

Title: OED Précis no. 139 - Réforme de l'agriculture: la Banque mondiale mise sur le marché
Job number: 98F0708
Language: English
Translations: French
Country:
Input date: 8/5/99

Précis de l'OED

Précis 139

Réforme de l'agriculture : la Banque mondiale mise sur le marché

Au cours de la dernière décennie, les stratégies de croissance se sont écartées des modèles dirigistes pour privilégier le jeu du marché et l'initiative privée. La Banque a été ainsi amenée à réorienter son approche de la réforme des politiques agricoles et à conseiller aux gouvernements d'abandonner un système reposant sur les entreprises publiques et l'administration étatique pour laisser jouer les forces du marché. Une étude récente de l'OED évalue l'expérience des 50 opérations d'ajustement du secteur agricole que la Banque a financées depuis 1979. Cette étude a permis de constater qu'à la suite de cette réorientation, les nouvelles opérations de prêt sont beaucoup mieux conçues que les précédentes et que dans les meilleurs des cas, l'action de la Banque dans les domaines de la réforme des prix, des entreprises publiques et des programmes de dépenses publiques est aujourd'hui satisfaisante. Elle montre toutefois que la Banque a négligé certains aspects fondamentaux de l'ajustement des politiques agricoles. Elle recommande que la Banque élabore une note exhaustive sur les pratiques recommandées pour la réforme du secteur agricole, comme complément à ses directives opérationnelles générales sur les prêts à l'ajustement.*

Leçons des premières opérations

Tout au long des années 70, la plupart des pays en développement ont mis en oeuvre des stratégies de croissance qui privilégiaient l'intervention du secteur public dans les activités de production et le contrôle direct de l'État sur le crédit, les devises et les prix. Les programmes de développement étaient tributaires d'entreprises publiques fortement subventionnées ; les droits de douane élevés, les restrictions quantitatives et une monnaie surévaluée étaient la règle. Ces stratégies se sont révélées néfastes pour l'agriculture, et la production en a souffert. La rentabilité des investissements publics était souvent négative, les exportations agricoles restaient stagnantes et les pays étaient trop fortement tributaires des importations alimentaires.

C'est pour remédier à cette situation que la Banque a financé des prêts à l'ajustement du secteur agricole. Les premières opérations, axées sur l'amélioration des incitations et la rationalisation des dépenses publiques, visaient à renforcer l'efficacité du modèle dirigiste. Face aux résultats insatisfaisants de ces opérations, la Banque a été rapidement amenée à revoir la conception de ses programmes.

Par exemple, quatre des premières opérations ont souffert du fait qu'elles s'inscrivaient dans un contexte marqué par une monnaie fortement surévaluée. Aujourd'hui, la Banque fait de l'équilibre macroéconomique l'une des conditions préalables à son appui aux réformes des politiques agricoles.

Au début des années 90, il est apparu que l'« adhésion » des pouvoirs publics au programme de réforme — c'est-à-dire leur volonté d'en assurer l'application — a été reconnu comme un facteur déterminant pour le succès de l'ajustement. C'est pourquoi la Banque subordonne désormais l'entrée en vigueur de bon nombre de ses prêts à l'accomplissement des réformes les plus rigoureuses.

Une autre leçon tirée des premières opérations concerne l'ordre dans lequel les réformes doivent intervenir. En règle générale, les réformes comme la suppression des subventions aux intrants, qui alourdissent les coûts de production, ne doivent intervenir qu'après celles qui relèvent les prix des produits, telles que l'élimination des taxes à l'exportation ou des mesures de contrôle des prix.

Les opérations d'ajustement agricole approuvées dans les années 80 se sont rarement attaquées aux contraintes fondamentales liées aux politiques et aux institutions qui faisaient obstacle au développement de l'agriculture ; c'est pourquoi elles n'ont guère eu d'impact sur la production. En revanche, les « nouvelles » opérations approuvées depuis 1991 rejettent le modèle dirigiste et cherchent à éliminer les mesures de contrôle des prix, à ouvrir à la concurrence les marchés locaux des intrants et des produits, à libéraliser les échanges internationaux pour favoriser l'intégration aux marchés mondiaux, à améliorer le cadre réglementaire et à privatiser les entreprises publiques non rentables (voir encadré).

Le nouveau modèle est-il viable ?

