

6. Politiques, institutions et réformes institutionnelles dans le secteur de l'élevage

La contribution possible du secteur de l'élevage au développement économique et à la réduction de la pauvreté est restée jusqu'ici largement inexploitée, et il est difficile d'identifier un seul pays en voie de développement où la croissance du secteur ait été indiscutablement en faveur des pauvres. L'élevage a longtemps été considéré comme un complément de l'agriculture. Les décideurs politiques, tout comme les praticiens de développement, tendent à donner la priorité aux cultures vivrières plutôt qu'aux produits agricoles à haute valeur ajoutée tels que les AOA ou les fruits et les légumes. En outre, les interventions dans le secteur de l'élevage ont été essentiellement axées sur des aspects techniques de l'élevage, concernant notamment la reproduction, l'alimentation et le contrôle des maladies. En dépit de leur importance, ces interventions ont négligé le cadre politique et institutionnel général au sein duquel les agriculteurs exercent leur activité, c'est à dire, la gamme de mesures incitatives et dissuasives qui sous-tendent les décisions que prennent les ménages en matière de production et de consommation. Enfin, dans les rares cas où les dimensions politique et institutionnelle ont reçu une attention suffisante, les politiques/programmes axés sur le secteur de l'élevage ont été conçus par des personnels techniques du Ministère de l'élevage, des organisations non gouvernementales (ONG) ou des organisations internationales, sans réelle consultation avec les autres ministères et donc sans une réelle appréciation ni liaison avec les politiques et les marchés autres que ceux en rapport avec l'élevage, qui sont pourtant essentiels à la fois pour le développement de l'élevage et pour les éleveurs eux-mêmes (FAO, 2009a; Otte *et al.*, 2009).

Ce chapitre souligne l'importance de concevoir des politiques et des institutions équilibrées pour la croissance et le développement du secteur de l'élevage, élabore un programme stratégique pro-pauvres pour le secteur de l'élevage, et tire des leçons pratiques en matière de politiques et d'institutions sur la base de preuves empiriques afin d'élaborer des recommandations qui vont au-delà de simples généralités (comme «améliorer la qualité des services vétérinaires») et d'aider les décideurs et les praticiens du développement à concevoir et à mettre en œuvre des politiques et des réformes institutionnelles en faveur des pauvres dans le secteur de l'élevage. Le chapitre suggère enfin quelques tactiques opérationnelles en vue d'aider les personnes extérieures à identifier des voies possibles pour le changement dans des environnements politiques généralement hostiles, et des approches pour promouvoir un travail efficace au niveau local de ces environnements.

NATURE ET RÔLE DES POLITIQUES ET DES INSTITUTIONS

On ne saurait trop insister sur l'importance des politiques et des institutions pour soutenir une croissance de l'économie inclusive et pro-pauvres (Campos et Nugent, 1999; North, 1990; Williamson, 2000). On peut lire dans le Rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde en 2008, plus précisément sur l'agriculture au service du développement, que:

L'absence de stabilité macroéconomique et politique limite le potentiel de développement du secteur [de l'agriculture]. Les problèmes d'économie politique se traduisent par des biais politiques et des problèmes de sous-investissement et de mauvais investissements dans l'agriculture. En outre, les problèmes en matière de ressources et de capacité gouvernementales provoquent des défaillances dans la mise en œuvre des programmes d'action, en particulier dans les pays à vocation agricole. (Banque mondiale, 2008)

On peut lire dans le Rapport de la FAO sur la situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture en 2000 que:

Pour réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire, il ne suffit pas d'accroître la productivité et la production de l'agriculture, ni de créer plus de revenus. Les institutions sont l'élément structurant qui détermine l'accès aux actifs, à la possibilité de se faire entendre et au pouvoir, et qui arbitre entre les demandes concurrentes pour des ressources limitées. Il est essentiel de s'attaquer aux facteurs institutionnels et aux aspects des systèmes de gouvernance et d'économie politique qui tendent à exclure certaines personnes ou groupes de population du progrès. (FAO, 2000)

Le rapport publié en 2008 par l'initiative PPLPI sur l'Asie du Sud, la région des Andes et l'Afrique de l'Ouest, indique que:

Dans les années 1990, un nombre croissant d'experts et d'analystes de l'aide au développement se sont rendu compte que le transfert de technologie seul ne transformerait pas le développement, en particulier le développement agricole, d'une manière qui bénéficierait nécessairement aux pauvres. Les changements politiques et institutionnels ont été identifiés comme un pré-requis pour orienter le développement agricole en vue de satisfaire les besoins des pauvres. (PPLPI, 2008).

Étant donné qu'elles déterminent la manière dont les acteurs économiques, y compris les éleveurs, conjuguent leurs actifs à des fins de production et de consommation, les politiques et les institutions sont des facteurs essentiels de la croissance et du développement économiques, notamment dans le secteur de l'élevage.

Des études ont démontré une corrélation positive entre le niveau de développement des institutions et divers indicateurs de la situation économique (par exemple, Knack et Keefer, 1995; Mauro, 1995; Djankov *et al.*, 2002). Corrélation ne signifie pas causalité, ainsi, la relation observée entre les politiques/institutions et le développement économique semble être bidirectionnelle. En effet, les institutions influent sur le niveau et le rythme du développement économique, mais le développement économique peut également favoriser des changements institutionnels (Lin et Nugent, 1995; Ruttan, 2006). Par exemple, la réforme des services vétérinaires publics peut se traduire par une croissance du secteur de l'élevage, qui peut à son tour encourager de nouvelles politiques commerciales sur l'alimentation animale. Cependant, quel que soit le lien de causalité entre la croissance économique et les changements politique et institutionnel, les réformes qui produisent des incitations et

Encadré 6.1: POLITIQUES

Les politiques publiques sont des ensembles de mesures gouvernementales axées sur un objectif économique et/ou social à long terme dans un domaine plus général, elles sont pan-territoriales et permanentes, c'est-à-dire qu'elles couvrent tout un pays et restent en place jusqu'à ce qu'une nouvelle politique soit conçue et mise en œuvre. Une politique est composée de deux éléments principaux: i) un objectif; et ii) un ou plusieurs instruments - ou outils à la disposition du gouvernement - qui servent l'objectif et produisent les résultats souhaités. L'objectif de la politique est un objectif socio-économique à long terme bien défini; les instruments au service de l'objectif de la politique sont les programmes, les réglementations, les décrets, les lois, les projets, etc. qui affectent la manière dont les parties prenantes - y compris le gouvernement dans son ensemble et le secteur privé - interagissent. Les instruments de politique comprennent par exemple les lois/réglementations qui influencent les décisions au sein d'un ménage ou d'un ministère, ou qui affectent les relations entre les éleveurs et les banques publiques ou entre les petits agriculteurs et les transformateurs. Les politiques ne doivent pas être confondues avec les programmes ou les projets, qui sont des actions publiques ou privées limitées en termes de temps et de ressources et qui impliquent des interactions directes avec des groupes de parties prenantes spécifiques, tels que les éleveurs de bétail et les institutions financières. Un programme peut consister à mettre en place un système d'alerte précoce en cas de sécheresse, à créer une bourse de marchandise, ou à effectuer une distribution ponctuelle de coupons aux agriculteurs pour l'achat de services et d'intrants vétérinaires aux prix du marché. Les programmes, et les projets qu'ils incluent, sont souvent des instruments visant à mettre en œuvre une politique plus large, et à ce titre ils doivent être conformes au cadre stratégique en vigueur. Les politiques et les programmes vont généralement de pair, étant donné que les réformes politiques ne prennent effet que lorsque les programmes de soutien favorisent l'évolution de la manière dont les institutions et les organismes gouvernementaux et privés opèrent.

