse politique ou économique du travail mené ?

La crise alimentaire de 2008, et la flambée des cours des produits de base produit un nouveau contexte pour les politiques publiques agricoles et les politiques d'aide au développement. Ce nouveau contexte affecte-t-il ou renforce-t-il la pertinence de l'évocation de la multifonctionnalité (ou des rôles) de l'agriculture dans les PVD – et la recherche de solutions nouvelles de politiques ?

## **1. Présentation de l'étude de la FAO sur les « Rôles de l'agriculture »**

### **1.1. Le contexte**

Les efforts de la FAO pour aborder le thème de la multifonctionnalité remontent à la conférence de Den Bosch (1991), avant le Sommet de la Terre de Rio, qui a jeté les bases de ce qui allait devenir le Chapitre 14 de l'Agenda 21 (qui traite du développement agricole et rural durable).

Depuis lors, y compris à Rio, nombreuses sont les déclarations internationales sur les politiques de développement durable, au sein de la FAO et dans d'autres enceintes internationales, qui ont précisé que ces politiques « doivent prendre en compte le caractère multifonctionnel de l'agriculture et de la terre ».

Quelques éléments de chronologie:

*1994* – C'est la fin du cycle de l'Uruguay round des négociations du GATT, à Marrakech. L'acte final de la Conférence de Marrakech décide de la fondation de

l'OMC (laquelle convoquera ses Etats membres, pour la première fois, en 1999 à Seattle, en rouvrant les négociations pour la poursuite de la libéralisation des échanges). Les négociations GATT se bloquaient sur le dossier agriculture, mais la signature de l'Accord de Marrakech sur l'Agriculture permet de clore ce cycle de négociations.

Les pays se sont engagés à un certain nombre de mesures à prendre pour devenir membres de l'OMC, et, en matière d'agriculture, à un premier train de mesures de libéralisation ( en ouvrant souvent largement leurs frontières aux importations, sans que cela soit réciproque). L'un des articles de l'Accord de Marrakech stipule que «les négociations se poursuivront en prenant en compte des préoccupations d'ordre autre que commercial : sécurité alimentaire, environnement et développement rural » ; il s'agit là, dans l'ensemble, d'un compromis qui reflète :

- 1) le consensus auquel les pays négociateurs sont parvenus : il faut libéraliser les échanges agricoles, abaisser le soutien interne au secteur et les barrières douanières et d'une manière générale réduire le protectionnisme selon les modalités accordées, et jusqu'au point accordé ; ce dernier point laisse encore (en principe) une marge de manœuvre assez ample pour les gouvernements qui entendent soutenir ou protéger leur secteur, au moins transitoirement, et subventionner ses exportations – même si beaucoup de pays en particuliers de PVD « joueront le jeu » et décideront une ouverture large de leurs frontières et une réduction de leurs budgets et mesures de soutien interne au secteur ( en poursuivant ainsi les mesures prises dans le cadre des ajustements structurels des années 80 et 90).
- 2) le souci prioritaire des PVD de conditionner la poursuite de la libéralisation à ses effets sur la sécurité alimentaire et sur le développement rural,
- 3) la préoccupation prioritaire des pays industrialisés de placer l'environnement au cœur des politiques publiques agricoles,
- 4) le souci des pays européens de maintenir une agriculture forte en raison de ses contributions à l'environnement et au développement rural, et de ses contributions aux exportations de la région,
- 5) une « concession » faite par le groupe de Cairns, qui reconnaît l'existence de préoccupations « autres que d'ordre commercial ».

Au sein de l'OMC, les « préoccupations d'ordre autre que commercial » recouvrent de fait la question de la multifonctionnalité.

1998 – OCDE, le conseil des ministres de l'OCDE demande au secrétariat que soit produit un document de référence et de réflexion sur la Multifonctionnalité de l'Agriculture (MFA). Tous les pays membres travaillent et négocient, difficilement, un document théorique qui ne sera approuvé que deux ans plus tard (en 2000) et un autre document traitant des politiques intervenant trois ans plus tard (2001). L'UE et le Japon, avec la Corée et la Suisse, s'opposent essentiellement à l'Australie, Nouvelle Zélande, au Canada et aux US. (Les prescriptions finales de l'OCDE imposeront quelques années plus tard des conditions « drastiques » au soutien à l'agriculture au titre de la MFA.)

1999 – L'année de Seattle, celle de la reprise des négociations à L'OMC. Les manifestations de la société civile et la naissance de l'alter mondialisme retiennent l'attention du grand public. Sur le plan technique, au sein de l'OMC, la difficulté principale, une nouvelle fois, est le dossier agricole. On reprend le débat sur les « considérations autres que d'ordre commercial » de l'accord de 94 de Marrakech : on doit prendre en compte « l'environnement, le développement rural, et la sécurité alimentaire ». De fait, ces « considérations d'ordre non commercial » sont la manière d'appeler la « multifonctionnalité » au sein de l'OMC. Ces considérations recouvrent les trois thèmes épineux qui justifient certaines politiques de soutiens et de protectionnisme (et autres distorsions du marché) aux yeux des décideurs de certains bords (certains PVD, et les amis de la multifonctionnalité), tandis qu'aux yeux du groupe de Cairns ils ne sont que des prétextes qui retardent la libéralisation du marché et ses bienfaits pour les PVD. Le groupe de Cairns est soudé, en bonne partie soutenu par les USA qui ne sont pas encore pris au piège de leurs propres subventions (le « farm bill » n'intervient qu'en 2002). La grosse dispute visible reste le débat UE-US sur le niveau de leurs subventions.

**Avant Seattle**, en 1999, les différents camps se sont préparés. Ils ont déjà croisé le fer, notamment à la FAO. Les amis de la MFA, dont la Hollande, ont en effet tenté d'investir la FAO : c'est la « Conférence NL/FAO de Maastricht : Cultiver nos avenir » en septembre 1999 sur le développement rural durable et l'agriculture et sur la multifonctionnalité de l'agriculture et de la terre. Cette dernière a été préparée sur environ deux ans par la FAO (Département Développement durable) sur fonds hollandais, et rassembla environ 350 experts d'environnement et de responsables politiques du monde entier. Son objectif initial est de tirer les enseignements de l'expérience, depuis Rio, sur le Chapitre 14 de l'Agenda 21 – de DD agricole et rural (exercice dont l'origine est une recommandation à la FAO de la Commission NU du Développement Durable CDD). Son papier de référence sur la problématique est entièrement centré sur la MFA, et propose un concept de base « MFCAL », définissant la MF de l'agriculture et de la terre. Ceci vient du fait que ce sont essentiellement des européens qui sont associés à sa préparation, tout en ayant reçu au cours de réunions préparatoires dans les différentes régions l'aval de nombreux autres pays. Le papier de référence insiste sur la nécessité d'une approche « normative » de la MFA, c'est-à-dire sur la nécessité de politiques qui reconnaissent, soutiennent et promeuvent la multifonctionnalité, comme fondement de toute politique de développement rural durable.

Les délégués des pays du groupe de Cairns font tout pour que la réunion échoue, et pour que cette approche liant DD et MFA soit délégitimée et discréditée. Les négociateurs à l'OMC représentant ces pays, venus de Genève en force, font de cette conférence le banc d'essai de leurs futures négociations à Seattle. La conférence « Cultivons nos avenir » est un véritable fiasco. Il n'y aura pas de conclusion ni de déclaration finale, ni de rapport du président de la Conférence.

*Automne 99.* Le Conseil de la FAO, un mois après l'échec de la Conférence de FAO/Pays bas de Maastricht, reconnaît l'absence de consensus entre les pays membres sur le concept de MFA. Sur la lancée la Conférence de la FAO (organe dirigeant suprême de l'organisation) prend acte de cette absence de consensus et enjoint son secrétariat (l'organisation FAO elle-même) de continuer à travailler sur le développement rural durable. En clair, l'assemblée des pays membres interdit au

secrétariat de dépenser ses ressources budgétaires sur le thème de la MFA, et de traiter de la MFA dans son programme de travail.

Dès lors au sein de la FAO, certains pays membres de l'OCDE amis de la MFA prennent acte de leur défaite, et un certain nombre de PVD sensibles à la MFA adoptent une attitude passive (par exemple la Chine, ou l'Inde). Certains pays industrialisés, toutefois, adoptent une attitude d'« entrisme », et continuent à vouloir investir la FAO sur le sujet (Japon, France). Ils vont le faire à travers le financement de projets, et à travers des réunions informelles des représentations des pays « amis de la multifonctionnalité », tenues en marge de la FAO.

Le Japon aligne 5 millions de dollars, et la France 0,3 millions de dollars pour que des projets relatifs à ce sujet voient le jour sous la conduite de la FAO. Le Japon négocie avec la Direction générale de la FAO – laquelle accepte que des travaux soient menés sous un autre nom que celui de multifonctionnalité.

2000. Un premier projet japonais de 4,5 millions de dollars est ainsi rapidement lancé : le projet RoA, dont l'orientation sera principalement de documenter les externalités de l'agriculture dans les PVD. (Un autre projet conjoint France-FAO de 0.3 million de dollars se heurte à des lenteurs bureaucratiques et ne verra le jour, finalement, que deux ans plus tard - son orientation sera surtout de traiter de l'évolution des systèmes agraires et de promouvoir des politiques de développement rural durable, et en, fait dans son exécution les références aux externalités et biens publics et à la multifonctionnalité seront absentes). Aucun des deux projets ne fera donc référence explicite à la multifonctionnalité. Leurs responsables ne pourront pas se rendre aux réunions scientifiques internationales traitant de la multifonctionnalité (la direction de la FAO ne leur donne pas feu vert, pour éviter que soit implicitement reconnu que ces projets traitent du sujet).

*Courant 2000* – Courant 2000, le secrétariat de l'OCDE a terminé son « cadre analytique » sur la MFA – approche exclusivement économique, dans laquelle les pays membres du groupe de Cairns ont finalement adopté une approche « positive » du sujet, et la reconnaissance du « phénomène » MFA. L'année suivante, en 2001, ce premier document sera complété par un autre fixant les implications de politique de cette analyse, lesquelles sont un ensemble de conditions très strictes sous lesquelles des soutiens à l'agriculture peuvent être accordés au titre de la reconnaissance de la MFA. De fait, les pays membres du groupe de Cairns ont ainsi reconnu, au sein de l'OCDE, l'existence de la multifonctionnalité, mais imposé que son utilisation comme justification de soutiens à l'agriculture soit soumise à une conditionnalité stricte, et se fasse selon l'orthodoxie de l'économie du bien-être. Ils espèrent ainsi contribuer à ce que les soutiens à l'agriculture des pays industrialisés soient substantiellement réduits dans les années suivantes. Cette situation au sein de l'OCDE n'aura pas d'incidence significative sur la réduction des subventions US et UE à court terme (voir le « Farm bill » de mai 2002 ; la PAC nouvelle, quant à elle, s'oriente vers le découplage des aides, mais de fait ses subventions ne sont pas réduites substantiellement, simplement partagées avec les nouveaux états membres de l'UE). Elle n'aura pas non plus, paradoxalement, d'influence pour la reconnaissance au sein de la FAO de la MFA – la « chape de plomb » sémantique et conceptuelle excluant la multifonctionnalité du champ du programme de la FAO reste en place. En bref, à partir de 2000, les pays du

groupe de Cairns reconnaissent la MFA au sein de l'OCDE, mais pas au sein de la FAO.