Le critère décisif, pour juger de la performance de ces nouvelles opérations, consistera à déterminer si la production agricole évolue comme prévu. Comme il est encore trop tôt pour mesurer les résultats — la plupart des 10 nouvelles opérations approuvées depuis 1991 étant en cours d'exécution — les évaluateurs ont eu recours à une approche indirecte, en examinant les conclusions d'études empiriques sur la réaction de l'offre à des réformes des politiques et institutions agricoles similaires à celles qui sont appuyées par ces opérations.

Les résultats de cette évaluation corroborent la théorie. Ils montrent que :

- *des réformes des politiques et des institutions similaires à celles entreprises dans le cadre des nouvelles opérations ont permis d'accroître sensiblement la production agricole dans beaucoup de pays, et de la façon la plus spectaculaire au Chili et en Chine ;*
- *selon les cas, l'offre présente des réactions diamétralement opposées.* Dans les pays qui ont pénalisé l'agriculture (la plupart des pays à faible revenu), la libéralisation a pour effet d'augmenter la production agricole. Inversement, là où l'agriculture a été fortement protégée (dans des pays à revenu intermédiaire tels que le Maroc, la Turquie et les pays d'Europe de l'Est), la libéralisation entraîne une diminution de la production ; elle accélère le transfert de ressources de l'agriculture vers des utilisations plus productives, tout en donnant lieu à une redistribution des ressources au sein du secteur agricole ;
- *la réaction de l'offre dépend de la crédibilité des réformes.* Les producteurs ont besoin d'un cadre administratif prévisible. Le secteur privé ne fera pas d'investissements tant que des doutes planeront sur la durabilité et la crédibilité des réformes. Beaucoup de pays ont fait machine arrière dans l'exécution de leurs programmes de réforme, et la production est demeurée stagnante ;
- *la réaction de l'offre est synergique.* L'ampleur de la réponse de la production aux réformes dépend du niveau de développement agricole. Sans une infrastructure adéquate (routes, irrigation, électricité, télécommunications) et sans la recherche, le crédit, l'éducation des producteurs et un approvisionnement assuré en intrants, l'ajustement des prix — même dans des conditions idéales — ne peut suffire à faire progresser l'agriculture.

Pratiques optimales

Grâce au changement d'orientation, les nouvelles opérations de prêt sont beaucoup mieux conçues que les précédentes. Actuellement, les pratiques optimales de la Banque en ce qui concerne la réforme des prix, des entreprises publiques et des programmes de dépenses publiques sont satisfaisantes.

Détermination des prix

Les opérations d'ajustement du secteur agricole comportent presque toutes des mesures de réforme des prix. Aujourd'hui, les pratiques recommandées en matière de politique de prix agricoles reposent sur les principes suivants : absence de subventions et détermination des prix des intrants et des produits par le marché ; alignement des prix locaux sur ceux des marchés mondiaux ; absence de distorsion du taux de change ; taxation modérée de l'agriculture et des autres secteurs ; et concurrence sur les marchés pour garantir l'efficacité des prix. Les pouvoirs publics doivent aussi maintenir le libre accès aux marchés, assurer la diffusion d'informations exactes sur les prix, mettre en place un cadre juridique et réglementaire adéquat, et veiller à la précision des poids et mesures. D'après l'expérience, il vaut mieux éviter d'avoir recours à des organismes publics pour fixer les prix et les faire respecter. Des pays comme le Chili et la Nouvelle-Zélande donnent l'exemple de pratiques appropriées en matière de prix.

Dépenses publiques

Sur les 50 opérations évaluées, 23 comportaient une réforme des programmes de dépenses publiques pour le secteur agricole, mais rares sont celles qui se sont attaquées aux déficiences fondamentales de ces programmes. Néanmoins, la Banque a des critères et des techniques bien définis pour évaluer les dépenses publiques consacrées à l'agriculture :

- les programmes publics doivent s'inscrire en complément des mesures d'ajustement. Par exemple, il se peut que les producteurs aient besoin d'une aide (recherche et vulgarisation) pour se lancer dans des cultures d'exportation qui sont redevenues rentables, mais qu'ils connaissent mal ;
- il convient d'examiner les subventions pour déterminer si leur maintien se justifie ;
- le secteur public ne doit pas fournir de services d'appui à des biens privés comme les médicaments vétérinaires ou la location de tracteurs ;
- les crédits affectés aux dépenses renouvelables des programmes de développement doivent être suffisants.

Pour faire en sorte que les ressources soient utilisées là où le besoin s'en fait le plus sentir, l'aide extérieure doit être intégrée dans le budget. Dans des pays à faible revenu comme le Burkina Faso, le Ghana et le Kenya, par exemple, plus de 80 % du programme d'investissements publics pour l'agriculture sont financés par les bailleurs de fonds.