Sources: ILRI, 1995; Norton, 2004.

des possibilités d'investissement, petits ou grands, sont une condition essentielle de la croissance et du développement économiques (Acemoglu, Johnson et Robinson, 2002; Rodrik, Submaranian et Trebbi, 2004)

Les liens entre les institutions, les politiques et les performances économiques ne sont considérés qu'à l'échelle de l'économie dans son ensemble. En effet, les indicateurs de bonnes politiques et institutions ne sont rassemblés qu'au niveau macro-économique. Il n'y a pas de base de données exhaustive permettant d'évaluer l'efficacité des politiques et des institutions au niveau sectoriel, y compris pour ce qui concerne le secteur de l'élevage. Par exemple, bien que certaines données disponibles fournissent des indications du niveau de corruption, du degré de stabilité politique, de la qualité de l'environnement commercial, et d'autres indicateurs relatifs aux politiques et aux institutions au niveau national (Kaufmann, Kraay et Mastruzzi, 2009), il n'existe aucun indicateur à la disposition du public concernant la fiabilité des programmes conçus par le Ministère de l'élevage ou l'environnement

Encadré 6.2: INSTITUTIONS

Les institutions peuvent être des organisations - y compris gouvernementales - ou des règles et réglementations formelles/informelles qui régissent le comportement des acteurs (par exemple, le gouvernement, les agriculteurs...) et leurs relations (par exemple, entre les agriculteurs et les commerçants...). Elles agissent principalement sur la croissance et le développement économiques par l'entremise de mesures incitatives ou dissuasives concernant l'investissement des acteurs du secteur public et/ou privé (Acemoglu et Robinson, 2008; Lin et Nugent, 1995). Sur la base des travaux de Williamson (2000), il est possible d'identifier quatre niveaux d'institutions:

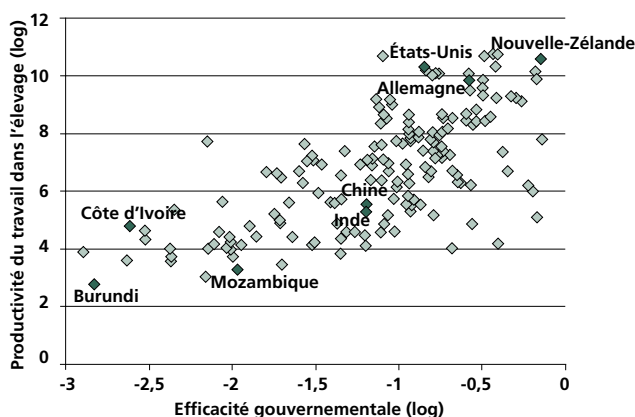
- i. *Les institutions ancrées socialement* incluent les normes, les coutumes, les mœurs et les traditions. Elles sont pour la plupart d'origine spontanée; elles sont dotées d'une grande inertie, évoluant sur des centaines ou des milliers d'années; elles influencent les prises de décision, et elles ne peuvent être, éventuellement, modifiées que dans le cadre de réformes des politiques sur le très long terme. Par exemple, les possibilités d'un développement rapide du secteur de la production de bœuf dans l'Inde hindoue sont presque nulles.
- ii. *Les institutions structurelles* incluent la Constitution nationale, le système de gouvernement, les agences gouvernementales, le régime des droits de propriété, le système judiciaire et les autorités politiques. Elles évoluent lentement, il faut entre une dizaine et une centaine d'années pour les changer; modifier la Constitution, supprimer ou créer de nouvelles institutions publiques, réformer le régime des droits de propriété, etc. ne sont pas des changements fréquents. Par exemple, les programmes de réforme agraire qui améliorent l'accès des populations pastorales et l'utilisation des ressources communes sont rares.
- iii. *Les lois et les règlements* officiels régissent le comportement et les relations au sein et entre les secteurs privé et public. Ce sont des institutions qui évoluent rapidement (entre un et dix ans), et sont constamment revues, modifiées et adaptées dans le cadre de réformes des politiques, telles que les réformes du secteur civil ou la légalisation des auxiliaires communautaires de santé animale.
- iv. Les institutions peuvent également résulter des *interactions entre certains acteurs*, qui agissent en fonction des règles existantes et de la disponibilité des ressources. Dans le secteur de la volaille, par exemple, les grandes unités de production centralisées ou l'agriculture contractuelle peuvent être considérées comme différentes institutions qui prévalent dans des contextes différents. En fonction des technologies disponibles et des règles existantes, il peut être plus facile d'embaucher des travailleurs ou d'externaliser l'élevage des poussins à des producteurs indépendant

Sources: Adapté de Lin et Nugent, 1995; North, 1987; Ruttan, 2006; Williamson, 2000.

commercial sur le marché des médicaments vétérinaires. Cependant, les caractéristiques de ces institutions sectorielles sont probablement liées à celles des institutions qui affectent l'ensemble de la société.

La figure 6.1 illustre la productivité du travail dans le secteur de l'élevage par rapport à l'efficacité gouvernementale dans 168 pays, notamment des économies en développement,

FIGURE 6.1
Efficacité gouvernementale et productivité du travail dans le secteur de l'élevage



Sources: FAOSTAT, 2010; Kaufmann, Kraay et Mastruzzi, 2009.

industrialisées et en transition. L'axe vertical indique la valeur de la production animale (en dollars PPA) par travailleur agricole (population active dans le secteur de l'agriculture) (FAOSTAT, 2010), considérée comme un indicateur du niveau de développement du secteur de l'élevage. L'axe horizontal indique l'efficacité gouvernementale - l'un des six indicateurs de gouvernance élaborés dans le cadre du projet «Indicateurs mondiaux de la gouvernance» de la Banque mondiale (Kaufmann, Kraay et Mastruzzi, 2009) - qui est notée de -2,5 à 2,5, plus le score est élevé plus l'efficacité est grande. L'efficacité gouvernementale mesure la perception de la qualité des services publics, la qualité de l'administration et son degré d'indépendance par rapport aux pressions politiques, la qualité de la formulation et de la mise en œuvre des politiques, et la crédibilité de la volonté gouvernementale d'appliquer les politiques adoptées.

Comme l'on s'y attendait, la figure 6.1 indique une corrélation positive entre la qualité générale des politiques et des institutions et le niveau de productivité du travail dans le secteur de l'élevage. Cependant, cette figure ne permet pas de répondre à une question cruciale: quelles politiques et institutions garantissent une croissance du secteur de l'élevage inclusive et favorable aux pauvres?

UN CADRE STRATÉGIQUE POUR LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR DE L'ÉLEVAGE

Un programme politique global axé sur le secteur de l'élevage devrait considérer l'élevage dans une optique vaste et tenir compte de la multiplicité des éléments qui affectent directement ou indirectement la croissance du secteur.

Le développement du secteur de l'élevage nécessite la mise en œuvre de politiques macroéconomiques saines et d'un cadre institutionnel propice. Par exemple, un faible taux d'inflation, des politiques fiscales stables, un système judiciaire fonctionnel et un faible niveau de corruption sont des facteurs essentiels pour les éleveurs (et les entrepreneurs en général),

facteurs qui les encouragent à planifier et à réaliser des investissements à long terme pour renforcer leurs capacités de production. Cependant, des politiques macroéconomiques saines et des institutions globalement fonctionnelles ne suffisent pas pour soutenir une croissance inclusive du secteur de l'élevage. En raison du manque et de l'asymétrie d'informations ainsi que des coûts de transaction élevés, les imperfections du marché pèsent lourd dans les zones rurales et empêchent les éleveurs, en particulier ceux avec le moins de ressources, d'exploiter les possibilités offertes par un environnement macro-économique et institutionnel favorables (de Janvry, Key et Sadoulet, 1997; Serra et Stiglitz, 2008). Par exemple, les réseaux de routes en mauvais état et l'absence d'informations sur les maladies animales font qu'il n'est pas rentable pour les acteurs privés, notamment les fournisseurs de services vétérinaires et les institutions financières, d'offrir des services et des biens privés dans les zones pastorales arides et semi-arides faiblement peuplées. En conséquence, les ressources productives des pasteurs et leurs capacités entrepreneuriales restent inexploitées, au détriment de l'intérêt de la société.