*Résultat : selon les institutions concernées, la multifonctionnalité porte donc des noms différents. Au sein de l'OMC, ce sont « les considérations d'ordre autre que commercial ». Au sein de l'OCDE, la multifonctionnalité. Et au sein de la FAO, les « rôles de l'agriculture »... Cette pluralité de noms et de concepts ne facilite pas, on s'en doute, l'analyse scientifique, ni les négociations.*

Dans ce contexte, pourquoi le Japon cherche-t-il à investir la FAO et à influencer à travers elle les PVD sur le thème de la MFA ? Une explication possible est qu'il attend de cette démarche que soit retardée autant que possible l'échéance à laquelle il devra déprotéger sa production de riz. Ses prix domestiques sont 4 à 5 fois les cours mondiaux – l'ouverture tarifaire aux importations achèverait de démanteler sa riziculture, et sa dépendance des importations, déjà très forte, s'accentuerait encore.

Pour le Japon, il s'agit donc d'un objectif stratégique de sécurité nationale pour éviter des ruptures d'importations. Le Japon, comme la Suisse, la Norvège et la Corée, soutiennent leurs agriculture avec le souci majeur de réduire leur vulnérabilité à des ruptures d'approvisionnement sur le marché mondial, pour des raisons de conflits armés ou autres (des expériences traumatiques de ce genre durant la seconde guerre mondiale ont conduit les Suisses, par exemple, à inscrire la préservation de la MFA dans la constitution fédérale). Freiner la libéralisation des échanges agricoles, protéger la production domestique et repousser les obligations de réduire les tarifs est le souci qui semble guider le Japon. Faire du « clientélisme » auprès des PVD n'est pas une préoccupation inexistante dans la décision du Japon de financer RoA à travers la FAO.

A cet objectif sécuritaire s'adjoint aussi une vision propre du Japon du développement durable, de l'environnement et même du rôle culturel de la riziculture, qu'ils s'efforcent de promouvoir dans les instances internationales. Ils financent séparément, mais parallèlement, les travaux OCDE et FAO sur la multifonctionnalité et sur RoA.

Et pourquoi la FAO accepte-t-elle, en dépit des décisions de son conseil et de sa conférence, de lancer des travaux de recherche sur ce sujet ? D'une part, elle est consciente que c'est une minorité qui a imposé ce silence (17 pays) et elle subit des pressions de l'Europe, de la Suisse, du Japon et de la Corée (40 pays « amis de la MFA »), et se trouve donc habitée par le souci de formules de compromis. Le souvenir de l'échec de la Conférence de Maastricht est aussi un souvenir cuisant – l'image de l'institution en a beaucoup souffert. D'autre part, elle accepte d'inclure ce projet dans un « paquet » de financement du Japon, qui accepte en retour de financer plus largement les activités de la FAO sur la sécurité alimentaire en échange d'une ouverture sur le thème MFA.

## **1.2. Le lancement de l'étude RoA**

L'ambition assignée par la FAO à l'étude RoA, dans sa première phase de recherche, a été formulée comme suit :

- a) d'aider à la documentation et à l'analyse des biens et services non marchands de l'agriculture, qu'il s'agisse de rôles économiques indirects ou d'externalités et de biens publics de caractère social, environnemental ou même culturel,
- b) d'explorer l'impact que peuvent exercer les politiques publiques sur les rôles de l'agriculture.

Pourquoi ces objectifs ? Les pays industrialisés ont commencé depuis des décennies à utiliser des indicateurs agro-environnementaux, et des comparaisons entre eux, entre leurs externalités et entre types d'agricultures sont de plus en plus possibles. Rien de tel dans les PVD. Sur le plan des politiques, les mesures de soutien et de protection au sein de l'OCDE sont évaluées selon une méthodologie commune. En revanche, dans les PVD, seules existent leurs déclarations de soutien lors de leur entrée à l'OMC, lesquelles sont établies plus souvent sur des bases précaires ou biaisées par des partis pris d'orientations de politiques. Dans les PVD, l'analyse des rôles non marchands se heurte donc à une absence critique de données, de méthodes comparables, etc. De même, l'analyse des politiques se heurte à l'absence de références et méthodes communes et comparables, de données fiables, etc.

Il s'agissait donc pour la FAO d'aider les PVD à rassembler des données et analyses qui leur soient propres, et qui prennent en compte leur spécificité (forte ruralité, forte pauvreté, etc.)

Et il s'agit ensuite, au moins dans la déclaration d'intentions initiales, de produire en fin d'étude, après le rassemblement de données empiriques, un discours qui soit « normatif » sur le plan des politiques publiques. L'ambition n'était pas d'être prescriptif au niveau national, mais de dégager dans la mesure du possible des messages portant sur de « bonnes conduites » en matière de politiques publiques, etc.

Sur le plan méthodologique, l'approche s'inspire pour une partie de celle de l'OCDE, en plaçant au centre de son objet les externalités et biens publics, et en s'efforçant d'être aussi quantitative que possible – c'est ce qui justifie qu'elle soit rattachée au Département socioéconomique de la FAO, et non plus à son Département du Développement durable. Pour une autre partie, importante, elle s'appuie sur une approche multidisciplinaire : sociologie, anthropologie, économie de l'environnement, afin de documenter certains des rôles non marchands du secteur.

L'étude RoA se distingue de l'approche OCDE, notamment par les orientations suivantes :

- elle se veut doc multidisciplinaire, mobilise anthropologues et sociologues à côté des économistes et économistes de l'environnement, acceptant un traitement « qualitatif » des externalités et rôles non marchands qui ne se prêtent pas à la quantification
- elle inclut l'étude des effets économiques indirects (effets multiplicateurs de la croissance du secteur agricole)
- elle aborde pauvreté et sécurité alimentaire, les migrations et le rôle culturel de l'agriculture, qui sont absents du champ couvert par l'OCDE
- elle se place dans une perspective PVD, qui met au centre de la question du DD les thèmes socioéconomiques de la pauvreté et de la sécurité alimentaire, de

l'équilibre rural urbain et du rôle tampon du secteur face aux crises ; et, à sa périphérie, les thèmes de l'environnement et de la culture (lesquels sont perçus comme les plus importants par les visions du monde prévalant dans les économies développées)

- elle organise selon une méthode unifiée la collecte et l'analyse de données empiriques dans onze pays, afin de favoriser comparaisons et synthèses (voir tableau synthétique 1 en annexe).

« Distance, mais rapprochement », telle pourrait être un résumé de la ligne suivie par la FAO à l'égard de l'OCDE. Distance, parce qu'il s'agissait de reconnaître des divergences de préoccupations et de vision PVD/OCDE ; rapprochement parce qu'un « dégel » ou des échanges semblaient de l'intérêt des directions des deux parties, et parce que certains éléments méthodologiques (l'économétrie pour l'étude de la pauvreté par exemple, et l'approche des fonctions non marchandes en tant qu'externalités).

## 2. La mise en oeuvre et les résultats

### 2.1.L'approche

La reconnaissance institutionnelle, par la FAO, à travers le projet RoA, du problème posé par la multifonctionnalité agricole en l'an 2000 place « au centre » les dimensions sociales et économiques (pauvreté, faim, équilibre rural urbain et migrations, fonctions « tampon » en temps de crise) et en périphérie les dimensions environnementales et culturelles.

Elle est résumée dans un tableau synthétique distinguant les niveaux globaux, nationaux et locaux (voir annexe figure 4).

Les principales *références* utilisées sont anglo-saxonnes, essentiellement Valdes et al sur la taxation implicite et explicite de l'agriculture, Datt et Ravallion sur la pauvreté, Kuznets et ses implications sur la disponibilité à payer pour des services environnementaux, Delgado et al sur les effets multiplicateurs de la croissance agricole, Timmer pour une perspective historico économique sur la place de l'agriculture dans l'économie nationale (voir en annexe la liste 1 des principales références).

Bien que multidisciplinaires, les équipes nationales et centrales sont dirigées par des économistes « orthodoxes » (main stream) et quantitatifs, formés pour la plupart dans les universités américaines, ce qui était perçu comme une garantie de recevabilité des travaux conduits par les gouvernements et par les institutions telles que la BM (par contraste avec les travaux qui avaient préparés la Conférence de Maastricht de 1999)

L'étude a été conduite dans *onze pays* par une équipe de recherche multidisciplinaire s'appuyant sur un cadre méthodologique commun (voir le site Internet du projet). Il a été fait appel à des méthodes économiques quantitatives et à d'autres méthodes, qualitatives, pour les rôles ne se prêtant pas à l'analyse quantitative. Ces recherches ont concerné la Chine, l'Inde et l'Indonésie pour ce qui est de l'Asie; l'Afrique du sud, l'Ethiopie, le Ghana, le Mali, et le Maroc pour l'Afrique ; et enfin le Chili, le Mexique, et la République dominicaine pour L'Amérique du sud. Le choix de ces pays a été délicat – il s'agissait d'obtenir un équilibre entre pays pro- et anti-multifonctionnalité,

un équilibre interrégional, un équilibre entre niveaux de développement socio-économique, et entre grands types de milieux naturels et de structures agraires. (Voir en annexe la figure 1 les pays de l'étude RoA).

Il fallait aussi un équilibre entre pays exportateurs et importateurs nets d'aliments, et importateurs et exportateurs nets de produits agricoles. Implicitement, aussi, il fallait un équilibre politique entre pays proches ou membres du groupe de Cairns (Chili, Afrique du Sud, Indonésie), pays touchés par ou sensibles aux sirènes de la multifonctionnalité (Maroc, Mali, mais aussi en Indonésie certaines forces du monde politique), et pays autres : Chine et Inde, qui, en tant que « faiseurs de prix » (« price makers ») sur les marchés internationaux adoptent des positions qui leurs sont propres.

Les principaux « rôles » sur lesquels ont porté finalement les études de cas approfondies au niveau national sont : les effets de la croissance agricole sur la réduction de la pauvreté et l'accès à l'alimentation ; le rôle de l'agriculture dans les migrations rurales urbaines ; le rôle de l'agriculture comme facteur de résilience pour l'économie nationale, et en tant que système d'assurance et de protection sociale informel; et enfin les externalités environnementales de l'agriculture. En outre, l'étude s'est intéressée à l'évolution des perceptions de l'activité agricole au fur et à mesure que progresse le revenu moyen et l'urbanisation, et à certaines approches anthropologiques du rôle culturel des agricultures.

Finalement, elle s'est efforcée d'analyser les politiques macroéconomiques et sectorielles qui accompagnent les transformations de l'agriculture nationale, et la manière dont elles influencent les divers rôles du secteur<sup>1</sup>.

Ce champ d'études très vaste avait pour but de couvrir un éventail de perceptions de l'agriculture et de ses fonctions, de mettre en évidence les contrastes les opposant.

## 2.2. Les résultats

Les résultats obtenus contribuent à établir l'idée d'une *externalité agricole globale positive nette*, mais il serait abusif de considérer que la démonstration en est faite... Et il faudrait aussi décliner ce jugement en fonction des types d'agricultures (paysanne, industrielle, commerciale...).