Entreprises publiques

Dans les années 80, certaines opérations d'ajustement visaient à améliorer la performance des entreprises agricoles publiques non rentables en recourant à des contrats-plans, des restructurations ou des privatisations. Les résultats de beaucoup de ces projets ont été insatisfaisants — comme c'est souvent le cas lors des tentatives de réforme des entreprises publiques — faute d'« adhésion », c'est-à-dire d'engagement politique des autorités vis-à-vis des mesures de réforme.

On peut en conclure que, dans la plupart des cas, le meilleur moyen d'améliorer la performance des entreprises publiques est la privatisation. Cinq des nouvelles opérations comportent d'importants

programmes de privatisation, y compris des programmes complets comme en Albanie, en République kirghize et en Pologne. L'expérience démontre que :

- du fait qu'elles impliquent des problèmes juridiques et institutionnels complexes et de nature intersectorielle, il est préférable d'appréhender la privatisation de l'agriculture et la réforme des entreprises publiques (à l'exception de la réforme foncière et de la privatisation des fermes d'État) dans le contexte d'un programme de réforme plus large ;
- les réformes visant à soutenir les entreprises publiques dans le cadre des opérations d'ajustement du secteur agricole doivent se limiter aux fonctions cruciales pour le développement du secteur. À telles que la commercialisation et la transformation du principal produit d'exportation du pays ;
- Pour éviter tout blocage politique de la réforme des entreprises publiques, la Banque et l'emprunteur peuvent avoir à entreprendre conjointement une analyse des forces politiques plus larges qui influent sur les politiques et institutions agricoles.

Que reste-t-il à faire ?

Les programmes financés par la Banque négligent encore certains aspects fondamentaux de l'ajustement des politiques agricoles.

Sécurité alimentaire

En modifiant les prix et la production des denrées alimentaires, les programmes d'ajustement du secteur agricole ont nécessairement un impact significatif sur la malnutrition et la pauvreté (voir *Précis* de l'OED n° 117). Pourtant, 44 des 50 programmes financés par la Banque ont éludé la question de la sécurité alimentaire.

En négligeant cette question, on semble avoir oublié que l'un des objectifs politiques fondamentaux des pouvoirs publics est d'assurer l'approvisionnement alimentaire national. Dans les pays à faible revenu en particulier, où la majeure partie de la population consacre encore plus de la moitié de ses revenus à l'alimentation, les politiques et les institutions défaillantes du secteur agricole ont souvent été établies en vue de promouvoir la sécurité alimentaire. Et si beaucoup de gouvernements se montrent encore réticents à adopter des réformes libérales, c'est par crainte que celles-ci ne déstabilisent les prix des denrées alimentaires et n'engendrent l'instabilité politique.

L'analyse de la sécurité alimentaire peut aider à améliorer la qualité et la viabilité d'un programme de réformes agricoles. Les décideurs ont besoin de savoir comment des politiques d'ajustement et de rémunération différentes affecteront les revenus, les prix, la consommation alimentaire, les salaires et l'état nutritionnel de groupes politiquement importants. Cette analyse peut démontrer la nécessité de mettre en place des filets de sécurité. Elle peut aussi laisser entrevoir des possibilités de développer l'agriculture de façon à améliorer la sécurité alimentaire pour les pauvres des régions rurales.

Les planificateurs doivent se pencher sur les questions de sécurité alimentaire et sur leurs implications politiques dès les premiers stades de la préparation des prêts. D'une manière générale, ils doivent s'efforcer de formuler des programmes de réforme qui ne portent pas atteinte à la sécurité alimentaire.

Marchés intérieurs

Rares sont les opérations d'ajustement agricole qui ont prêté jusqu'ici attention au fonctionnement des marchés locaux des produits agricoles et des intrants. La plupart du temps, on a supposé implicitement qu'une fois les marchés libéralisés, la concurrence se développerait rapidement. Cependant, les écrits consacrés aux défauts de fonctionnement des marchés et aux conceptions répandues parmi les producteurs, les consommateurs et les responsables gouvernementaux tendent à indiquer que, dans bien des cas, les marchés ne fonctionnent pas efficacement.

Les prêts à l'ajustement sont un bon moyen pour faire avancer la réforme des marchés. La Banque doit faire davantage pour aider à identifier et à éliminer les obstacles au bon fonctionnement des marchés (collusion pour la fixation des prix, mauvaise information sur les prix, restrictions liées au régime des licences, absence de normalisation des poids et mesures, entraves à la libre circulation).