Promouvoir une croissance équitable et efficace du secteur de l'élevage nécessite donc la conception et la mise en œuvre de politiques qui s'attaquent aux contraintes spécifiques du secteur. Ces politiques peuvent être divisées en trois grandes composantes, qui visent à aider les agriculteurs, principalement les petits exploitants (Dorward *et al.*, 2004a; 2004b; Pica-Ciamarra, 2005.)

- Les politiques et les programmes visant à aider les petits exploitants à *gérer les bases de la production animale* comprennent les actions publiques qui offrent aux éleveurs un accès sûr et adéquat aux intrants de production fondamentaux, telles que la terre, la nourriture et l'eau pour les animaux, et qui les aident à faire face aux risques et aux chocs tels que les catastrophes naturelles et les fluctuations des prix. Un accès sécurisé aux intrants de production de base et la mise en œuvre de mécanismes d'adaptation aux risques sont des conditions nécessaires pour les éleveurs, mais elles ne suffisent pas à garantir qu'ils pourront produire un surplus commercialisable suffisant pour sortir de la pauvreté.
- Les politiques et les programmes visant à *améliorer la productivité de l'élevage* comprennent toutes les actions visant à faciliter l'accès des agriculteurs aux services de santé animale, aux crédits, aux informations et aux marchés – aux niveaux national et international. Ces ressources sont toutes essentielles pour permettre aux agriculteurs de produire et de commercialiser des excédents de production, pour renforcer la contribution de l'élevage aux revenus des ménages, et, enfin, pour favoriser la croissance du secteur.
- Pour éviter d'être contraints de quitter le secteur de l'élevage, les agriculteurs doivent être en mesure de réagir et de s'adapter aux conditions changeantes du marché et à l'évolution de la demande des consommateurs. Les politiques et les programmes visant à *soutenir la productivité et la compétitivité de l'élevage* comprennent toutes les actions liées à la recherche et à l'environnement et autres actions publiques, nécessaires pour soutenir la pérennité et la compétitivité des éleveurs à moyen et à long terme.

Le tableau 6.1 propose un cadre stratégique et les justifications de chacune des politiques. Il énumère également des interventions complémentaires et/ou alternatives utiles en matière d'élevage à la disposition des décideurs politiques.

Le cadre stratégique présenté dans le tableau 6.1 peut être utilisé à titre de référence pour identifier les domaines d'intervention prioritaires et examiner divers programmes et politiques possibles. Cependant, pour concevoir et mettre en œuvre avec succès des politiques et des changements institutionnels dans le secteur de l'élevage, il est nécessaire non seulement de fixer des directives générales, mais également de suivre des recommandations pratiques visant à faciliter la formulation d'interventions efficaces dans le secteur.

CONCEVOIR ET METTRE EN ŒUVRE DES POLITIQUES D'ÉLEVAGE ET DES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES EN FAVEUR DES PAUVRES

L'observation des conditions de croissance du secteur de l'élevage et de leur relation aux politiques et aux changements institutionnels mis en œuvre au cours des dernières décennies, permet de tirer cinq leçons essentielles en vue de guider la formulation et la mise en œuvre de réformes politiques et institutionnelles du secteur de l'élevage en faveur des pauvres.

Portée des réformes

Les périodes de forte croissance du secteur de l'élevage ont été stimulées par des politiques et des réformes institutionnelles adaptées mais partielles; aucun pays n'a élaboré ni mis en œuvre une stratégie globale de développement du secteur de l'élevage.

Plusieurs gouvernements de pays en développement en Asie, en Afrique et en Amérique latine - souvent soutenus par la communauté internationale - ont conçu des politiques et des stratégies de développement de l'élevage de plus ou moins grande envergure, comme au Bangladesh (2007), dans l'État du Chhattisgarh, en Inde (2008), au Gabon (2008), en Indonésie (2000), au Malawi (1995), au Mali (2003), en Mauritanie (2002), dans l'État de l'Orissa, en Inde (2002), au Pérou (2006), en République-Unie de Tanzanie (2002) et en Zambie (2004). Les politiques/stratégies de développement du secteur de l'élevage sont généralement des documents techniques de qualité, qui n'ont malheureusement jamais été appliquées intégralement et efficacement, car elles reposent sur deux hypothèses plutôt optimistes (Easterly, 2008a; Rodrik, 2007). La première hypothèse est que les décideurs politiques auraient une connaissance complète de toutes les contraintes du secteur de l'élevage, ce qui semble être souvent le cas, puisque les stratégies identifient des dizaines de domaines d'intervention. La seconde hypothèse, encore plus optimiste, est que les décideurs auraient la capacité d'éliminer complètement les contraintes identifiées, ce qui implique l'adoption d'instruments de politique aussi bien au sein qu'à l'extérieur du secteur de l'élevage.

Les chances sont donc faibles qu'une politique/stratégie complète de développement du secteur de l'élevage soit parfaitement formulée et mise en œuvre avec succès. Dans la pratique, parmi les nombreuses interventions envisagées dans le cadre d'une stratégie du secteur de l'élevage, les pouvoirs publics optent pour celles qui semblent techniquement possibles, respectent les contraintes budgétaires, et sont politiquement acceptables. Cette approche très pragmatique permet de s'assurer que quelque chose sera fait, mais une approche aussi fragmentée ne garantit pas que les interventions choisies contribueront de manière significative au développement du secteur de l'élevage - dans le pire des cas, elles peuvent même faire reculer le bien-être - parce que toutes les autres contraintes restent en place (Rodrik, 2007). Par exemple, supposons que les décideurs aient formulé une stratégie de développement du secteur de l'élevage à deux volets afin d'offrir des vaccins aux

Tableau 6.1
UN CADRE STRATÉGIQUE POUR UNE CROISSANCE INCLUSIVE DU SECTEUR DE L'ÉLEVAGE

	Objectif stratégique	Exemples d'instruments de politique	Justification
Environnement des politiques d'élevage	Créer un macro-environnement propice	Politiques macro-économiques et réformes institutionnelles	La solidité des facteurs macroéconomiques fondamentaux et la qualité des institutions sont positivement corrélées avec les indicateurs économiques et sociaux de bien-être
Gérer les bases de la production animale	Sécuriser l'accès à la terre, à l'eau et à la nourriture pour les animaux	Réformes foncière et agraire déterminées par l'État Réforme foncière déterminée par le marché Réglementation des accords de location foncière Titres de propriété Reconnaissance des terres coutumières Co-gestion des terres	Les éleveurs de bétail ont besoin d'un accès adéquat et sécurisé à la terre (et aux ressources en eau et en nourriture associées) pour commencer à produire des produits animaux et des produits dérivés
	Fournir des mécanismes d'assurance et d'adaptation aux risques	Assurance du bétail Systèmes d'alerte précoce Plans d'urgence Alimentation d'urgence Réserves de pâturage Déstockage Reconstitution du cheptel	La variabilité des rendements empêche les éleveurs de faire un usage efficace de leurs ressources et se traduit par l'adoption de décisions prudentes en matière d'investissement
Améliorer la productivité et la compétitivité de l'élevage	Sécuriser l'accès aux services de santé animale	Décentralisation Recouvrement des coûts Systèmes conjoints de santé humaine-animale Sous-traitance Subventions «intelligentes» pour les prestataires de services privés Agents communautaires de santé animale Associations d'adhérents Subventions «intelligentes» pour les éleveurs	Les éleveurs sont souvent pauvres, peu éduqués, dispersés, et incapables de faire appel efficacement aux services d'élevage publics et privés
	Sécuriser l'accès aux crédits et autres intrants	Diversification du portefeuille Bétail en garantie de prêts Systèmes de récépissés d'entrepôt Services bancaires mobiles Banque à distance Institutions financières composées de membres Bureaux de crédit et de notation	Les problèmes de lacune et d'asymétrie des informations et les coûts de transaction élevés limitent l'accès des agriculteurs aux crédits et aux autres intrants de production, car les agents privés sont rarement disposés à offrir leurs services aux éleveurs pauvres et dispersés