### 1 Croissance agricole et réduction de la pauvreté et de la faim

L'étude RoA sur la pauvreté s'est appuyée essentiellement sur des enquêtes sur les revenus et la consommation des ménages en milieux ruraux et urbains et sur des modèles d'équilibre général lorsqu'ils le permettaient. Les trois indicateurs utilisés -

---

<sup>1</sup> L'étude a pris pour objet l'agriculture au sens strict, en la considérant comme l'entité génératrice des bénéfices externes étudiés. Le monde rural non agricole et les services et industries dépendant de l'agriculture mais qui sont traités séparément d'elle dans les comptabilités nationales ne sont considérées que comme médiateurs des biens et services dont il est question. Il a aussi fallu tracer une limite par rapport aux forêts et aux pêches. Là encore, l'objet de l'étude a été défini comme étant les fonctions de l'agriculture au sens strict, c'est-à-dire à l'exclusion des forêts et des pêches, sauf lorsque ces dernières sont étroitement associées au sein des unités de production de base (e.g. agro-foresterie et pisciculture intégrée aux systèmes de production).

l'incidence, la profondeur et la sévérité de la pauvreté<sup>2</sup> - ont eu pour référence la ligne de base de pauvreté utilisée dans les analyses des stratégies nationales de réduction de la pauvreté assistées par la BM.

En s'inspirant des travaux de Ravallion et d'autres, l'étude montre sur onze pays que la croissance agricole a un impact très significatif de réduction de la pauvreté (et partant, de réduction de la faim par l'amélioration à moyen et long terme de l'accès à l'alimentation) non seulement dans les zones rurales, mais *aussi* dans les zones urbaines, et donc au niveau national. Il est notable que ce résultat ait été observé non seulement dans les pays les plus agraires mais aussi dans les économies néo-industrielles. De plus, il a été démontré pour nombre de pays que la croissance agricole est *plus efficace* pour réduire la pauvreté que la croissance des secteurs de l'industrie et des services.

Cet impact se matérialise à travers trois modalités principales ou « canaux » de médiation :

1) le niveau des salaires de la main d'œuvre non qualifiée : *le secteur agricole utilise plus de main d'œuvre non qualifiée que les autres secteurs de l'économie. Lorsque sa demande de main d'œuvre salariée augmente, la croissance agricole induit des taux de salaire ruraux plus haut. Si les marchés ruraux et urbains du travail sont bien intégrés, cette hausse des salaires ruraux conduit à son tour à une hausse des salaires du travail non qualifié urbain, et donc améliore l'accès à l'alimentation des pauvres urbains.*

2) la baisse des prix réels de l'alimentation : la progression de la productivité agricole à long terme entraîne une *tendance à la baisse des prix alimentaires, ce qui a pour conséquence l'augmentation du pouvoir d'achat des bas revenus.*

3) les revenus des petits producteurs : sous certaines conditions d'accès aux ressources, de compétitivité et d'environnement de marché, et s'il existe une volonté politique et des politiques publiques qui se consacrent à cet objectif ciblé, la croissance agricole peut avoir un impact direct d'augmentation des revenus des petits agriculteurs.

Pour conclure, en simplifiant, on peut dire que 1% de croissance du secteur agricole se révèle souvent plus efficace que 1% de croissance du secteur industriel ou des services pour réduire la pauvreté nationale (rurale *et* urbaine), et ainsi améliorer l'accès à une alimentation meilleure. L'implication de politique publique directe de ce résultat est que l'investissement en agriculture public et privé assure des retours de bénéfices plus efficaces pour réduire la pauvreté.

Voir en annexe tableau 1 et tableau 2 pour des exemples de résultats nationaux.

Il faut *souligner* en outre que de nombreux bénéfices difficilement quantifiables tels que cohésion sociale, amélioration de la productivité du travail et de la santé des plus pauvres, réduction de l'exode rural urbain, etc. ne sont pas considérés dans cette comptabilité. De tels bénéfices sociaux ont un impact considérable et représentent la

---

<sup>2</sup> L'*incidence* est la proportion de la population se trouvant en dessous de la ligne de pauvreté; la *profondeur* est le ratio de la moyenne du revenu des pauvres sur la ligne de pauvreté; la *sévérité* est l'écart type des revenus des pauvres à la ligne de pauvreté.

base de spirales potentiellement « vertueuses » de développement qui ont à leur tour un effet positif sur la croissance du PIB.

*Ces résultats suggèrent que les stratégies de réduction de pauvreté nationales doivent s'appuyer sur des objectifs de croissance agricole forte, tout en considérant les différentes modalités à travers lesquelles, dans un pays donné, l'agriculture peut contribuer à la réduction de la pauvreté et, partant, améliorer l'accès des ménages à une meilleure alimentation.*

Dans les pays émergents actuellement ou potentiellement exportateurs nets de produits agricoles et alimentaires tels que le Brésil, l'Afrique du Sud ou d'une manière générale les pays du groupe de Cairns, (frustrés par les protections douanières de l'Europe, des EU et du Japon, et souffrant des subventions aux exportations de la CE et de l'Administration des EU aux exportations), une croissance agricole plus forte devrait s'appuyer sur le développement des exportations. Ceci explique leur position en faveur de la libéralisation des échanges agricoles au plan mondial, ou à défaut par accords bilatéraux – il est vital pour eux que s'ouvrent les marchés de l'OCDE, sur le plan douanier, et qu'ils satisfassent à leurs normes sanitaires.

Dans les pays les plus pauvres, fortement ruraux et non dotés de ressources minières ou pétrolières importantes – Mali, Amérique centrale, l'enjeu d'une croissance agricole forte est tout à la fois de protéger les productions paysannes alimentaires stratégiques contre des importations qui pourraient menacer leur paysannerie (exemple le riz au Mali), et d'augmenter leurs revenus d'exportation (exemple coton).

*Nota Bene* : d'autres recherches RoA ont porté spécifiquement sur la production alimentaire paysanne comme base de réduction de la faim. Il a été tenté de vérifier si l'existence d'une forte agriculture paysanne (avec forte autoconsommation de la production) était capable de contribuer à la réduction de la faim, en facilitant l'accès direct (physique) à l'alimentation. Les résultats quantitatifs obtenus n'ont pas permis de dégager de conclusion, bien que l'évidence « empirique » de la réalité de terrain démontre dans de nombreux cas cela.

## **2. Le rôle de l'agriculture dans l'émigration rurale urbaine**

L'émigration rurale urbaine est estimée avoir déplacé environ 800 millions de personnes vers une résidence urbaine depuis 1950. La part de la population rurale dans la population totale du monde en voie de développement se situe aujourd'hui autour de 60% et devrait descendre en dessous de 45% dans le prochain quart de siècle (Nations unies : 2001).

Voir en annexe la Figure 2 sur les modalités de ces migrations dans les pays étudiés.

Un aspect important – et symptomatique - de cette problématique est bien sûr celui du développement des bidonvilles et des coûts sociaux qui leur sont attachés, qui appellent des mesures et une attention toutes particulières dans certains pays. Un rapport mondial des Nations unies estime à 928 millions le nombre de personnes vivant en de telles conditions, et souligne que ce chiffre va croître à un rythme accéléré si une action publique résolue n'est pas mise en place contre cette tendance.

Les pays en voie de développement vont connaître une émigration massive hors des zones rurales dans les dix-vingt ans qui viennent, mouvement qui affectera selon les estimations les plus courantes environ un milliard de personnes sur vingt ans, probablement plus. L'étude RoA montre qu'un taux plus lent de migration rurale urbaine ou une distribution plus équilibrée des migrants entre leurs destinations signifient des coûts urbains moindres qui peuvent devenir une externalité positive de l'agriculture.

La transformation de l'agriculture peut-elle être conduite de telle sorte qu'elle induise des tendances et modalités plus optimales de migration rurale urbaine, lesquelles pourraient à leur tour induire plus de stabilité sociale ? Il n'a pas été trouvé de réponse quantifiée et systématique à cette question<sup>3</sup>. Toutefois, la nature des coûts d'une urbanisation trop concentrée a été identifiée. Ils comprennent la congestion urbaine, la pollution, la croissance prolifique de bidonvilles, la pollution atmosphérique, la réduction de la disponibilité par tête d'habitants et la réduction de la qualité des services, le coût de logements sociaux, et ceux de services publics tels que sécurité, voirie, eau potable, énergie, transports, égouts, éducation et écoles, et la protection de l'environnement.

Les villes de taille moyenne s'appuyant sur la croissance de services et d'industries liés à l'agriculture peuvent souvent contrebalancer le modèle fréquemment observé de capitales hypertrophiées. Des chercheurs universitaires ont avancé et testé la proposition selon laquelle les coûts d'équipement de villes de différentes tailles suivent une courbe en « U », où les coûts unitaires tendent à être relativement hauts dans les petites villes, tendent à diminuer pour les villes de taille moyennes, et augmentent significativement au delà d'une certaine taille d'agglomération dans les grandes villes. L'étude RoA montre que le développement de villes moyennes peut être soutenu et induit par exemple par des sous-secteurs agricoles travaillant pour l'exportation, par les marchés agricoles nationaux, et par le développement de services et industries liés à l'agriculture - ou non liés à elle, comme par exemple en Chine - qui seraient capables d'absorber la main d'œuvre migrante d'origine agricole, et d'alléger la pression migratoire sur les grandes villes.

*La principale conclusion est que des stratégies visant une urbanisation plus optimale doivent s'appuyer sur des types de développement agricole et rural et des institutions favorisant une distribution spatiale plus équilibrée de l'emploi et de la population. A cet égard, la décentralisation, les investissements en infrastructure et services ruraux, une agriculture rentable riche en emplois et des politiques territoriales privilégiant le développement de villes moyennes sont des éléments de politique potentiellement décisifs pour un développement territorial plus équilibré.*

*L'étude RoA des migrations a contribué à mettre en lumière les coûts d'une émigration mal gérée et les risques de déstabilisation sociale et politique qui peuvent découler d'une déstructuration rapide, voire d'un démantèlement des sociétés paysannes du fait*

---

<sup>3</sup> Parmi les études RoA nationales, un seul pays, l'Ethiopie (où l'émigration est bloquée du fait des politiques foncières et de migrations) a tenté de quantifier ce que serait une émigration optimale. Il a été trouvé que le nombre optimal de migrants semble se situer à un nombre de migrants quatre fois supérieur au nombre moyen observé sur les vingt dernières années.

*de la libéralisation des échanges agricoles internationaux.* Toutefois, même s'il représente une mise en garde et un signal d'alarme sur certains dangers d'une libéralisation inconsidérée des échanges, ce « message » est resté subordonné à celui concernant la pauvreté. Il est resté au second plan par rapport au pari selon lequel une croissance agricole forte fondée sur la libéralisation des échanges est, implicitement, la réponse à la préoccupation majeure des PVD les moins avancés par rapport au développement durable : pauvreté et insécurité alimentaire.

### **3. Résilience de l'économie nationale et fonctions d'assurance informelle**

L'agriculture peut contribuer significativement à la résilience de l'économie nationale face à des crises telles que des chocs pétroliers ou dévaluations majeures – ou autres tels que conflits, etc. En outre, au niveau des ménages, elle assure des fonctions d'assurance informelle dans les sociétés dont les systèmes de protection sociale formelle ne sont pas encore ou ne sont que peu développés<sup>4</sup>. Ces deux propositions ont été testées et les fonctions correspondantes mises en évidence à travers diverses études de cas RoA.