De telles mesures sont particulièrement nécessaires dans les pays où le secteur public doit encore se désengager des opérations de commercialisation et où le secteur privé est jusqu'à présent illégal ou fortement pénalisé et sous-développé. Mais elles sont également nécessaires là où les marchés privés sont bien établis, mais où les conditions ne sont pas encore assez favorables, comme dans beaucoup de pays d'Afrique.

Suivi et indicateurs de performance

Le plus souvent, le suivi des opérations d'ajustement agricole prend fin quand l'emprunteur a satisfait aux conditions posées pour le décaissement des tranches du prêt. Pourtant, l'expérience montre que, même lorsqu'elles donnent lieu à la promulgation d'une loi, les réformes du secteur agricole peuvent achopper sur des obstacles inattendus, tels qu'une faible réponse du secteur privé, une défaillance des transports ou des contraintes administratives limitant l'accès aux marchés. Si l'on ne suit pas attentivement l'évolution de la situation, ces obstacles risquent au mieux de n'être identifiés et éliminés que tardivement.

Les directives de la Banque relatives aux prêts à l'ajustement n'imposent pas d'indicateurs quantitatifs de performance, mais il serait utile d'en établir. Ces indicateurs permettent de suivre les opérations en cours et de déceler rapidement les problèmes. En outre, leur utilisation favorise une vision commune, de la part de la Banque et de l'emprunteur, des relations de cause à effet qui conduisent d'un changement de politique à l'impact recherché.

Risque politique

Le risque de loin le plus important pour les opérations d'ajustement est d'ordre politique. Dans plus de la moitié des cas, les résultats insatisfaisants des opérations d'ajustement agricole sont imputables à un manque « d'adhésion ». Les efforts consacrés à accentuer l'appui des parties prenantes ou à réduire leurs résistances à l'ajustement sont aujourd'hui plus courants. Mais même dans le cas des nouvelles opérations, quand elle a lieu, l'analyse par la Banque des risques politiques se concentre trop sur l'engagement des responsables au plus haut niveau à l'égard de la réforme du secteur agricole.

Dès la préparation des programmes d'ajustement agricole, les planificateurs doivent aussi analyser les risques politiques spécifiques liés à chaque mesure envisagée par la réforme. Ils doivent déterminer comment les principales parties prenantes — producteurs, responsables gouvernementaux et autres groupes intéressés — sont susceptibles de réagir à la mise en oeuvre du programme et quelle pourrait être la réponse des pouvoirs publics.

Instruments de prêt

La Banque dispose de divers instruments pour appuyer la réforme du secteur agricole : prêts à l'ajustement sectoriel, prêts à l'investissement sectoriel, ou projets d'investissement subordonnés à l'exécution préalable de réformes. Plusieurs approches nouvelles sont à l'essai, notamment l'octroi de prêts à l'investissement dans le secteur agricole destinés à appuyer des programmes d'investissements publics et de réforme de l'ensemble du secteur, comme en Tunisie et en Zambie. Et pour faciliter la transformation profonde et complète du secteur agricole indispensable dans les pays de l'ex-Union soviétique, de nouveaux types d'opérations d'investissement sont aujourd'hui mis en place pour appuyer la réforme des politiques, le développement institutionnel et l'investissement.

Deux des caractéristiques des prêts à l'ajustement limitent l'aptitude de ceux-ci à favoriser la mise en oeuvre des réformes complexes dont a souvent besoin le secteur agricole. Premièrement, les prêts à l'ajustement ne sont consentis qu'aux emprunteurs qui ont des difficultés à obtenir un financement extérieur. Deuxièmement, ils sont conçus pour être décaissés rapidement — sur un maximum de deux ans — alors qu'il faut souvent beaucoup plus de temps pour mettre en place les réformes de l'agriculture.

La Banque doit continuer d'offrir une aide à décaissement rapide, sous forme de prêts à l'ajustement du secteur agricole, aux pays qui mettent en oeuvre des programmes d'ajustement structurel, afin de leur permettre de redresser leur balance des paiements. Quant aux pays qui n'ont pas de sérieux problèmes de balance des paiements, la Banque devrait leur consentir des prêts à plus longue échéance pour financer les coûts de la réforme de leurs institutions et politiques agricoles.

Note sur les pratiques recommandées

La Directive opérationnelle 8.60 de la Banque relative aux prêts à l'ajustement ne couvre l'agriculture que de manière implicite.