(suite page suivante)

Tableau 6.1
UN CADRE STRATÉGIQUE POUR UNE CROISSANCE INCLUSIVE DU SECTEUR DE L'ÉLEVAGE (SUITE)

	Objectif stratégique	Exemples d'instruments de politique	Justification
Soutenir la productivité et la compétitivité de l'élevage	Favoriser l'accès aux marchés nationaux et internationaux	Associations d'éleveurs/de commerçants Courtiers en bétail Marchés périodiques Agriculture contractuelle Systèmes d'information sur le marché Bourses des produits Normes SPS Zones d'exportation indemnes de maladie Commerce axé sur les produits de base Infrastructures favorables au commerce Zones de quarantaine	La capacité des marchés d'indiquer aux producteurs de bétail comment allouer leurs ressources productives est limitée par l'insuffisance des infrastructures de communication et de transport, par l'absence ou le manque d'informations, l'inégalité du pouvoir de négociation entre les parties contractantes, etc.
	Promouvoir la fourniture de biens publics: recherche	Décentralisation Subventions de contrepartie Programmes de recherche financés par des cotisations Fonds de recherche compétitifs Renforcement des droits de propriété intellectuelle Recherches participatives sur l'élevage	Les centres de recherche privés sont prêts à investir dans des races/des technologies rentables, mais les éleveurs pauvres constituent rarement un marché attrayant pour le secteur privé
	Promouvoir la fourniture de biens publics: sécurité sanitaire et qualité des aliments, protection de l'environnement	Systèmes de pâturage contrôlé Co-gestion des pâturages communs Zonage du bétail Quotas de décharge Paievements des services environnementaux Commercialisation des biens environnementaux Taxes environnementales	Les systèmes de production animale s'accompagnent parfois de retombées négatives, qui doivent être traitées dans le cadre d'actions collectives

Source: FAO, 2010a

villageois et de paver des routes de desserte. Le Ministère de l'élevage réussit à vacciner l'ensemble du cheptel du village, mais est incapable de persuader le Ministère des travaux publics de paver les routes. En conséquence, la production accrue de l'élevage risque d'être écoulee sur les marchés locaux, ce qui entrainera une baisse des prix, la situation des éleveurs ne s'améliorera pas, elle pourrait même empirer, même si les consommateurs locaux bénéficieront quant à eux d'une plus grande disponibilité de protéines animales. Dans le

Crédit : ©FAO/Noah Seelam



pire des cas, la pénurie de fourrage ou le surpâturage du fait du plus grand nombre d'animaux peuvent même se traduire par une réduction de la production totale, et aggraver la situation des producteurs et des consommateurs.

Les plans de développement du secteur de grande envergure sont un outil important pour élaborer une vision commune du développement du secteur et créer un consensus politique, mais plutôt que de poursuivre simultanément des objectifs trop nombreux dans l'espoir que certains seront atteints, les décideurs politiques devraient identifier des domaines prioritaires pour les interventions sur la base de critères socio-économiques sélectionnés. De nombreuses réformes politiques et institutionnelles qui se sont traduites par une croissance économique soutenue étaient relativement mineures, ce qui suggère que lorsque les performances des systèmes de production sont bien en deçà de leur potentiel, une évolution même modérée dans la bonne direction peut produire des gains de croissance importants (Rodrik, 2007). Par exemple, le système de responsabilité des ménages, qui est reconnu comme étant l'un des piliers de la croissance phénoménale de la Chine au cours des trois dernières décennies, était fondé sur une libéralisation marginale de l'agriculture alors que le régime agricole restait intact: les agriculteurs pouvaient vendre les surplus de récolte librement au prix-déterminé par le marché après s'être acquittés de leurs obligations envers le gouvernement dans le cadre du système de commande de l'État (Gulati et Fan, 2008).

Groupes cibles

Le développement avec succès du secteur de l'élevage s'est concentré sur des catégories spécifiques d'éleveurs, mais aucune intervention réussie ne ciblait l'ensemble des éleveurs de bétail, y compris les (plus) pauvres.

Dans les pays en développement, la plupart des ménages agricoles ne possèdent pas assez de ressources productives, y compris des animaux d'élevage, pour s'élever au-dessus du seuil de pauvreté seulement grâce à l'élevage. Ainsi, l'emploi salarié est une source essentielle de revenus pour de nombreux pauvres: des enquêtes auprès des ménages réalisées dans 13 pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine montrent que l'emploi salarié

représente jusqu'à 47 pour cent du revenu des pauvres, définis comme ceux qui vivent avec moins de 2 dollars PPA par jour (Valdés et al., 2008; Rae et Zhang, 2009; voir aussi chapitre 3). Pour les plus pauvres, par conséquent, une augmentation des opportunités d'emploi hors ferme et des possibilités d'emploi non agricoles est peut-être le moyen le plus pratique d'échapper à la pauvreté. En outre, à mesure que la croissance économique progresse, l'emploi salarié devient la source la plus importante de moyens d'existence, alors que le nombre de travailleurs indépendants diminue: par exemple, environ 13 pour cent de la population active au Bangladesh et à Madagascar appartiennent à la catégorie des employés sous contrat; ce chiffre s'élève à 19 pour cent au Cameroun, 35 pour cent au Pakistan, 52 pour cent aux Philippines, 67 pour cent au Brésil, 75 pour cent en Argentine, 86 pour cent au Japon, environ 89 pour cent en Allemagne et en France, et près de 93 pour cent aux États-Unis d'Amérique (OIT, 2010).

Même si les fonds étaient disponibles pour permettre des investissements majeurs et complets dans le secteur de l'élevage – destinés par exemple à la distribution de races plus productives, à la fourniture adéquate de services de santé animale et d'intrants vétérinaires, à la construction de routes de desserte, et à l'établissement de systèmes d'information sur les marchés et les abattoirs – toute tentative de faire de tous les agriculteurs des entrepreneurs rentables serait vouée à l'échec. D'une part, si tous les éleveurs (qui représentent une part importante des ménages ruraux dans la plupart des pays en développement) tentaient de produire des surplus commercialisables de viande ou de lait, le coût des intrants augmenterait, les prix à la production chuterait et la rentabilité de l'élevage diminuerait (Islam et Jabbar, 2005; Pica-Ciamarra et Otte, 2010). Ce scénario est un problème typique de généralisation: ce qui fonctionne pour un éleveur de bétail ne fonctionne pas nécessairement pour tous. D'autre part, la croissance agricole, y compris le secteur de l'élevage, contribue principalement au développement économique et à la réduction de la pauvreté grâce aux effets multiplicateurs qui se propagent à d'autres secteurs de l'économie, y compris via les liens de consommation et de production, plutôt que par des contributions directes aux revenus des agriculteurs (Chenery et Syrquin, 1975; Pica, Pica-Ciamarra et Otte, 2008; voir aussi le chapitre 4). En effet, il est préférable que ce soient les petits agriculteurs qui contribuent à la croissance agricole, parce que la croissance fondée sur les petits agriculteurs s'est avérée particulièrement inclusive (Bourguignon et Morrison, 1998; Banque mondiale, 2003): par exemple, pour 1 000 litres de lait par jour produit au Kenya, les petits agriculteurs (moins de deux vaches chacun) créent environ 60 opportunités de travail salarié à long terme, alors que seuls 44 emplois à temps plein sont créés par les agriculteurs de taille moyenne (de trois à six vaches) et 43 par les grands exploitants agricoles (plus de six vaches) (Staal, Nin Pratt et Jabbar, 2008a).