La première fonction est *la capacité du secteur économique agricole d'améliorer la résilience de l'économie nationale face à des crises ou des chocs macroéconomiques.* Le secteur agricole démontre souvent qu'il a la capacité d'absorber un retour en zones rurales d'une partie de la main d'oeuvre urbaine frappée par le chômage. Cette fonction peut être examinée par une approche macro analysant comment se produisent les ajustements sur le marché du travail en période de choc, notamment en utilisant des modèles d'équilibre général. Les études de cas du Chili et de la République dominicaine ont ainsi montré que cette fonction de résilience dépend de l'intensité des liens intersectoriels d'amont et d'aval, et de l'intégration des marchés ruraux et urbains du travail. Par ailleurs, l'étude du Chili a mis en évidence que le complexe agriculture-agroindustries a la capacité de réagir de manière « contre cyclique » par rapport au reste de l'économie, ce qui lui confère sous certaines conditions un rôle d'amortisseur du choc.

La deuxième fonction peut se définir comme suit : *les liens familiaux et communautaires ruraux, fondés en grande partie sur l'agriculture, tiennent lieu de filets de sécurité et de systèmes d'assurance, de retraite ou encore de marchés de crédit dans les situations où ce tels mécanismes formels ou marchés sont incomplets ou bien inexistantes.* De tels liens se matérialisent en particulier en termes de transferts monétaires ou en nature entre familles rurales d'origine et migrants urbains (mandats, envoi de sacs de nourriture, etc).

La valeur des services fournis par de tels filets de sécurité informels peut être évaluée en mesurant la prime d'assurance implicite que des personnes ayant émigré sont prêtes à payer (à travers l'envoi d'argent) de manière à pouvoir bénéficier en cas de besoin, par exemple, d'un retour dans la famille ou la communauté d'origine, ou d'autres formes de soutien.

*Deux conclusions émergent de l'étude : premièrement, la capacité du secteur agricole de contribuer à l'amortissement des chocs macro-économiques est d'autant plus forte*

---

<sup>4</sup> Ces rôles sont aussi appelés « rôle tampon » de l'agriculture.

*que le secteur agro-industriel d'amont et d'aval est plus développé. Deuxièmement, les réseaux de solidarité et filets de sécurité informels ruraux s'affaiblissent au cours de transformations structurelles majeures qu'induit la libéralisation du commerce, de sorte que des politiques et ressources deviennent nécessaires pour les substituer.*

*La création de régimes de retraites et de sécurité sociale (pour remplacer ces fonctions assurées par l'agriculture pour les populations sortant de l'activité agricole) deviendra rapidement un coût très important et aujourd'hui généralement ignoré auquel les PVD devront faire face dans les décennies qui viennent.*

Implicitement, ce qui se dégage de ces résultats est donc a) un plaidoyer pour la constitution de complexes agro-industriels, et b) une mise en garde contre les coûts sociaux à venir (retraite et sécurité sociale) dans les pays soumis à un fort exode rural urbain.

#### **4. Les externalités environnementales**

L'étude RoA a contribué à la valuation d'un certain nombre d'externalités aussi bien positives que négatives de l'agriculture, et a examiné comment les politiques et les contextes socioéconomiques les influencent. Les méthodes : coûts de remplacement, évaluation contingente, ou méthode des prix hédonistes, dont la mise en œuvre a aussi contribué au débat sur les limites et les avantages de ces mêmes méthodes dans le contexte des pays en développement. Le débat est vif sur la valeur de ces méthodes, et le projet RoA a été très critiqué pour avoir lancé par exemple des évaluations contingentes en zones périurbaines en Chine. Et très critiqué aussi pour avoir insisté sur les externalités positives et leur documentation (bien qu'un équilibre positif/négatif ait été systématiquement recherché parmi les objets d'étude).

Beaucoup de questions soulevées au départ n'ont finalement pas pu être traitées, soit du fait de difficultés objectives, soit de « freins » imposés par les services techniques : les externalités transnationales, par exemple (lorsque les parties affectées ou bénéficiaires de l'externalité sont d'autres pays, qu'il s'agisse de PVD ou de pays industrialisés) ; autre exemple : des tentatives d'évaluation au niveau national, pour certaines externalités (fixation du carbone par exemple, ou biodiversité) . La tentative initiale de dresser un bilan national des principales externalités a finalement été abandonnée.

D'autres résultats sont tout de même intéressants. Par exemple, *il ressort de l'étude comparative inter pays que trois pressions se font sentir comme étant déterminantes pour l'évolution des externalités environnementales : a) les accords multilatéraux sur l'environnement ; b) la libéralisation des échanges et c) la pauvreté.*

Les pays ont souscrit à toute une gamme de conventions et accords environnementaux multilatéraux. A mesure qu'ils sont mis en œuvre, ces engagements et ces codes induisent des changements dans les politiques et législations nationales, dans les régulations étatiques et locales, dans les systèmes fiscaux et les règlements.

La seconde pression est la libéralisation des échanges agricoles, qui semble agir par deux biais principaux. Premièrement, elle influence les filières d'exportations agricoles qui doivent de plus en plus se conformer aux exigences du marché international et à

celles des chaînes et filières alimentaires liées à la grande distribution – des exigences qui concernent en particulier la qualité et la sécurité sanitaire des aliments et les pratiques agricoles et procès de production. Deuxièmement, elle expose certaines productions vivrières à une concurrence extérieure qui, en transformant les structures de production internes, peut induire l'abandon graduel de certaines productions et modifier leurs impacts environnementaux. On trouve en Chine, au Chili, en Inde, au Mexique et en Afrique du Sud des exemples où les contextes commerciaux ont eu des effets positifs du point de vue de l'environnement local à travers l'évolution des exportations agricoles vers des pays de revenus supérieurs.

Une troisième pression majeure est la pauvreté rurale. La plupart des ruraux pauvres tendent à mettre en œuvre des pratiques extractives qui épuisent les ressources sur lesquelles repose leur production, ce qui menace à la fois leur environnement et leur sécurité alimentaire. Simultanément, les politiques ayant pour but de réduire la pauvreté de ces petits producteurs ont parfois pour effet collatéral de contribuer à la dégradation de leur environnement (par exemple : subventions aux intrants de types engrais ou pesticides ; équipements permettant l'exploitation de nappes phréatiques pour l'irrigation en des zones où elle est déjà surexploitée). La dégradation croissante des ressources contribue à son tour à augmenter la fréquence des mauvaises récoltes, la pauvreté, l'émigration. De telles synergies défavorables entre pauvreté et dégradation de l'environnement sont présentes localement dans tous les pays étudiés, par exemple dans les régions de cultures pluviales de céréales du « *bour* défavorable » du Maroc, ou les provinces du plateau de loess de l'Ouest de la Chine, ou encore les zones de « frontières agricoles » en forêts tropicales humides où la déforestation progresse en taches de léopard du fait de pratiques de défriche de petits producteurs vivriers sans titres fonciers.

*Au plan national, l'étude RoA pose la question des modalités de la mise en place de politiques et structures d'incitation favorisant la génération de services environnementaux. De tels dispositifs d'incitation peuvent inclure des paiements directs ou indirects ou la création de marchés pour certains services (carbone, biodiversité, services de bassins versants), l'amélioration de l'environnement institutionnel, des droits de propriété, etc. Deux difficultés techniques sont les coûts de transaction des paiements des services visés d'une part, et la mesure et le suivi des services fournis d'autre part. A cet égard, la valuation et la comptabilité des externalités se heurtent souvent à des coûts élevés de génération de l'information et à la rareté des compétences professionnelles nécessaires.*

Pour résumer sur le plan national l'utilisation des résultats obtenus : ouverture d'expériences et formations de professionnels à des techniques de valuation, mise en évidence d'externalités positives, mise en lumière des liens pauvreté/dégradation environnementale. Au titre des limitations et des « freins » rencontrés : l'absence d'un discours d'ensemble, d'une prise en considération des externalités transnationales. Une autre limitation au plan international : absence d'un message clair sur les biens publics environnementaux globaux liés à l'agriculture des PVD.

Constat institutionnel final de la FAO: « *Le consentement à payer pour des services environnementaux dans les économies en développement est nul ou faible encore. Il est élevé dans les pays industrialisés, mais ne se traduit à ce jour que par des soutiens aux*

*agricultures domestiques de ces pays eux-mêmes, sans bénéficier aux économies en développement ».*

Au titre des questions que pose l'étude (mais qu'elle ne pose qu'implicitement) se trouve donc celle des mécanismes par lesquels les services environnementaux du Sud mais bénéficiant au Nord pourront un jour trouver compensation. Parmi ceux-ci, la mitigation du changement climatique par la fixation du carbone commence à trouver un marché sur la base du protocole de Kyoto, tandis que le traité international concernant les ressources phytogénétiques pose certaines bases et conditions pour la biodiversité des espèces utilisées par l'agriculture.

## **5. L'image et les perceptions de l'agriculture**

L'image et les perceptions des rôles que joue l'activité agricole évoluent en fonction du degré relatif d'industrialisation et d'urbanisation des différents pays étudiés. Les résultats obtenus peuvent être représentée sur un graphe en forme de « U » inversé<sup>5</sup> (voir graphe en annexe).

La connotation d'ensemble qui prévaut dans les sociétés fortement agraires et de très bas revenu est fortement positive (Ghana, Mali). Elle tend à devenir négative au cours de la transition qui engage les pays dans une dynamique d'industrialisation forte, puis d'urbanisation. Les images et perceptions collectives se dégradent alors, les plus négatives correspondent aux stades de développement dans lesquels l'agriculture est un moteur essentiel sinon *le moteur* de la croissance économique, contribue de manière significative au PIB national et assure une part importante de l'emploi total au niveau national (Inde, Chine). Cette connotation connaît ensuite un inversement de tendance, et devient de nouveau positive dans les pays post-agraires, qu'ils soient caractérisés par une économie néo-industrielle ou de services (Maroc, République dominicaine).

Lorsque les sociétés atteignent un degré important d'urbanisation et d'industrialisation et un niveau de revenu moyen intermédiaire (Mexique, Afrique du sud), des perceptions écologistes et « romantiques » de la campagne se développent dans l'opinion, succédant (et se superposant en partie) au dédain moderniste pour le caractère attardé du monde rural. Ceci a pour conséquence que la diversité culturelle rurale et les expressions les plus remarquables du capital culturel rural (paysages, styles de vie, traditions) sont perçus et traités comme des biens publics devant être protégés contre les menaces du développement « non durable ». En même temps, des formes résiduelles de production agricole familiale traditionnelle et ce qu'il reste de la population rurale cherchent activement de nouveaux débouchés commerciaux. La demande urbaine croissante pour des produits ruraux typiques, des indications géographiques (appellations d'origine, etc.), des loisirs « verts » (agritourisme, etc.) et une alimentation saine et aussi souvent culturellement enracinée dans les terroirs permet aux ruraux d'ajuster leur offre et de diversifier leurs revenus, tandis que la valeur ajoutée de leur production sur des segments ou des « niches » de marchés particuliers de plus en plus diversifiés augmente.

---

<sup>5</sup> La démonstration s'appuie sur la confrontation des résultats d'enquêtes anthropologiques conduites auprès de divers groupes socioéconomiques et ethniques, ruraux et urbains dans huit pays, qui ont été classés en quatre groupes : les pays agraires (Mali et Ghana), pays en transition (Inde et Chine), les pays post-agraires (Maroc et la République dominicaine) et les pays néo-industriels (Mexique et Afrique du Sud).

