

Forum Dakar Agricole (4-6 Février 2005)

FORUM DU DAKAR AGRICOLE

Thématique II. Comment rééquilibrer le cadre des disciplines internationales pour simultanément favoriser le développement des espaces agricoles en développement et promouvoir les échanges internationaux ?

Atelier IIa. Les modèles économiques et agricoles dominants qui justifient une libéralisation sans nuance des échanges agricoles ne sont-ils pas en grande partie responsables de la faillite des politiques de lutte contre la pauvreté dans le monde ? Sur quelle base bâtir et promouvoir de nouveaux modèles ?

“La gouvernance fracturée”
25 Janvier 2005

Geert van Vliet, CIRAD, Montpellier

Dakar Agricole 2005
La fracture agricole mondiale

“La gouvernance fracturée”
Geert van Vliet
CIRAD
25 Janvier 2005

Introduction

Je voudrais partager l'expérience et quelques réflexions de la communauté scientifique du CIRAD¹, institution française qui parmi beaucoup d'autres institutions de recherche européenne, a établi depuis de nombreuses années des relations de partenariat scientifiques et techniques avec les instituts de formation et recherche des pays du Sud.

En premier lieu, je voudrais aborder notre perception de la fracture au niveau des capacités de régulation. Puis je proposerai des pistes d'action nécessaires. Pour conclure j'aborderai le rôle que devrait et pourrait jouer la recherche ainsi que les enjeux auxquels le monde de la recherche est confronté.

I. Une gouvernance fracturée

Les réformes de l'État préconisées depuis deux décennies par les organismes multilatéraux et bilatéraux de financement ont contribué à refaçonner le rôle de l'état. Dans cette perspective standard, appliquée avec plus ou moins d'assiduité depuis maintenant 20 ans, l'Etat entrepreneur (agissant de manière active dans la production et le commerce de biens et services) devrait faire place à l'Etat « régulateur », en se repliant sur ces fonctions « régaliennes » (sécurité, justice, producteur de règles du jeu pour le fonctionnement des marchés, mise en œuvre par des tiers).

Dans les pays du Nord, ce déplacement lent du rôle de l'Etat n'a jamais été appliqué de manière intégrale. Cependant, ce processus s'est accompagné d'un effort intensif de recherche sur les implications de ce re-centrage de l'Etat et les innovations nécessaires en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques.

En effet, dans le cadre d'Etats-Nations dotés de niveaux élevés de légitimité citoyenne et de tissus économiques denses, on peut concevoir un passage plus ou moins heurté mais viable entre les trois générations de politiques et instruments publics : de l'intervention directe (faire) à la régulation directe (faire faire) puis à la régulation indirecte (inciter à faire).

¹ Ces réflexions ont été rendues possibles grâce aux discussions menées au sein du CIRAD, notamment avec , Patrick d'Aquino, Philippe Bonnal, Pierre-Marie Bosc, Patrick Caron, Michel Benoit-Cattin, Robin Bourgeois, Marcel Djama, Patrick Dugué, Guillaume Duteurtre, Pierre Fabre, Michel Griffon, Alain Karsenty, Marie de Lattre-Gasquet, Grégoire Leclerc, Bruno Losch, Géraud Magrin, Marie Rose-Mercoiret, Richard Pasquis, Denis Pesche, François Ruf, Eric Sabourin et Ludovic Temple. Cependant, les erreurs et omissions sont de responsabilité de l'auteur (geert.van_vliet@cirad.fr).

Du fait de leur relation d'asymétrie dans leurs négociations avec les organismes multilatéraux de financement, un certain nombre de pays du Sud, a appliqué les recommandations de recentrage avec assiduité, souvent au-delà du raisonnable. De manière surprenante, les réflexions théoriques sur les implications de ce recentrage sur la viabilité de la régulation publique sont restées marginales.