Des politiques et réformes institutionnelles inclusives dans le secteur de l'élevage, devraient donc cibler les petites et moyennes exploitations en mesure de créer des entreprises durables et lucratives, afin de générer des opportunités d'emploi dans les zones rurales et de fournir des produits animaux à des prix abordables pour les consommateurs ruraux et urbains. Comme le résumait Upton et Otte (2004):

Il est clair que l'élevage a un impact direct sur les revenus des éleveurs pauvres. Toutefois, étant donné que l'augmentation des revenus provenant de l'agriculture est efficace pour créer des emplois dans le secteur des biens et services locaux non commerciaux, on

peut très bien soutenir la réduction de la pauvreté à travers la création d'emplois... pour que cette voie soit efficace, la croissance rapide de la production animale et de l'offre sur le marché doit générer une augmentation des revenus en espèce des producteurs. Ainsi, cette croissance rapide a plus de chance d'être réalisée grâce à des politiques de développement de l'élevage qui ciblent les petits exploitants «pas si pauvres mais quand même pauvres» plutôt que les «très pauvres».

Cela ne signifie pas que les très pauvres doivent être abandonnés. Des programmes tels que le modèle mis en place au Bangladesh pour la promotion des petites unités avicoles à destination des femmes pauvres, procurent des avantages directs et doivent être encouragés. Cependant, les interventions dans le secteur de l'élevage ont plus de chance d'avoir un impact sur la réduction du nombre de personnes très pauvres lorsqu'elles encouragent les éleveurs «pas-si-pauvres» à augmenter la production pour le marché, afin de leur permettre d'augmenter leurs dépenses consacrées aux biens et services non agricoles et non échangeables, ce qui tend à créer des emplois et à générer une croissance des revenus. Les très pauvres sont plus susceptibles de tirer des bénéfices immédiats d'interventions dans d'autres domaines.

Incitations et marchés

Dans beaucoup, sinon dans tous les cas de développement réussi et durable du secteur de l'élevage, des incitations ont été créées pour les agriculteurs «pas-si-pauvres», afin de les encourager à investir leurs ressources productives en vue d'augmenter la rentabilité de leurs entreprises et notamment de leurs élevages (Spielman et Pandya-Lorch, 2009; Werbeke *et al.*, 2009).

Presque rien n'est possible en l'absence d'incitations adéquates. Le développement agricole a de meilleure chance de succès lorsque des politiques qui encouragent les agriculteurs, les entrepreneurs et les entreprises à investir dans l'agriculture sont en place, et lorsque les marchés fournissent des signaux de prix exacts et en temps opportun à ces acteurs du secteur privé (Spielman et Pandya-Lorch, 2009).

Parmi les interventions publiques qui ont stimulé la croissance dans le secteur de l'élevage en s'appuyant directement ou indirectement sur des incitations en faveur des agriculteurs, on peut citer l'éradication de la peste bovine (ou «typhus contagieux») dans près de 130 pays à travers le monde, le programme *Operation Flood* en Inde, et l'éradication de la fièvre aphteuse (FA) en Uruguay.

La peste bovine est une maladie contagieuse des bovins, qui peut tuer jusqu'à 95 pour cent des animaux infectés. L'éradication mondiale de la peste bovine - le dernier cas a été détecté et confirmé au Kenya en 2001 - a été rendu possible grâce à l'association de quatre éléments fondamentaux: i) les bovins sont le seul réservoir du virus; ii) un vaccin thermostable efficace et qui confère une immunité à vie après une seule application a été développé dans les années 1980; iii) les gouvernements nationaux ont coopéré étroitement dans l'effort d'éradication, qui a été coordonné par le Programme mondial d'éradication de la peste bovine (GREP); et iv) les agriculteurs étaient fortement incités à vacciner leurs animaux, compte tenu de la forte mortalité liée à la peste bovine et de l'importance des bovins pour la subsistance des agriculteurs (Otte et Upton, 2005; Roeder et Rich, 2009). Après la création du GREP, l'AIEA (1998) rapporte qu'au Mali, par exemple, la production



Crédit: ©FAO/Jon Spauli

annuelle de bœuf a augmenté de 21 pour cent, la production de lait de 33 pour cent, et la production de cuir de 17 pour cent, tandis que la croissance annuelle du cheptel est passée de moins de 1 à 8,5 pour cent.

En Inde, le programme *Operation Flood*, qui s'est étalé de 1970 à 1996, a favorisé la création d'une industrie laitière nationale en créant des liens entre les agriculteurs à petite échelle, qui possédaient de deux à cinq vaches chacun, et les marchés. Le programme a mis en place un réseau de coopératives d'agriculteurs au niveau des villages pour la collecte du lait et au niveau du district pour les installations de transformation, et des fédérations au niveau des États pour la commercialisation du lait et la coordination des ventes entre les États. En établissant des liens entre la production (les agriculteurs) et la consommation (marchés et opportunités économiques), le programme *Operation Flood* a incité les agriculteurs et d'autres acteurs de la chaîne d'approvisionnement à investir dans la production de lait et les activités connexes: en 2008, environ 13 millions d'agriculteurs étaient membres de coopératives laitières, et l'Inde est actuellement le premier producteur de lait au monde.

Operation Flood était axé non seulement sur le renforcement de la production de lait, mais aussi sur le développement d'un système efficace de commercialisation du lait. Les architectes du programme Operation Flood ont analysé en permanence la demande croissante de produits d'origine animale et ont conçu un programme intégré et global pour répondre à cette demande, parallèlement à des systèmes de gestion de la chaîne d'approvisionnement et de contrôle centralisé de la qualité. (Cunningham, 2009)

La fièvre aphteuse est une maladie virale hautement contagieuse qui affecte les animaux à sabots fendus et provoque des pertes de production importantes chez les bovins laitiers. Les pays qui ont éradiqué la fièvre aphteuse imposent des barrières zoosanitaires strictes sur les importations de produits d'origine animale en provenance de pays infectés, créant ainsi un marché haut de gamme pour les produits animaux en provenance de pays indemnes de fièvre aphteuse. En 1995, l'Uruguay, où la viande bovine représente plus de 21 pour cent des exportations en valeur, est entrée dans le groupe des pays indemnes de fièvre aphteuse sans vaccination et a obtenu l'accès aux marchés internationaux haut de gamme de viande bovine - y compris au marché américain - pour la première fois depuis

des décennies. Le succès de l'effort d'éradication de la fièvre aphteuse en Uruguay peut s'expliquer par le rôle actif des associations de producteurs dans la conception et la mise en œuvre de la stratégie, en collaboration avec les autorités nationales de santé animale, car l'élimination de la fièvre aphteuse dans le cheptel national se traduit par une hausse significative des revenus des producteurs, mais également de l'État. En avril 2001, toutefois, l'Uruguay a signalé un foyer de fièvre aphteuse dans l'état de Soriano, près de la frontière avec l'Argentine, et en mai 2010, au moment de la publication du rapport de l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE), le pays n'avait toujours pas retrouvé son statut de pays indemne de fièvre aphteuse sans vaccination (il est actuellement indemne de fièvre aphteuse avec vaccination), principalement en raison du manque de collaboration entre les acteurs concernés. Suite à l'apparition de ce foyer, les producteurs de bœuf ont perdu confiance dans la capacité des autorités vétérinaires publiques d'exercer une surveillance des maladies animales et d'enrayer les épidémies (Jarvis *et al.*, 2001; Rodriguez Gustá, 2008; site Web de l'OIE,²⁶ 10 janvier 2011).

Expérimentation

Les politiques et les institutions devraient fournir aux éleveurs «pas-si-pauvres» et autres acteurs publics et privés les incitations adéquates en vue de faire bon usage de leurs ressources productives et, en particulier, de mettre en place des exploitations d'élevage durables. Toutefois, mettre en pratique ces grands principes est loin d'être simple.