Message institutionnel final de la FAO: « *La reconnaissance croissante de l'héritage agricole et rural en tant qu'héritage culturel et de civilisation pose le problème de sa préservation. Parce que cet héritage est constitué pour une grande partie par des entités sociales vivantes et mouvantes, soumises à une certaine dynamique de changement - paysages, folklore ou styles de vie et valeurs rurales – les politiques visant leur reconnaissance, leur mise en valeur et leur protection - voire leur conservation - sont confrontées à un dilemme entre des modalités de type « conservation et protection» et des approches de type « préservation et innovation dynamiques, fondées sur les traditions ».* Les mesures tendant à la préservation de la diversité culturelle et du capital culturel rural au sein des flux culturels mondiaux doivent tendre à la valorisation d'expressions nouvelles et émergentes de l'activité agricole et de la ruralité ».

Les diverses perceptions mises en évidence par l'étude influencent la conception des politiques nationales et les divers paradigmes de politique qui peuvent les représenter. Ce sont elles qui en grande partie déterminent la mesure dans laquelle l'agriculture est « ignorée », « exploitée », « soutenue » ou « libéralisée », et la mesure dans laquelle elle est appréciée comme un « bien public », ou bien comme contribuant à des biens publics culturels et environnementaux de portée non seulement nationale, mais aussi globale. Ce sont elles aussi qui influencent la mesure dans laquelle les transformations de l'agriculture sont de plus en plus guidées par les préférences des consommateurs et la grande distribution de produits alimentaires (nationale et transnationale) dont l'influence dans les économies en développement est croissante.

## **6. Les contextes de politiques**

Le but du travail d'analyse était d'examiner dans chaque pays le contexte politique de la transformation agricole et de mettre en évidence son influence et certains de ses impacts sur les divers rôles de l'agriculture.

L'instrument mis en oeuvre – une matrice politiques/rôles – a l'avantage de rendre visibles certains choix entre divers grands objectifs de politiques concernant par exemple la composition sectorielle de la croissance, la pauvreté et l'environnement. Sa limitation est que les évaluations systématiques de l'efficacité des politiques faisant défaut<sup>6</sup>, il est très difficile d'isoler l'impact d'une politique particulière au sein de l'action publique, et très difficile aussi de mesurer quantitativement cet impact<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Parallèlement à cet effort préliminaire d'analyse qualitative des politiques, un autre exercice complémentaire a été lancé, qui est toujours en cours, et qui est repris conjointement au-delà du projet RoA par la FAO, la Banque mondiale, l'IFPRI, l'OCDE : le calcul d'indicateurs de politiques – en particulier d'un indicateur de protection et d'un indicateur de soutien pour les pays en développement.

<sup>7</sup> Les versions provisoires des Synthèses nationales et leurs matrices politiques – rôles peuvent être consultées sur le site web du projet [www.fao.org/es/esa/roa](http://www.fao.org/es/esa/roa). Les politiques *macro* considérées étaient les taux de change, les mesures visant à la stabilité des prix, les taux d'intérêt, les politiques fiscales, les stratégies et programmes de réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire et les politiques d'équipement et de renforcement des infrastructures. Les politiques *sectorielles* examinées ont compris les termes de l'échange entre l'agriculture et l'industrie, la part de l'agriculture dans les dépenses publiques, la composition de cette dépense publique concernant l'agriculture (par exemple la part de l'irrigation), la taxation des revenus agricoles, la commercialisation des produits (par exemple les

Les conclusions dégagées : « *Le mouvement de réformes de politiques observé dans les onze pays au cours de la décennie des années 1990 a été caractérisé par des changements majeurs et parfois drastiques; la réforme des politiques commerciales, la dérégulation des marchés domestiques, les privatisations, les engagements environnementaux multilatéraux, les réformes de libéralisation interne, de décentralisation et d'ajustement structurel en sont généralement des caractéristiques communes. Dans tous les pays, il semble que les choix macroéconomiques sont surdéterminants par rapport aux choix sectoriels, la transformation de l'agriculture étant plus influencée à moyen et long terme par les politiques de commerce extérieur et de taux de change que par les politiques agricoles et rurales elles-mêmes, bien que celles-ci restent importantes pour l'amplitude, la direction des impacts et l'efficacité des politiques macro.* »

Le message est implicitement que les politiques agricoles sont devenues des politiques « résiduelles » et que la surdétermination des transformations agricoles en cours est issue des politiques macro et en particulier de la libéralisation du commerce mondial. En d'autres termes, il faut laisser à la libéralisation du commerce international le soin d'être le moteur de la réduction de la pauvreté.

Il est intéressant toutefois d'observer que au plan national, dans les onze pays étudiés, des débats importants ont eu lieu, et que les rapports produits tendent à avoir une certaine autorité et une certaine respectabilité, et qu'ils ont eu une incidence sur le débat domestique sur les politiques publiques, remettant en cause le caractère « résiduel » des politiques agricoles.

Les synthèses RoA nationales ont été produites quelques mois avant le sommet de l'OMC de Cancun, lors duquel le « groupe des 21 » (dont font partie de nombreux pays étudiés par RoA) bloqué le processus de négociations du cycle de Doha et ceci à cause du dossier agricole.

Dans le cartable des délégués de la plupart des pays étudiés par le projet RoA, il y avait le rapport RoA national tout fraîchement produit faisant partie de la documentation de base sur la question agricole. Sans doute, l'étude RoA a aidé, à son échelle, et dans une mesure difficile à apprécier, les pays étudiés à mieux aborder le débat, et à reconsidérer leurs politiques et leurs positions dans les négociations.

Autre exemple d'utilisation des études nationales : dans les négociations Maroc – USA pour un accord de libre échange. Les risques sociaux et de stabilité politique et sociale liés à la déprotection des céréales marocaines mis en lumière dans l'étude sont pris en considération.

Dans sa phase finale, le projet phase I a fait appel à des consultants extérieurs auxquels était demandé de porter un regard neuf sur les travaux menés. Il en ressort que six paradigmes de politiques ont été reconnus comme s'appliquant aux divers pays RoA,

---

dispositifs d'achats ou de prix garantis ou de soutien aux prix), les politiques foncières, celles concernant l'emploi et le crédit dans le monde agricole et rural, le commerce international agricole (par exemple importations d'aliments et d'intrants agricoles) et les politiques, programmes et instruments environnementaux (par exemple protection des ressources forestières, conservation des ressources en eau, prévention de la dégradation des sols, etc.)

chaque pays pouvant en illustrer simultanément plusieurs eux selon ses sous-secteurs, filières, provinces, etc., et chacun pouvant aussi illustrer certaines transitions ou successions entre eux :

1. *L'agriculture est ignorée* (non perçue comme prioritaire).
2. *L'agriculture est exploitée* (elle est un secteur de faible productivité, offre une large réserve de main d'œuvre pour l'industrialisation, et il faut que les prix urbains de l'alimentation soient bas pour soutenir le développement socio-économique).
3. *L'agriculture est soutenue* (fondé sur l'idée que de bas revenus sont consubstantiels à l'activité agricole et chroniques; que le secteur n'est pas compétitif avec les autres secteurs sans assistance ; et qu'il n'est pas compétitif avec celui d'autres pays sans protection).
4. *L'agriculture est libéralisée* (le secteur se caractérise par des revenus moyens ou au dessus de la moyenne nationale ; il est compétitif avec les autres secteurs seulement si les coûts sont tenus sous contrôle; et il est compétitif sur le marché mondial seulement si les règles sont les mêmes pour tous).
5. *L'agriculture est un bien public* (fondé sur l'idée que la production de biens publics par le secteur ne fait pas l'objet de compensations suffisantes ou bien encore sur celle que les revenus générés par l'activité agricole sont insuffisants pour la viabilité des zones rurales ; ce paradigme se réfère par exemple aux biens publics. environnementaux globaux, mais aussi à la part de la production agricole qui est produite *et* consommée sur la ferme sans entrer sur le marché).
6. *L'agriculture est conduite par la grande distribution* (les producteurs agricoles sont perçus comme faisant partie d'une filière, gérant des ressources naturelles ; l'idée est que la transformation de l'agriculture est induite par la demande des consommateurs à travers des mécanismes fondés sur les opportunités de marché et la différenciation des produits; les revenus agricoles fondés sur la capacité de négociation, le développement des produits, l'inventivité déployée pour le marketing, des connections entre filières et au sein des filières, et non pas seulement sur les coûts. La qualité et la sécurité sanitaire des produits alimentaires, la réputation et les attributs de procès de production confèrent aux régulations, aux standards, à la certification et aux règles de propriété intellectuelle le statut d'instruments majeurs de politique ; ce paradigme se réfère en général aux mécanismes d'intégration verticale par voie contractuelle des filières transnationales, et en particulier aux influences croissantes qu'exercent la grande distribution et les supermarchés au sein même des pays en développement et à l'extérieur sur leurs marchés d'exportation).

Ce tableau reflète la tendance dominante de l'analyse de la transformation de l'agriculture mondiale : elle insiste sur la montée en puissance de la grande distribution comme moteur de cette transformation, et comme acteur déterminant dans les évolutions en cours vers plus (ou moins ?) de durabilité dans le développement.

## **En guise de conclusion :**

### **quelques ébauches de réflexions finales sur les résultats et les limites de l'étude, et sur son actualité en 2008**

L'étude a cherché avant tout à documenter l'externalité positive nette de l'agriculture, et ceci a été une nouveauté dans le contexte qui était le sien.

L'un des défis majeurs posés à l'étude par les tenants de l'orthodoxie économique était en effet le suivant : *« pour justifier des politiques publiques subventionnant l'agriculture plus que les autres secteurs, il faut démontrer que l'externalité nette de l'agriculture est non seulement positive, mais qu'elle est supérieure à l'externalité positive nette des autres secteurs »*. Il était bien sûr hors de portée de l'étude de traiter des autres secteurs, mais aussi de calculer une externalité positive nette.

Une autre question récurrente était : *« L'agriculture est-elle sous-évaluée ? »*

L'étude RoA indique a multiplié les arguments en faveur de cette idée. Elle a recommandé que la compensation de cette sous-évaluation soit une priorité à la fois des politiques publiques des pays pris individuellement, mais aussi qu'elle soit prise en compte dans les politiques d'aide au développement. Soit les prix agricoles reflètent les services que l'agriculture des pays en développement présente un avantage comparatif fort, par rapport aux autres secteurs, pour réduire la pauvreté et la faim<sup>8</sup>. En adoptant un point de vue strictement socioéconomique mais aussi du point de vue plus large du développement durable, elle montre que *« les bénéfices sociaux, économiques et environnementaux sur des investissements publics bien ciblés visant le développement agricole et rural sont largement sous-évalués »*. C'est là tout ce que le département socio-économique de la FAO a pu concéder comme proposition à ce sujet.

Les responsables de l'étude ont eu la latitude de considérer que les résultats obtenus posent trois séries de questions. *« La première concerne les politiques macroéconomiques et sectorielles nationales des pays en développement : comment prendre en compte dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté et de la faim l'avantage comparatif d'une croissance agricole forte ? comment gérer la transformation de l'agriculture, quelle allocation de ressources doivent prévoir les politiques gouvernementales pour réduire la pauvreté tout en assurant une gestion plus durable de l'environnement, et des dynamiques démographiques et territoriales socialement plus viable, et de coût moindre ? Comment enfin, avec ces objectifs, concevoir des politiques de développement rural durable contribuant au développement durable de la société prise dans son ensemble ? »*.