Paradoxalement, les réflexions sur les trois générations de politiques utiles dans des contextes du nord ou ceux des pays émergents, ne sont guère pertinentes dans un certain nombre de pays du Sud, où les processus de construction des Etats sont hétérogènes certes, mais ne peuvent pas toujours être qualifiés d'Etat-Nation. Dans ces conditions, où la base de légitimité des autorités publiques est fragile, que restera-t-il de « l'Etat » si l'on retire la première génération de politiques et instruments, c'est à dire, l'intervention directe? Comment promouvoir le « faire faire » ou « l'inciter à faire », alors que le secteur privé est mal-développé ? Quel impact politique aura alors la globalisation sur les marges de manœuvre déjà étroites de ces « Etats » ?

Les politiques, outils et instruments hérités de cadres théoriques et conceptuels de première génération ne sont manifestement plus adaptés aux défis posés par une régulation tendant vers un développement viable. En conséquence, le fossé entre la demande et l'offre de régulation publique va grandissant (voir les fréquentes références à « l'impuissance publique », « la décision en miettes »).

Alors que les chercheurs ont contribué à l'émergence de nouveaux concepts et principes (la complexité, la durabilité), nous observons un désajustement croissant entre le monde des décideurs publics et privés et celui de la recherche.

En conséquence, le renouvellement des instruments de politiques reste loin derrière le renouvellement des concepts et des principes généraux : malgré des nouvelles approches, les dirigeants sont condamnés à utiliser le même et maigre arsenal d'instruments.

En général, les instruments de politique actuels ne prennent pas en compte la croissante capacité **de réactivité des consommateurs**, des **citoyens ou des usagers**, empêchant ainsi la reconnaissance de l'internalisation des signaux de politique et leur renouvellement...

Le morcellement des spécialités et des sphères de décision contribue à réduire la capacité de gestion de l'ensemble du cycle de politique.

D'autre part, malgré la numérisation croissante dans les pays du Nord, l'information reste lacunaire ou, quand elle existe, reste sous-utilisée, la représentation absente, les simulations non réalisées, la participation des parties prenantes éludée ou rapide, la décision incomprise, le suivi et l'évaluation oubliés.

Dans les pays du Sud, où les fractures économiques, sociales, politiques et numériques contribuent à des modèles de développement encore plus fragiles, la régulation publique et privée pose des problèmes d'autant plus marqués.

De plus, dans les pays du Sud, les politiques successives d'ajustement structurel et/ou de réforme fiscale, auxquels sont venus s'ajouter les dysfonctionnements internes ont contribué à l'affaiblissement des systèmes nationaux de recherche et de formation, rendant encore plus incertain sinon peu probable la possibilité de re-construire la boucle de gestion du cycle des politiques conduisant au développement durable.

II. Les pistes d'action nécessaires

Quelques réflexions préalables... La globalisation se manifeste certes, mais en même temps, la diversité persiste. Loin de nous donc l'idée de donner des recettes universelles.... La pensée unique a déjà fait assez de dégâts..... Et le pire qui puisse sans doute nous arriver, c'est qu'une pensée unique chasse l'autre...

Il est vrai que le monde la recherche se doit d'innover. Mais nous chercheurs, avons le sentiment que dans de nombreux cas, le plus utile n'est pas d'agiter des nouveautés, sinon de mettre patiemment et obstinément en oeuvre les résultats de la recherche...

Or, la production de nouvelles technologies, production pourtant si nécessaire, n'est pas suffisante si nous ne comprenons, si nous ne prenons pas en compte et ne travaillons le contexte des conditions politiques, sociales, économiques, organisationnelles, religieuses et culturelles dans lesquelles ces technologies sont appelées à générer leurs impacts les plus positifs.

En conséquence, les pistes que nous aimerions explorer avec vous ne vous sembleront pas nécessairement surprenantes ni révolutionnaires. Il s'agit au contraire de propositions d'actions faisables, qui devront être combinées et adaptées sur mesure à chaque situation.