Il n'y a pas de règle absolue concernant ce que les institutions du secteur de l'élevage - comme les Ministères de l'élevage - doivent faire pour atteindre leurs objectifs; il existe de nombreuses façons de réaliser un objectif donné et aucune n'est systématiquement meilleure que les autres. La tendance à se concentrer sur les polices et les institutions exemplaires risque de laisser des «zones d'ombre», alors que des projets institutionnels alternatifs, qui pourraient permettre d'atteindre les objectifs souhaités à moindre coût, sont négligés (Rodrik, 2007; Banerjee et Duflo 2009). Par exemple, il existe une grande variété de possibilités alternatives et complémentaires pour améliorer la prestation des services de santé animale et la fourniture des intrants vétérinaires nécessaires dans les zones rurales, notamment à travers la décentralisation (par exemple, en Ouganda), la sous-traitance des services à des prestataires privés (par exemple, au Maroc), le soutien apporté aux vétérinaires qui souhaitent ouvrir des cliniques de santé animale dans les principales zones d'élevage (par exemple, en Inde), la fourniture de coupons aux agriculteurs en vue d'accéder à des services de santé animale et d'acheter des médicaments aux prix du marché (par exemple, au Mali), l'offre conjointe de services de santé humaine et animale afin de réduire les coûts de prestation (par exemple, au Tchad), l'institutionnalisation des travailleurs communautaires de santé animale (par exemple, en Indonésie), et le soutien à des organisations d'adhérents qui offrent des services de santé animale à leurs membres (par exemple, en Inde) (FAO, 2010a).

La mise en œuvre de(s) l'instrument(s) sélectionné(s) n'est pas exempte de difficultés, car de nouveau, de nombreuses options sont possibles. Par exemple, décentralisation peut signifier délégation ou déconcentration; les services de santé animale peuvent être sous-traités à des vétérinaires, des para-vétérinaires ou des ONG; les acteurs privés peuvent

²⁶ <http://www.oie.int/>



Crédit: ©FAO/Giulio Napolitano

obtenir des subventions ou des prêts à taux d'intérêt préférentiels pour mettre en place des postes de santé animale en milieu rural; et les travailleurs communautaires de santé animale peuvent être formés pendant une journée ou une semaine, par des ONG ou des écoles vétérinaires publiques.

Étant donné qu'il existe de nombreuses façons de réaliser un objectif, comme fournir des services de santé animale équitables et efficaces dans les zones rurales, les décideurs doivent adopter une stratégie pour choisir le bon instrument et s'assurer qu'il est mis en œuvre de manière adéquate. Certains instruments peuvent être totalement irréalisables en raison de contraintes budgétaires (par exemple, en cas d'absence de fonds pour accorder des subventions aux vétérinaires du secteur privé qui souhaitent créer leur propre entreprise dans des zones rurales) ou parce qu'ils sont incompatibles avec la politique générale et le cadre institutionnel dans son ensemble (par exemple, s'il n'y pas d'ONG à laquelle il est possible de sous-traiter les services vétérinaires). Les décideurs devraient se concentrer sur une ou deux possibilités potentiellement réalisables et qui semblent les plus prometteuses selon la situation sur le terrain, la recherche, l'expérience d'autres pays, et le contexte actuel de l'économie politique du pays.

On ne peut jamais être certain que la politique ou le changement institutionnel proposé fonctionnera efficacement, car il n'existe pas d'institution standard parfaite. Pour réduire l'incertitude et identifier la meilleure conception institutionnelle pour la prestation de certains services, les décideurs peuvent décider de mettre à l'essai, dans différents domaines, diverses réformes institutionnelles, choisies au hasard dans un ensemble plus vaste, puis dans un deuxième temps, d'étendre l'alternative la plus prometteuse à l'échelon national²⁷ (Banerjee et Duflo, 2008; Duflo et Kremer, 2008). Par exemple, des projets pilotes peuvent être conçus pour déterminer si le barème de rémunération des vétérinaires sous-contrat

²⁷ Toutes les politiques/réformes ne peuvent pas être mises à l'essai; par exemple, les changements de politique monétaire ou les investissements dans les infrastructures ne peuvent pas l'être.

doit être fixe, s'il doit dépendre du nombre de villages visités ou du nombre d'animaux vaccinés; pour déterminer si les travailleurs communautaires de santé animale doivent avoir accès à des cours de recyclage tous les six mois ou tous les ans, etc. L'objectif est d'évaluer les résultats moyens de variables identifiées, comme la productivité laitière ou le taux d'exploitation, par rapport aux résultats des groupes d'individus qui n'ont pas participé au projet pilote. Les coûts et les avantages des différentes options peuvent ensuite être comparés, afin que les décideurs puissent étendre seulement les réformes institutionnelles les plus efficaces.²⁸

Cette approche expérimentale est exigeante, mais elle améliore la probabilité que les principales politiques et réformes institutionnelles aient un impact positif sur le terrain. Trop souvent, les politiques et les programmes ont échoué et ont été abandonnés, en dépit de leurs fondements sérieux et valables, parce que leur conception institutionnelle était inadaptée.

Collaboration et coordination

Le développement du secteur de l'élevage dépend, souvent dans une très large mesure, de politiques et de programmes qui ne concernent pas l'élevage, mises en œuvre aux niveaux des secteurs agricole et macroéconomique, telles que les politiques monétaires, commerciales et de crédit rural. Les politiques et les réformes institutionnelles portant uniquement sur la santé, la reproduction et l'alimentation des animaux, qui relèvent traditionnellement de la compétence du Ministère de l'élevage, sont insuffisantes pour promouvoir une croissance durable du secteur de l'élevage. Par exemple, les interventions publiques exclusivement axées sur l'amélioration des races animales et sur la qualité et la couverture des services de santé animale peuvent se révéler un échec total si les agriculteurs n'ont pas accès aux ressources alimentaires et en eau pour leurs animaux ainsi qu'à d'autres intrants nécessaires et s'ils n'ont pas accès aux marchés des produits. Quel intérêt ont les éleveurs à conserver des animaux à haut potentiel génétique s'ils ont des difficultés à les nourrir ? Où vont-ils vendre leur surplus de viande ou de lait s'ils n'ont pas accès à un marché rémunérateur ?

L'institution gouvernementale en charge du secteur de l'élevage doit donc veiller à concevoir des politiques et des réformes institutionnelles compatibles avec le cadre social et économique dans lequel les éleveurs opèrent. Elle devrait également collaborer avec les autres ministères concernés, le secteur privé et la société civile. Cependant, dans bien des cas, les gouvernements élaborent et mettent en œuvre des politiques d'élevage qui ne prennent pas suffisamment en compte les principales politiques/institutions du secteur et qui sont isolées, ou seulement vaguement reliées, aux autres acteurs de l'économie. Cette

²⁸ Malheureusement, il n'y a pas d'exemple d'expériences menées avec différentes conceptions institutionnelles dans le secteur de l'élevage, les quelques interventions expérimentales ont jusqu'ici mis l'accent sur la fourniture des principaux biens publics, comme la santé et l'éducation. Par exemple, il est admis qu'un système d'incitations fondées sur la participation et les résultats scolaires peuvent être un outil efficace pour améliorer le niveau d'éducation, mais on ne sait toutefois pas bien si ce sont les enfants ou les parents qui devraient être récompensés. Pour étudier cette question, Berry (2008) a travaillé en Inde avec l'ONG Pratham afin de concevoir un programme dans lequel les incitations destinées à encourager l'amélioration des compétences en lecture des enfants prenaient la forme de jouets pour les enfants ou de l'argent pour leurs parents. Il a constaté que récompenser les enfants était plus efficace pour améliorer les résultats des tests (ce qui est différent de la fréquentation scolaire) que ne l'était de récompenser leurs parents.