---

<sup>8</sup> Il convient de souligner que l'étude RoA, dans son argumentaire, ne prend pas en compte le « coût de la faim » que la FAO a étudié par ailleurs, c'est-à-dire les bénéfices de bien-être et de croissance globale qui résulteraient d'une réduction effective de la faim.

Implicitement, ici, le projet rejoint les poussées du groupe de Cairns favorables à l'abolition des subventions, afin de débloquer et des inhiber le potentiel de croissance agricole fondée sur les exportations (voir les résultats concernant la pauvreté).

*« Deuxièmement, l'étude RoA montre que le commerce international joue un rôle décisif dans le processus accéléré de transformation des agricultures que connaissent les pays en développement étudiés. Au-delà des questions de soutien et de protection tarifaire que chacun de ces pays peut illustrer – qu'il soit un exportateur net, ou un pays de bas revenu importateur net d'aliments, ou encore un partenaire commercial majeur qui peut « faire » les prix au plan mondial comme la Chine ou l'Inde – il ressort de l'étude RoA que l'un des enjeux principaux et stratégiques aujourd'hui - pour la croissance agricole d'une part, et pour le développement durable et la préservation de l'environnement d'autre part - est celui de la sécurité sanitaire des aliments produits par les pays étudiés. Les corollaires de cette question de sécurité sanitaire sont le contrôle de qualité et la certification, qui représentent un défi majeur pour les investissements nationaux mais aussi pour les politiques d'aide au développement émanant des pays industrialisés. ».*

Message institutionnel derrière ce constat : les barrières sanitaires se sont substituées aux barrières tarifaires pour l'accès aux marchés de pays industriels – et il en résulte un appel à une amplification massive de l'aide à l'amélioration de la traçabilité et de la sécurité sanitaire des aliments comme moteur du développement des PVD.

*« Enfin, l'étude RoA soulève diverses questions concernant les politiques de coopération internationale. La première est celle de la mise en cohérence des politiques commerciales et d'aide au développement des pays industrialisés<sup>9</sup>. L'aide publique mondiale au développement est estimée à environ une cinquantaine de milliards de dollars E.U. par an, tandis que pour les pays en développement exportateurs agricoles le manque à gagner qui découle des politiques de subventions et de protection de divers pays industrialisés est estimé comme étant d'un ordre de grandeur comparable<sup>10</sup>. »*

*« La seconde question concerne l'investissement en faveur du développement rural et de l'agriculture, et le calcul du retour sur investissement par les Banques. L'aide publique internationale au secteur agricole émanant des pays industrialisés et des organisations internationales, sous forme de prêts bancaires ou de dons, a connu une réduction importante à la fin des années 80 et pendant les années 90<sup>11</sup>. Cette réduction des investissements publics internationaux s'est ajoutée aux politiques « pro urbaines » des pays en développement eux-mêmes pour provoquer une contraction majeure et*

---

<sup>9</sup> “Trade versus aid”.

<sup>10</sup> Selon les estimations, ce manque à gagner serait de trente à cent milliards de dollars par an.

<sup>11</sup> Par exemple, les prêts de la Banque mondiale concernant le développement agricole et rural qui dans les années 1970 et 80 constituaient jusqu'à un tiers du total de ses prêts ne représentaient plus que 7% du portfolio de cette institution au début des années 2000; simultanément, la part de l'aide publique au développement agricole et rural dans l'aide publique totale aux pays en développement émanant de l'Union Européenne enregistrait une chute similaire.

*historique de l'investissement mondial dans l'agriculture des pays en développement*<sup>12</sup>. N'est-il pas urgent de considérer comme priorité essentielle de redéployer une aide publique et des moyens de coopération internationale qui soient substantiels et qui reconnaissent pleinement la centralité stratégique de la question agricole pour un développement socio-économique plus équitable et plus durable ? Et pour ce faire, de mettre au point des méthodes de calculs des retours sur investissements qui permettent de prendre en compte les biens et services non marchands essentiels fournis par le secteur agricole – méthodes qui devraient trouver leur place dans les calculs de retours sur investissements des banques de développement ? »

Dans les conclusions de la Phase I de l'étude, certaines méritent d'être rappelées et soulignées.

Premièrement, il y a cet appel aux banques (et à l'économie rurale, et aux économistes agricoles) à un effort pour « chiffrer » en termes monétaires ou à défaut en termes physiques, dans la mesure du possible, ce qui relève de fonctions non marchandes. L'étude a exploré diverses voies pour documenter et informer le débat à cet égard. A défaut de possibilités de chiffrage, il y a un appel à prendre en compte ces fonctions non marchandes, dans la définition des politiques des PVD, et dans la coopération internationale – on rejoint ici l'article sur les « considérations autres que celles d'ordre commercial » de l'accord de Marrakech du GATT sur l'agriculture.

Cet appel aux banques est un signal d'alarme qui peut être jugé pertinent, mais qui peut aussi perçus comme peu opérationnel, *whishful thinking*, et qui ne porte pas vraiment à conséquence au sein et à l'extérieur de la FAO, parce qu'ils n'a pas été assumé avec ampleur par la FAO elle-même, ni repris par les institutions de Bretton Woods.

Deuxièmement, ce que l'étude RoA suggère n'est pas seulement l'énormité de la défaillance ou de l'absence de marchés lorsque l'on traite d'agriculture, c'est aussi la défaillance critique de l'économie rurale et des économistes agricoles en général (et leur incapacité scientifique de rendre compte efficacement, c'est-à-dire de manière crédible et convaincante pour toutes les parties prenantes, des contributions réelles, marchandes et non marchandes, des agricultures du monde au bien être et à la prospérité des nations. Et l'étude RoA pointe aussi et enfin sur ... la défaillance des institutions internationales, Commission du Développement Durable et FAO en particulier, mais aussi OCDE, PNUD, à rendre compte de (et à prendre en compte) la spécificité de l'agriculture dans le problème du développement durable.

Ici, la question du « coût de la faim » est posée (productivité basse, faiblesse des ressources humaines, coûts de santé, instabilité socio politique, guerres et conflits. ...). Implicitement, ce thème renvoie à la question de donner une valeur à la vie humaine (question écartée par l'*establishment* et certains services techniques de la FAO au début de l'étude RoA). La science appliquée à l'agriculture et la « gouvernance mondiale de l'agriculture » sont ici confrontées à un échec éthique majeur : selon les estimations, de 30 000 à 100 000 personnes meurent de faim directement ou de ses conséquences chaque jour.

Troisièmement, au-delà de la défaillance des marchés, des sciences et des politiques, une dernière question majeure est posée : celle de la centralité de l'activité agricole dans le développement durable, pour progresser dans la poursuite de ses objectifs souvent contradictoires. Là-dessus, la tentative de RoA d'influencer le message de la FAO à la

---

<sup>12</sup> Cette contraction a connu une légère inversion de tendance récemment, dont le résultat toutefois est encore très loin de compenser la baisse observée au cours des décennies passées.

Commission du Développement Durable de l'ONU (CDD) s'est soldée par un échec – car il n'y aura pas eu de renouvellement sensible et il n'y aura a priori pas de renouvellement substantiel de la contribution de la FAO à la CDD. RoA n'a pas été invité à faire partie de la délégation FAO à Johannesburg, et l'utilisation de ses travaux pour l'assistance aux politiques nationales et internationales reste marginale.

En conclusion, il reste donc que l'institution FAO (et la nouvelle équipe dirigeante des divisions et services de tutelle du projet, à partir de 2002) a « bridé » l'expression du potentiel « radical » de l'étude. L'espace laissé pour qu'émergent un certain nombre de recommandations de politiques et de coopération internationale importantes est un espace résiduel. Les questions « brûlantes » ont été étouffées, et l'étude a été canalisée dans le courant de pensée dominant, se concentrant désormais sur les questions de pauvreté et de services environnementaux. Un « rapprochement » OCDE – FAO s'est opéré au final, avec des échanges de vues et de résultats et des accords de collaboration pour la production conjointe avec l'IFPRI et la BM d'« indicateurs de politiques » fondés sur des approches communes, qui puissent permettre un « arbitrage » chiffré dans le processus de libéralisation. Ces indicateurs concernent les degrés de protection et de soutien des agricultures domestiques.

*« Finalement, en mettant en lumière les biens publics mondiaux et de services sociaux et environnementaux de portée internationale fournis par les agricultures des pays en développement étudiés, l'étude RoA pose la question du consentement à payer national et international les biens et services non marchands. Il s'agit d'assurer la mise en place de marchés et – lorsque les marchés sont défaillants - d'interventions publiques qui soient efficaces et à même d'en assurer une offre plus optimale. ».*

Ce dernier discours- celui des biens publics mondiaux- avait vent en poupe avant le retour à l'unilatéralisme US de l'administration Bush à propos de l'Irak, lorsque les réflexions sur la gouvernance mondiale avaient laissé imaginer que la gestion des biens publics mondiaux pourrait être un pilier de la coopération internationale.

La question que le paysan de Confucius lui a posé était peut-être celle-ci, si on la transpose aux réalités d'aujourd'hui : qu'est-ce que le développement durable ? Ou plus insidieusement, et plus prosaïquement : la multifonctionnalité, c'est quoi ? ça sert à quoi ?

Sémantiquement et conceptuellement, la confusion est grande. On serait tenté de dire, à partir de l'expérience RoA, que DD et MFA sont aujourd'hui assimilables à une série de masques dans le « théâtre des champs » cher à Olivier de Serres. Ce qui se cache derrière ces masques, les intérêts et les idées qui manipulent ces concepts sont ce qui compte dans le rapport de force.