- Construire des grands marchés régionaux.
- Garantir dans les zones rurales un accès à des services publics de qualité (santé, éducation, transport et communication, sécurité, justice).
- Consolider la capacité de l'Etat : consolider sa capacité à penser et élaborer des politiques de long terme en particulier les politiques agricoles; renforcer sa capacité à intégrer la diversité des situations et la traduire par des mesures adaptées à chaque région; renforcer la conception et la mise en oeuvre de politiques d'accompagnement qui favorisent la mutation interne du secteur informel et du secteur privé; renforcer la capacité à dialoguer avec l'ensemble des forces vives (légitimité); renforcer la capacité de défendre les intérêts des producteurs au niveau national comme international.

La plupart de ces propositions impliquent un rôle essentiel de l'Etat. Cependant, cette phrase pourra facilement relever de l'incantatoire. Que veut dire un "rôle essentiel de l'Etat" dans des contextes où la base fiscale n'est pas suffisamment connue, ou si elle est connue, n'est pas exploitée?

Que veut dire "un rôle essentiel de l'Etat" dans des pays où l'évitement et l'évasion fiscale représentent des réflexes encore largement admis?

Que veut dire "un rôle essentiel de l'Etat" alors que l'absence de moyens propres et de stratégies réfléchies empêche toute reconstruction de la légitimité des décisions publiques?

Ce rôle de l'État dans la réduction de la fracture mondiale ne pourra être exercé que s'il y a un système de péréquation entre régions riches et régions pauvres, de redistribution entre grands producteurs et micro producteurs et salariés pauvres.

En d'autres mots, il s'agit là d'une réflexion profonde dans chacun de nos pays : de quelle(s) agriculture(s) voulons nous? Et si nous voyons là un rôle essentiel de l'Etat, de quel Etat voulons nous?

En particulier pour ceux qui sont en situation de contribuer au fonctionnement de cet Etat : combien sommes nous disposés à payer? En d'autres termes, comment envisageons nous de payer la "dette interne" entre riches et pauvres, entre milieux urbains et milieux ruraux?

Si les recettes standard d'ajustement structurel ont prouvé leurs limites, et sachant que la situation antérieure n'était pas non plus toujours enviable, quelles nouvelles voies pour des réformes viables des Etats et des secteurs privés dans les pays du Sud ?

Au cours des 20 dernières années, l'accent a été mis sur la modernisation de l'Etat. Mais les propositions que nous venons d'énumérer ne concernent pas uniquement l'Etat.

A exception de quelques cercles spécialisés, le thème de la nécessaire "modernisation" du secteur privé n'a pas été abordé. Cette volonté de "modernisation", qui ne pourra que surgir des organisations du secteur privé même, devra sans doute porter sur deux problèmes principaux. D'une part, le secteur privé est marqué par les asymétries et les fractures internes (peu de liens de solidarité entre petits et grands producteurs, entre producteurs ruraux et urbains). D'autre part les instances "représentatives" du secteur privé ne représentent souvent que l'élite des grands entrepreneurs et commerçants. Il y a trop peu ou pas de place au sein des instances décisives du secteur privé pour les organisations des petits producteurs ruraux, artisans et moyennes entreprises.

De même, dans de nombreux pays du Sud, la réflexion sur le devenir de la société et du rôle de l'Etat devra s'accompagner d'une réflexion sur le rôle des autorités dites "traditionnelles". Comment ces autorités traditionnelles se situent-elles dans le cadre d'une réflexion qui engage toute la société? Comment pensent-elles contribuer à la réduction des blocages qui aujourd'hui empêchent le développement des activités productives? Comment pensent-elles aborder en particulier le problème chaque fois plus inextricable de la gestion du foncier (accès aux ressources eau et terre fragilisés dû à l'augmentation démographique, les flux migratoires). Comment pensent-elles résoudre le problème de la double fiscalité (prélèvements payés aux autorités traditionnelles et taxes prélevées par l'Etat ou les Collectivité territoriales)? Quelles sont leurs perspectives de "modernisation" afin de contribuer à la réduction de la fracture agricole mondiale?