Crédit : ©FAO/Sean Gallagher

situation peut entraîner une mauvaise utilisation des ressources publiques, qui risquent d'être allouées à des actions publiques inefficaces, voire nuisibles. Bien que les politiques spécifiques au secteur de l'élevage soient importantes, c'est le système de gouvernance dans son ensemble - y compris toutes les politiques et les incitations (ou dissuasions) créées pour les acteurs des secteurs public et privé - qui détermine si le mode de développement du sous-secteur de l'élevage bénéficiera aux pauvres (Pica-Ciamarra et Robinson, 2008).

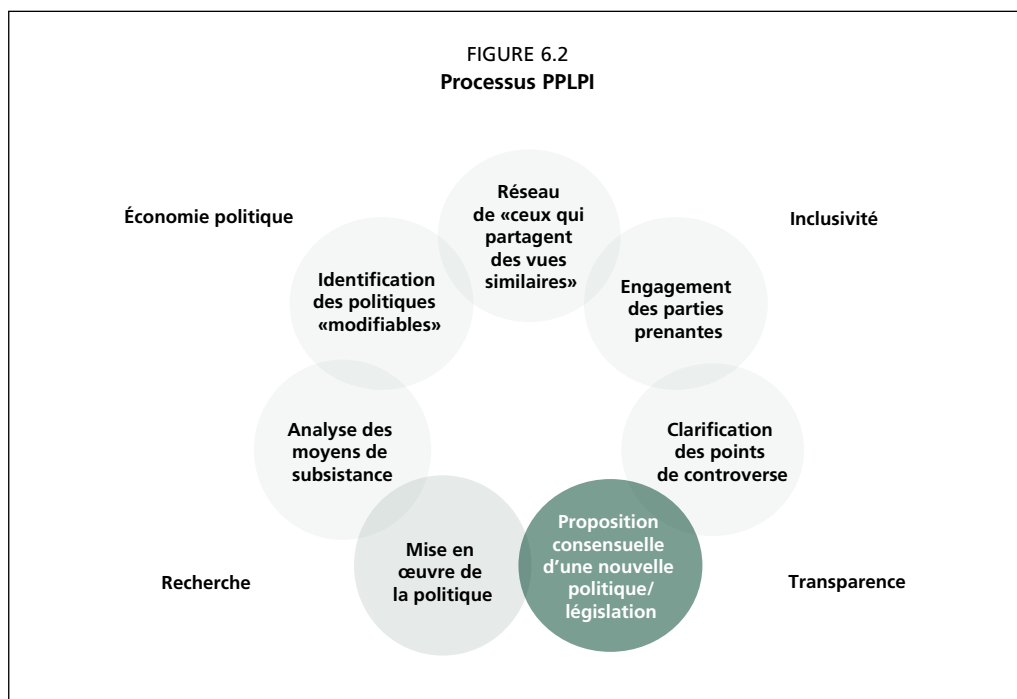
Les responsabilités du Ministère/Département de l'élevage sont traditionnellement confinées à la santé animale et à la santé publique vétérinaire, à la reproduction et à l'alimentation animale. Cela rend difficile la création et le développement de collaborations et de partenariats avec les autres secteurs. Cependant, la tendance actuelle vers la libéralisation du marché offre des opportunités sans précédent de faire face à d'autres contraintes au développement du secteur de l'élevage. Les instruments politiques axés sur le marché, qui sont des interventions/investissements ponctuels visant à créer des incitations pour les acteurs clés de la chaîne d'approvisionnement, ne sont pas nécessairement liés à des domaines spécifiques du secteur de l'élevage. Par exemple, bien que les décideurs en charge de l'élevage ne soient pas responsables de la réglementation du micro-crédit dans les zones rurales, ils peuvent exhorter les institutions financières à explorer des moyens d'accepter le bétail des exploitations comme garantie pour les petits prêts (comme en Ouganda). Ils ne sont pas responsables de la politique nationale de recherche, mais ils peuvent mettre en place des subventions de recherche compétitives (de nouveau, comme cela a été fait en Ouganda) ou des subventions de contrepartie (comme en Malaisie) pour promouvoir la recherche sur l'élevage dans un domaine donné. Les décideurs en charge de l'élevage ne sont pas responsables de la construction des routes, mais ils peuvent soutenir la création de marchés au bétail périodiques (comme au Kenya) ou faciliter les transactions le long de la chaîne d'approvisionnement en établissant des coopératives de commercialisation (comme en Arménie). Ils ne sont pas responsables du cadre général des politiques commerciales et environnementales, mais ils peuvent promouvoir des expériences de co-gestion durable des terres (comme en République-Unie de Tanzanie) ou contribuer à la mise en place d'installations d'exportation du bétail (comme à Djibouti) (FAO, 2010a).

Les décideurs responsables du secteur de l'élevage sont principalement chargés de garantir la fourniture de biens publics et d'interventions axées sur le marché dans les principaux domaines du secteur de l'élevage, et non de promouvoir des changements du cadre stratégique dans son ensemble, comme par exemple, les secteurs de la recherche et des crédits. Cependant, dans le cadre d'une politique et d'une stratégie plus large du développement de l'élevage, ils peuvent faire des efforts pour attirer les investissements et renforcer l'esprit d'entreprise dans le secteur de l'élevage dont le développement a de forte chance de contribuer efficacement à la croissance du secteur de l'élevage. Faciliter des partenariats et des collaborations avec d'autres acteurs des secteurs public et privé, qui jouent un rôle essentiel dans le développement du secteur de l'élevage, est un moyen d'y parvenir.

SOUTENIR LES POLITIQUES D'ÉLEVAGE ET LES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES

L'économie politique de l'élaboration des politiques implique des interactions complexes entre les niveaux communautaire, national et international, et une analyse en profondeur est nécessaire pour comprendre les structures et les institutions politiques, économiques et sociales qui font que les politiques d'élevage sont formulées et mises en œuvre différemment dans diverses parties du monde. Au sein de leurs systèmes nationaux, les petits exploitants sont particulièrement désavantagés car leur participation politique tend à s'exercer à travers des liens patron-client verticaux (Leonard *et al.*, 2010). Pour les populations rurales pauvres, qui sont souvent dispersées et ont de faibles moyens de communication, recourir à des actions collectives peut engendrer des coûts d'opportunité élevés, c'est à dire qu'ils ne peuvent pas se permettre de ne pas travailler pour participer à des processus politiques longs et fastidieux, dont les résultats ne sont pas immédiats et sont au mieux incertains (Binswanger et Deininger, 1997). Dans l'arène politique, les intérêts des petits exploitants sont donc représentés – lorsqu'ils le sont – par les plus favorisés, qui promeuvent rarement des politiques qui ciblent, et dont profitent, les populations rurales pauvres. Sans aide extérieure, les petits exploitants ont donc peu de possibilités de s'engager dans une action politique efficace sur les questions liées à leurs intérêts collectifs en tant que producteurs. Les producteurs pauvres pâtissent de leur manque de connaissances de la façon dont le système politique dans son ensemble fonctionne et des types de politiques réalisables en leur faveur.

L'expérience montre que les acteurs extérieurs peuvent promouvoir des politiques et des réformes institutionnelles en faveur des pauvres, à travers la création de partenariats et de réseaux d'échange des connaissances, plutôt qu'en fournissant des conseils stratégiques. Cette approche consiste à favoriser les processus politiques, y compris en facilitant l'accès des parties prenantes à différentes sources de connaissances, en gérant les conflits d'intérêts et d'idéologies, en tirant des leçons de l'expérience des autres parties prenantes à l'intérieur et à l'extérieur du pays, et en intégrant ces leçons dans l'élaboration et l'application des politiques. Ces processus sont longs et répétitifs. Ils exigent un engagement constant à long terme et une gestion des processus souple et adaptative. À titre d'exemple, la figure 6.2 illustre l'engagement de l'initiative PPLPI dans les processus politiques (pour plus de détails, voir PPLPI, 2008), qui implique quatre étapes principales:



- identifier des zones où l'élevage est une priorité pour les moyens de subsistance;
- évaluer l'environnement politique et institutionnel dans lequel vivent les pauvres tributaires de l'élevage;
- identifier l'économie politique - les mesures ou lacunes au niveau des politiques qui affectent les pauvres tributaires de l'élevage;
- former des réseaux de partenaires afin de créer ou d'exploiter les opportunités de réaliser des changements de politique en faveur des pauvres.