## ANNEXES

### Liste 1 : Références majeures de RoA

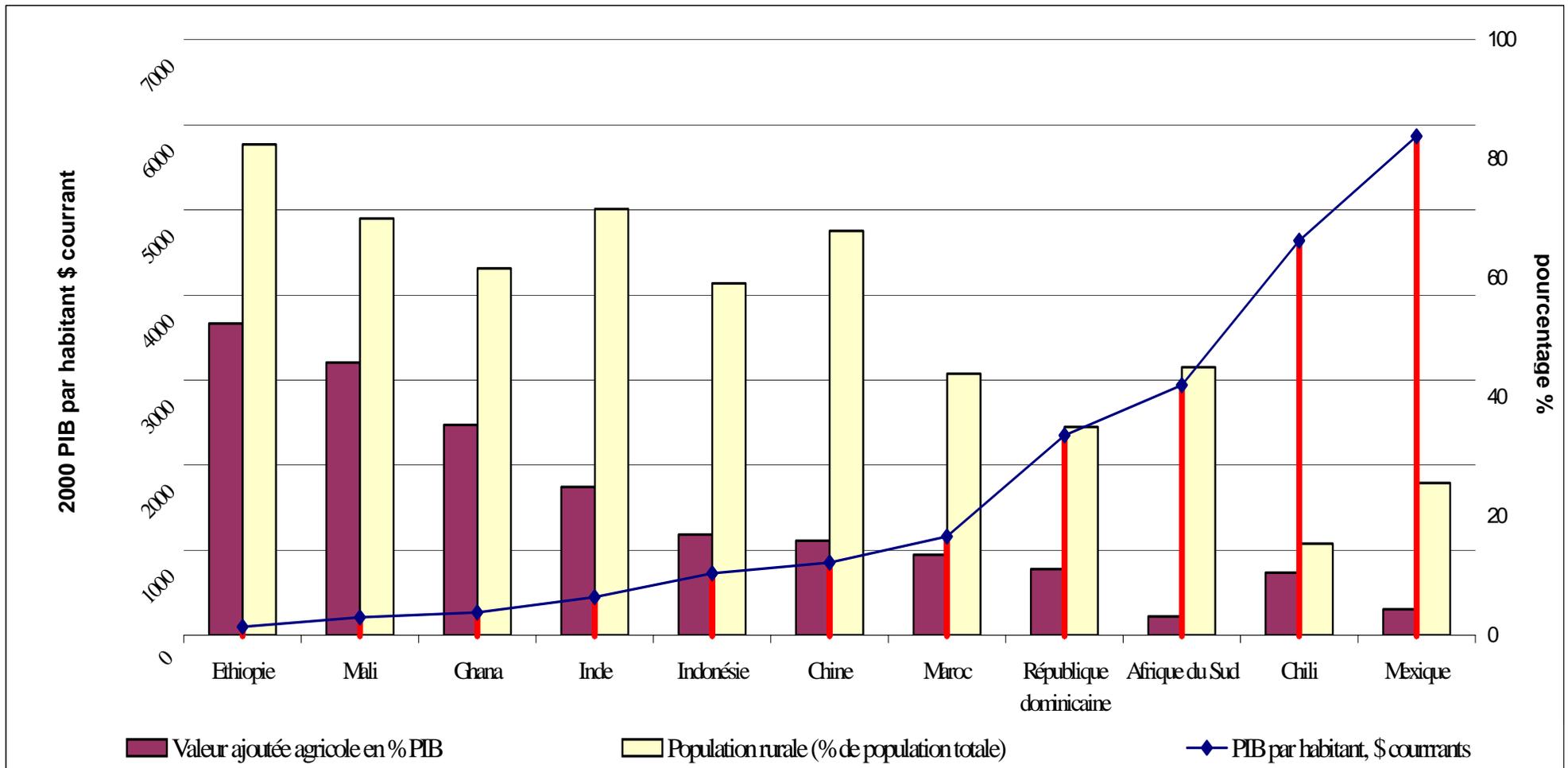
- Bautista, R. & Valdés, A. (1993), *The bias against agriculture: trade and macroeconomic policies in developing countries*. San Francisco, California, USA, ICS Press.
- Delgado, C. *et al.* (1994), *Agricultural Growth Linkages In Sub-Saharan Africa*. Washington, DC, United States Agency for International Development.
- FAO (2001), *Socio-Economic Analysis and Policy Implications of the Roles of Agriculture in Developing Countries (The RoA project)*. Expert Meeting Proceedings, First Expert Meeting on the Documentation and Measurement of the Roles of Agriculture in Developing Countries, Rome 19-21 March, 2001. (
- FAO (2003), *Socio-Economic Analysis and Policy Implications of the Roles of Agriculture in Developing Countries (The RoA project)*. National reports, Cross-country reports, Modules reports, and Panel comments (Tim Josling and Gérard Viatte), RoA International Conference, Rome, 20-22 October, 2003. ([www.fao.org/es/esa/roa](http://www.fao.org/es/esa/roa))
- Johnston, B.F. & Mellor, J.W., (1961), 'The role of agriculture in economic development', *American Economic Review*, **51**: 566-93.
- Krueger, A.O., Schiff, M. & Valdés, A. (1991), 'Agricultural incentives in developing countries: measuring the effects of sectoral and economy wide policies', *World Bank Economic Review*, **2**, 255-271.
- Kuznets, S. (1968), *Toward a Theory of Economic Growth with Reflections on the Economic growth of nations*. New York: Norton.
- Lopez R. (2002), 'Agricultural growth and poverty reduction', *Analytical Framework (version 2) of The Roles of Agriculture Project*, ROA Publication N.3, FAO.
- OCDE (2001), *Multifunctionality, Towards an analytical framework*, Paris.
- Ravallion, M., & Datt, G. (2001), 'Why has economic growth been more pro-poor in some states of India than in others?', *Journal of Development Economics*.
- Ravallion M. (2002), 'On the urbanization of poverty', World Bank, *W.B. Working Papers*, Number 2586.
- Timmer, C.P. (1998), 'The Agricultural Transformation', in C.K. Eicher and J.M. Staatz (ed.), *International Agricultural Development*, Third Edition, Baltimore and London: The John Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_. (1995), 'Getting agriculture moving: do markets provide the right signals?', *Food Policy*, **20**(5), 455-472.

**Tableau synthétique 1 : Comparaison des approches OECD et FAO-ROA de la multifonctionnalité**

	<b>OECD Analytical Framework</b>	<b>FAO-ROA Analytical Framework</b>
Countries	OECD member countries	Developing countries
Origin of the study	OECD members ministerial decision. 1998	Reference to the “multifunctional character of agriculture” as an element to be taken into consideration in the pursuance of sustainable development and food security (UNCED Conference of Rio, World Food Summit) and for an enhanced sustainable agriculture and rural development (SARD). Maastricht Conference (NL/FAO), 1999, FAO Conference 1999 that recognize lack of consensus on the concept of multifunctionality
Concepts and approaches	<p>The analysis derives from the identification of the <i>degree of jointness in production between commodities and externalities</i>, and from the analysis of the related market failures, if any; other major concepts are positive externalities (called non commodity outputs – NCOs) and negative externalities, as well as public goods.</p> <p>A nomenclature of public goods is adopted with the public goods classified in theoretical and practical ways.</p> <p>No attempt is made to measure, or to aggregate or to compare systematically externalities and public goods.</p> <p>Transaction costs and completeness of</p>	<p>The analysis derives from <i>the identification, documentation and measurement of selected market failures</i> that are related to agriculture in developing economies, and from an interdisciplinary analysis of their evolution during the process of agricultural transformation.</p> <p>Broad categories of roles of agriculture are defined from local to global and as responsibilities placed on agriculture by society, within an historical, economic and socio-anthropological perspective. For the latter, a preliminary analysis of the prevailing perceptions of the roles of agriculture is used in an overall etic/emic approach.</p> <p>The various roles which are object of documentation are: the environmental externalities of agriculture, the poverty alleviation role of agricultural growth, the food security impact of domestic agriculture (at national and household levels), the buffer role of agriculture in times of crisis, the social viability role analysed in terms of rural-urban population balance, and the cultural role of agriculture.</p> <p>The positive and negative externalities (and to a lesser extent the public goods) which are related to each of these roles are the object of a quantification and valuation exercise whenever feasible and to the extent possible (or of a qualitative analysis only when they defy quantification). Their</p>

	<p>information are taken into consideration for deriving policy implications and instruments; the latter range from market creation and voluntary provision for NCOs to traditional output subsidies and market price support through border protection, and include targeted payments for NCOs as favourite government intervention under strict conditions. In particular, information ought to be complete enough and the transaction costs involved in direct payment fully assessed.</p>	<p>jointness of production is discussed.</p>
<p>Study process</p>	<p>Deductive economic approach</p> <p>1. <i>Analytical framework</i> based on the analysis of the degree of jointness of commodities and externalities; guidance is provided for this analysis and that of the public good character of selected positive externalities in OECD countries context;</p> <p>2. <i>Empirical work</i>: Series of case studies based and literature review across member countries concerning positive and negative externalities and policy instruments; the experience gathered focuses mainly on environmental externalities and amenities, but also the conditions under which externalities attached to food security and to spatial distribution of the population may emerge are discussed and documented.</p>	<p>Inductive and deductive interdisciplinary approach</p> <p>1. <i>Analytical framework</i> based on a preliminary perception analysis and nomenclature of the roles of agriculture in developing countries, and on the use of welfare and environmental economics and socio-anthropology to document and measure. Guidance is provided through methodological notes and theoretical notes.</p> <p>2. <i>Empirical work</i>: eleven developing economies are used to gather empirical evidence concerning the major market failures; the sample is chosen to illustrate various positions along the path of urbanisation and socio-economic development, contrasting natural resources endowments, and diverse positions as far as agricultural and food international trade is concerned (China, India, Indonesia, Chile, Mexico, Dominican Republic, Morocco, Mali, Ghana, Ethiopia, South Africa)</p> <p>1. <i>Policy implications</i>: each country case study reviews over the past decade the principal macro and sectoral policy reforms and their impacts on the various roles of agriculture in a policy-roles matrix; the border protection and internal incentives framework of the various countries is documented through a common method (effective rate of assistance) so as to compare the aggregated implicit and explicit taxation of or subsidy to the sector. The magnitude of the market failures is a major determinant in the justification for policy intervention, since</p>

<p>3. <i>Policy implications:</i> when the analysis of jointness justifies the need for government intervention, the OECD report concludes that targeted payments are often the best option from the viewpoint of efficiency, equity and international spillovers. Targeting should be directed to the specific non-commodity output desired, and to a specific spatial and geographical area, and payments should generally remain de-coupled (de-linked) from the intensity of commodity output. A rigorous analysis of the “link” has to be produced, and a periodically updated assessment of the externalities concerned has to be carried out.</p>	<p>often there is no possible substitute to (or alternate for) agriculture as a supplier of the positive externalities concerned. As a result, the issue of jointness of production should be looked at in a different perspective than that which prevails in the OCDE framework. The hypothesis currently being tested is that the degree of jointness between commodity production and externalities is generally very strong in developing economies and that it may decrease for some specific externalities as income rises and urbanisation grows. Even in middle income economies and for those positive externalities whose jointness with commodity production decreases, transaction costs and targeting difficulties may prove critical issues in the implementation of de-coupled (de-linked) targeted payments.</p>
--	---



Source:FAO/RoA based on The World Bank 2002.