III. Le rôle que pourrait jouer la recherche dans la réduction de la fracture agricole mondiale

Ces réflexions invitent au montage d'un série programme de recherche visant le renforcement de la capacité des acteurs publics et privés, en d'autres termes les processus de base de la gouvernance, autour du rôle des « constitutions » et d'autres mécanismes de droit. Il s'agirait

de mieux comprendre les interactions entre « Etat », « secteur privé » et « citoyenneté » dans les pays du Sud.

Au delà des relations supposées entre les trois branches de l'Etat, telles qu'elles sont établies dans la plupart des constitutions, comment se prennent vraiment les décisions sur les politiques publiques les plus marquantes au niveau macro, sectoriel ou territorial ? Quels sont les jeux de pouvoir formels et réels qui influencent la conception et mise en œuvre des politiques ? Quelles implications pour la rénovation des politiques publiques, en particulier celles qui affectent la vie des habitants des zones rurales ? Comment moderniser non seulement **la substance**, mais aussi **les procédures** de formulation des politiques publiques ?

IV. Les enjeux confrontés par les décideurs et le monde de la recherche au Sud et au Nord

Paradoxalement, la recherche, qui produit la matière grise première dans les processus de négociation internationale et d'élaboration des politiques nationales (entre autres, celles qui pourraient contribuer à réduire les fractures agricoles nationales et mondiales), **est souvent devenue la première cible des politiques de réduction des dépenses publiques**. Si nous voulons contribuer à réduire la fracture mondiale, il conviendra de renforcer de manière significative les investissements dans la recherche, en particulier dans la recherche produisant des biens publics.

Dans cette optique, on ne peut prétendre un renforcement durable des capacités de recherche sans des investissements majeurs dans les secteurs d'éducation. ... En effet, en vue d'assurer un afflux suffisant de personnes formées à - et passionné(e)s par la recherche, la priorité numéro un reste l'organisation de l'éducation primaire, secondaire et supérieure. Il y a là un choix de société, aussi bien dans les pays du Nord que ceux du Sud.

Nous proposons, dans une série de terrains sélectionnés, de réaliser une revue critique de la manière dont les recherches en cours s'articulent aux cycles de décisions publiques et privées (à différents échelons et entre acteurs aux intérêts souvent conflictuels) et analyser les options de changement qui permettraient aux chercheurs de mieux contribuer à une régulation vers un développement viable.

En particulier, dans certains cas présélectionnés (dans différents secteurs, à différentes échelles d'intervention), pour chacune des phases du cycle de politique (dialogue sur la problématique, identification des problèmes, génération d'information, modélisation, identification d'options, prospective, négociation et décision, choix des -combinaisons d'-instruments, mise en œuvre, suivi et évaluation des impacts) passer en revue les théories sous-jacentes, les approches, les outils utilisés, leurs effets, leurs impacts sur le cycle.

Nous pourrions proposer alors des mesures permettant de réduire la distance entre les logiques des chercheurs et les logiques des décideurs (privés ou publics).

En ce qui concerne la substance des politiques et leur mise en œuvre, nous suggérons de renforcer les études en cours sur les nouvelles générations d'instruments de politique prenant en compte la réactivité des citoyens, des consommateurs et des usagers, et les nouvelles caractéristiques des actions collectives, aussi bien dans les pays du Nord que ceux du Sud.

Approfondir en particulier, la réflexion sur le rôle présent et potentiel des approches multidimensionnelles en particulier des approches par la complexité, ainsi que la manière dont la modélisation des systèmes complexes peut améliorer la gestion des cycles de politique des acteurs publics et privés. Dans ce cadre, resituer le rôle que devrait jouer la prospective, étant entendu que la capacité de penser l'espace et le temps ainsi que la capacité d'en faire usage sont inégalement distribuée entre acteurs.

Il s'agira alors d'élaborer et de d'accompagner la mise en œuvre de méthodes et dispositifs d'aide à la conception, et à la coordination d'actions pour des acteurs variés, à plusieurs échelons d'organisation, dans des cadres institutionnels divers, en situation d'incertitude, de conflit, de risque, et souvent de précarité...