À l'occasion de la révision prochaine de cette directive, pour permettre de tenir compte des aspects spécifiques de l'ajustement des politiques agricoles, la Banque devrait publier une note énonçant les pratiques recommandées.

La direction de la Banque, dans sa réponse à l'étude, a reconnu que les réformes les plus délicates appuyées par les opérations d'ajustement du secteur agricole doivent être exécutées avant l'approbation des prêts destinés aux emprunteurs qui ont rapidement besoin de devises, mais dont la volonté de réforme n'est pas assurée. La direction a également noté que la politique actuelle de la Banque est suffisamment souple pour permettre l'octroi de prêts à plus long terme destinés à ne financer que les coûts des réformes. Elle a noté que la Directive opérationnelle 8.60, qui porte sur les opérations d'ajustement en général, est en cours de révision. Le Département de l'agriculture élaborera, avec l'aide de l'OED, une note sur les pratiques recommandées afin d'aider le personnel de la Banque à concevoir et à exécuter les programmes de réformes de

l'agriculture. Ces pratiques recommandées devraient comprendre une évaluation des risques politiques et des bénéficiaires. Il faudrait encourager les emprunteurs à formuler leur propre déclaration de politique. Reconnaissant qu'il convient d'accorder une plus grande attention aux implications des programmes de réformes de l'agriculture pour la sécurité alimentaire, la direction veillera à mieux intégrer les programmes de réforme du secteur agricole dans les activités de la Banque relatives à la consommation alimentaire et à la nutrition.

Le Comité pour l'efficacité du développement a examiné l'étude et la réponse de la direction le 21 février 1997. À cette occasion, le comité a souligné que les questions de sécurité alimentaire sont étroitement liées au développement agricole et qu'il importe de tenir compte de ce lien lors de la préparation des prêts à l'ajustement du secteur agricole. Pour renforcer l'engagement des pouvoirs publics et augmenter ainsi les chances de succès des projets, il convient d'accorder davantage d'attention aux questions de sécurité alimentaire dans le dialogue sur les politiques. Le comité a noté que les programmes d'ajustement agricole financés par la Banque négligent un certain nombre d'aspects spécifiques de l'ajustement des politiques sectorielles. Il a proposé qu'une note sur les pratiques recommandées — traitant d'éléments tels que la détermination des prix agricoles, la commercialisation, la réglementation et la libéralisation des échanges — soit élaborée et diffusée en complément de la révision prochaine de la Directive opérationnelle 8.60 de la Banque relative à la politique de prêt à l'ajustement. Cette note devra faire ressortir la nécessité de faire preuve de souplesse dans l'appui aux réformes et de choisir les types de prêt les plus appropriés : prêts à l'ajustement du secteur agricole, prêts à l'investissement sectoriel, ou projets d'investissement dont l'entrée en vigueur serait subordonnée à l'application de réformes liées aux investissements envisagés. Cette note devra également recommander de favoriser l'engagement de l'emprunteur en lui fournissant des services hors prêt et en l'associant dès le départ à la préparation de l'opération. Elle posera comme exigence que la pratique de la Banque soit conforme à ses principes. Le comité a souligné qu'il convient de prêter davantage d'attention à l'élaboration d'indicateurs de performance pour les prêts à l'ajustement du secteur agricole. Enfin, il a noté qu'un commerce international équitable et stable est d'une importance cruciale pour permettre l'amélioration de la sécurité alimentaire dans les pays à faible revenu et à déficit vivrier.

** Rapport d'évaluation rétrospective : « Malawi : Agricultural Sector Adjustment Credit », par Wilfred V. Candler. Rapport n° 15641, 23 mai 1996. À la disposition des administrateurs et du personnel de la Banque au Service de documentation interne et dans les centres d'information des régions. Précis rédigé par Wilfred V. Candler et Stefano Petrucci.*

Les Précis de l'OED ont pour objet d'informer les spécialistes du développement au sein de la Banque mondiale et à l'extérieur des conclusions et recommandations du Département de l'évaluation des opérations. Les opinions qui y sont exprimées sont celles du personnel du Département et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale ni aux institutions qui lui sont affiliées. Ces précis et d'autres publications de l'OED peuvent être consultés sur Internet, au site : <http://www.worldbank.org/html/oed>. Les commentaires et demandes de renseignements doivent être adressés au Directeur de la rédaction, OED, téléphone : 1-202/458-4497, télécopie : 1-202/522-3200, courrier électronique : eline@worldbank.org