Figure 1: Les pays de l'étude RoA

**Tableau 1: Incidence de la pauvreté dans les pays de l'étude RoA**  
(sur la base des lignes pauvreté de 1 dollar EU et de 2 dollars EU/jour)

	1\$ / jour \$ 1-Day		\$ 2 /jour \$ 2-Day	
	Incidence <i>Incidence</i>	Profondeur <i>Depth</i>	Incidence <i>Incidence</i>	Profondeur <i>Depth</i>
<b>National<sup>1/</sup></b>				
Chile (1996)	<2	<0.5	18.4	4.8
China (1998)	18.5	4.2	53.7	21.0
Dominican Rep. (1996)	3.2	0.7	16.0	5.0
Ethiopia (1995)	31.3	8.0	76.4	32.9
Ghana (1998)	38.8	3.4	74.6	16.1
India (1997)	44.2	12.0	86.2	41.4
Indonesia (1999)	7.7	1.0	55.3	16.5
Mali (1994)	72.8	37.4	90.6	60.5
Mexico (1996)	12.2	3.5	34.8	13.2
Morocco (1990-91)	<2	<0.5	7.5	1.3
South Africa (1993)	11.5	1.8	35.8	13.4

1. Année de mesure entre parenthèses/ *Year of measurement in parenthesis*  
Source: The World Bank (2002)

**Tableau 2 : Elasticités pauvreté-croissance en Indonésie et au Mexique**

**Elasticité des indicateurs de pauvreté par rapport à la croissance sectorielle en Indonésie<sup>13</sup>**

Composante de la croissance	Incidence			Profondeur			Sévérité		
	Nat.	Urb.	Rur.	Nat.	Urb.	Rur.	Nat.	Urb.	Rur.
Agriculture	-1.86	-1.13	-2.88	-0.66	-0.26	-1.02			-0.45
Industrie		-1.90							
Services									
Population	0.12		0.10	0.05		0.05	0.02		0.02
Niveau initial des indicateurs de pauvreté	-0.11	-3.13	-0.14	-0.15	-0.17	-0.16	-0.17	-0.18	-0.17

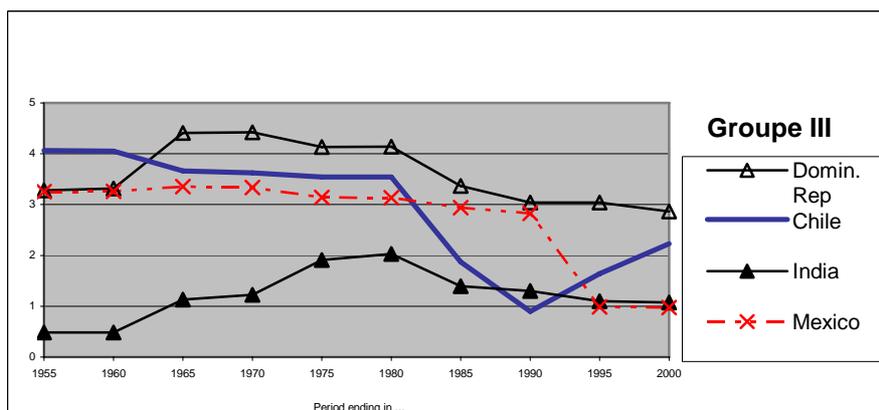
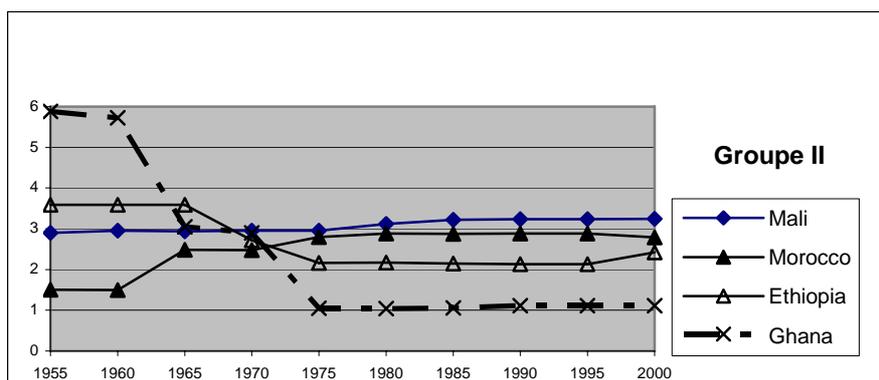
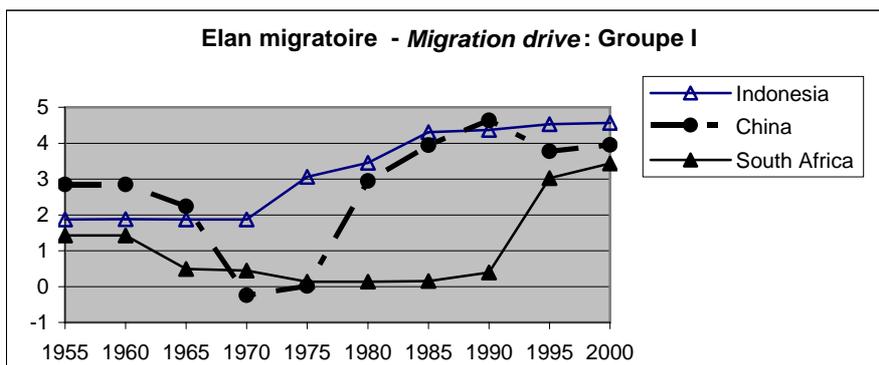
Source: FAO/RoA

**Elasticité des indicateurs de pauvreté par rapport à la croissance urbaine et rurale au Mexique**

	Incidence			Profondeur			Sévérité		
	Nat.	Urb.	Rur.	Nat.	Urb.	Rur.	Nat.	Urb.	Rur.
Croissance urbaine	-0.88	-1.55		-1.01	-1.89		-1.04	-0.91	
Croissance rurale	-1.32		-1.52	-1.68		-2.09	-2.13		-1.08

Source: FAO/RoA

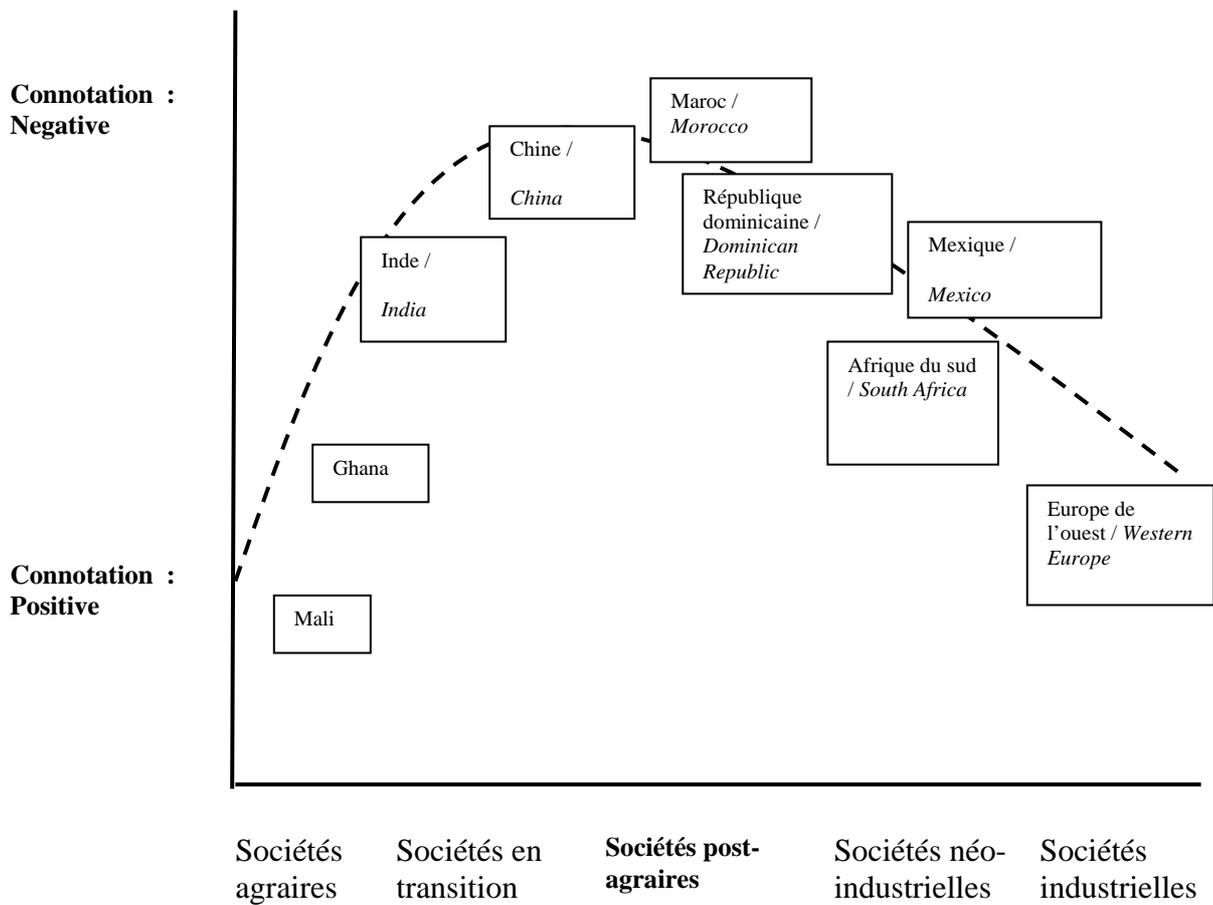
<sup>13</sup> Seules les élasticités significativement différentes de zéro avec un intervalle de confiance de 10% sont signalées  
*Only elasticities that are significantly different from zero are indicated*



Source: FAO/RoA, Jacques Vercueil

**Figure 2 : L'élan migratoire**

(migration drive = différence entre les taux de croissance démographique urbain et rural)



Source: FAO/RoA, Patrizio Warren

**Figure 3 : Perceptions et Image de l'activité agricole et de la ruralité**

*Evolution de la connotation d'ensemble de l'activité agricole et de la ruralité en fonction de différents stades de développement économique et d'urbanisation*

ENVIRONMENTAL EXTERNALITIES	POVERTY ALLEVIATION Equity	ASPECTS of FOOD SECURITY Satisfaction of Human and Strategic Needs	SOCIAL VIABILITY Rural-urban migration and Buffer roles	CULTURAL ROLE Cultural diversity
<p><u>Global:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ecosystems resilience</li> <li>➤ Climate change mitigation (carbon sequestration, land cover)</li> <li>➤ Biodiversity-global</li> </ul> <p><u>Regional/National:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ecosystems resilience</li> <li>➤ Soils conservation (e.g. soil erosion prevention &amp; off-site impacts)</li> <li>➤ Water (water retention and availability, flood prevention, landslides prevention)</li> <li>➤ Biodiversity (wild species and wildlife conservation)</li> <li>➤ Air quality (reduction in green house gas emission, carbon sequestration)</li> </ul> <p><u>Local:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ecosystem resilience</li> <li>➤ Biodiversity</li> <li>➤ Watershed services, water retention, groundwater recharge, soil erosion control</li> <li>➤ Drought and desertification abatement</li> <li>➤ Pollution abatement/generation (air, water, soil)</li> </ul>	<p><u>Global:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Poverty alleviation</li> </ul> <p><u>Regional/National:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Comparative advantage of agricultural growth in poverty alleviation</li> </ul> <p><u>Local:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Employment effects on secondary and tertiary sectors</li> </ul>	<p><u>Global:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ World Food Security</li> </ul> <p><u>Regional/National:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Direct physical access to food at household and individual levels through household grown and consumed food</li> <li>➤ National security (strategic)</li> <li>➤ Food safety</li> </ul> <p><u>Local:</u></p> <p>Local, Household and individual food security.</p>	<p><u>Global:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Migration regulation</li> <li>➤ Buffer in times of crisis</li> </ul> <p><u>Regional/National:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Mitigation of excessive rural-urban migration costs (congestion costs and other social implications)</li> <li>➤ Buffer: National economic resilience at times of crises</li> <li>➤ Buffer: Insurance and Welfare systems substitute (social security, pension schemes, state supported safety nets)</li> <li>➤ Social capital formation</li> </ul> <p><u>Local:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Social viability effects at rural community level, (viability of rural areas through agricultural and rural employment).</li> </ul>	<p><u>Global:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Cultural Diversity.</li> </ul> <p><u>Regional/ National:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Cultural heritage</li> <li>➤ Cultural identity formation</li> <li>➤ Culturally embedded food preferences</li> </ul> <p><u>Local:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Landscape, recreation-tourism, other amenities</li> <li>➤ Indigenous local knowledge (e.g., disaster prevention, biodiversity, medicinal applications, traditional technology).</li> </ul>

**Figure 4 : Fonctions non marchandes de l'agriculture**

Source: FAO/RoA

Figure 5 : Hypothèse : Evolution en fonction du revenu moyen des demandes sociales pour quelques rôles (« fonctions ») de l'agriculture