Avant de décider où s'engager, il est nécessaire de mener une analyse rigoureuse et en profondeur des politiques, afin de s'assurer que l'engagement est situé géographiquement et temporellement là où il a plus de chance d'engendrer des résultats favorables. Les acteurs extérieurs doivent donc s'efforcer de favoriser des changements dans le secteur de l'élevage dans le cadre plus vaste de changements qui ont déjà commencé ou qui sont à l'étude, plutôt que d'essayer de créer une dynamique de changement à partir de rien. Il est également plus efficace de collaborer avec, et souvent de renforcer, les organisations existantes plutôt que d'en créer de nouvelles.

Les acteurs extérieurs ne peuvent jouer un rôle important dans la promotion des processus politiques en faveur des pauvres que s'ils sont considérés comme des partenaires dignes de confiance - des personnes de l'extérieur, respectées, sans intérêt autre que celui de protéger ou de promouvoir des solutions en faveur des pauvres. Cette confiance est généralement renforcée par des partenariats ou le recrutement de professionnels nationaux de renommée ayant une expérience concrète des enjeux en question, qui peuvent rapidement gagner (ou forcer) le respect et la confiance des différentes parties. La confiance est également renforcée par les contributions fondées sur des preuves que les acteurs externes,

tels que le personnel et les consultants de projet, fournissent au processus politique. Réaliser ou faire réaliser des travaux de recherche et des études sédentaires qui font appel à l'expertise locale, fournit à ces acteurs des preuves crédibles de la nécessité d'engager des réformes politiques et institutionnelles. Diffuser des arguments à charge et émotionnels en présentant des preuves solides, soigneusement examinées, est très efficace pour régler les questions litigieuses et définir des façons rationnelles et acceptables d'aller de l'avant.

Les acteurs extérieurs ont un important rôle à jouer en faveur d'une participation et d'un dialogue larges et inclusifs des parties prenantes. De nouveau, il est sans doute plus facile pour des personnes extérieures d'engager le processus délicat de réunir des groupes de personnes qui autrement ne se rencontreraient pas, et qui pourtant semblent avoir des points communs. L'identification et l'implication de «champions» locaux - des personnalités qui peuvent exposer le point de vue de groupes spécifiques - s'avèrent souvent très utile pour faire entendre la voix des parties prenantes pauvres et marginalisées, qui ne participent habituellement pas au processus d'élaboration des politiques et qui n'ont aucun moyen de communiquer leurs points de vue au gouvernement. La capacité accrue des associations d'éleveurs et autres associations connexes de faire appel au gouvernement et à d'autres acteurs influents, en continuant à exiger leurs droits, plutôt qu'à les demander timidement, est un héritage durable de la plupart de ces processus.

Les approches visant à stimuler les processus politiques en faveur des pauvres doivent également posséder une autre caractéristique importante: la flexibilité, afin d'offrir aux acteurs suffisamment d'espace et de marge de manœuvre. Par exemple, lorsqu'il apparaît souhaitable d'élargir l'éventail des acteurs impliqués dans un processus, le temps et les fonds nécessaires doivent être mis à disposition. La flexibilité favorise également la créativité, lorsqu'il s'agit de trouver des solutions et de résoudre des situations difficiles. La volonté de prendre des risques et d'essayer différentes approches est essentielle, sinon les processus de changement risquent de ne pas progresser.

Sur la base des principes et enseignements tirés des expériences réussies en matière de soutien aux politiques et aux changements institutionnels dans le secteur de l'élevage, entre autres, les facteurs de succès sont les suivants: i) les partenariats et la participation; ii) l'appropriation nationale et les champions locaux; iii) la flexibilité et l'engagement à long terme; iv) des analyses techniques, économiques et de l'économie politique; v) l'accent sur des réformes progressives et adaptées des politiques; et vi) une dose d'opportunisme et de prise de risque. Ces facteurs sont bien connus, mais ont rarement été appliqués de façon systématique et documentée.

DISCUSSION ET CONCLUSIONS

Élaborer et mettre en œuvre des politiques, et établir des institutions solides en mesure de soutenir une croissance du secteur de l'élevage inclusive et favorable aux pauvres, sont des tâches plus complexes qu'il n'y paraît, car diverses politiques et différents arrangements institutionnels peuvent promouvoir la croissance du secteur de l'élevage en faveur des plus démunis. Toutefois, certains principes directeurs peuvent être identifiés. À l'échelle de la société dans son ensemble, des institutions fonctionnelles sont une condition indispensable pour obtenir une croissance durable dans tous les secteurs de production, notamment l'élevage. À l'échelle du secteur, les politiques d'élevage doivent:

- être compatibles avec le cadre plus large des politiques macroéconomiques et agricoles;
- mettre l'accent sur des changements relativement limités et ciblés plutôt que de tenter de répondre à toutes les contraintes affectant le développement du secteur;
- cibler des groupes d'éleveurs spécifiques, et renforcer les incitations qui sous-tendent les décisions en matière d'investissement de ces groupes;
- s'appuyer sur la coopération et les synergies avec diverses parties prenantes, aussi bien au sein du secteur de l'élevage qu'à l'extérieur.

Au-delà de ces recommandations générales, il est difficile d'identifier les meilleures politiques et institutions pour le secteur élevage et la manière dont elles devraient être organisées pour soutenir la croissance du secteur et la réduction de la pauvreté. Même dans les pays dont le cadre institutionnel dans son ensemble est loin d'être optimal, le secteur de l'élevage peut enregistrer des taux de croissance remarquablement élevés. En Asie du Sud, par exemple, le Myanmar, pays où sévit une junte militaire, possède l'une des architectures institutionnelles les moins développées, le Viet Nam est un pays en transition qui connaît une forte croissance, et les Philippines est un pays démocratique qui a traversé plusieurs périodes de croissance et de ralentissement économiques ces deux dernières décennies. Dans ces économies nettement différentes, l'indice de production animale nette par habitant²⁹ a progressé de manière assez inattendue entre 1990 et 2009, puisque c'est le Myanmar qui a enregistré le taux de croissance le plus rapide. Celui-ci connaît actuellement une productivité du travail dans le secteur laitier (mesuré par le rapport entre la production totale et la population économiquement active dans le secteur de l'agriculture) plus élevée qu'aux Philippines et qu'au Viet Nam, mais une productivité du travail plus faible pour ce qui est de la production de viande (FAOSTAT, 2010).

En général, des incitations efficaces doivent être mises en œuvre, par les secteurs public ou privé, afin d'encourager les agriculteurs à investir en vue d'augmenter leurs niveaux de production et d'efficacité. Indépendamment de la qualité de l'environnement politique et institutionnel général, adopter une approche expérimentale et de prise de risque, est l'une des manières les plus efficaces d'initier des changements et de créer des incitations pour les éleveurs, et ainsi de promouvoir une croissance du secteur de l'élevage inclusive et en faveur des pauvres, qu'ils soient producteurs ou consommateurs, grâce aux effets multiplicateurs que l'élevage génère dans l'ensemble de l'économie.

Les politiques et les arrangements institutionnels sont indispensables pour arbitrer la façon dont le secteur de l'élevage se développe, la façon dont les éleveurs, anciens et actuels, s'en sortent, et la façon dont les besoins des consommateurs - riches et pauvres, ruraux et urbains - sont satisfaits. Une des principales leçons tirées de l'expérience de l'initiative PPLPI est que, aux niveaux sous-national, national, voire régional, il suffit de relativement peu de contributions directes aux processus politiques pour initier des politiques et des réformes institutionnelles en faveur des pauvres dans le secteur de l'élevage. Plutôt que d'imposer une politique, ces contributions doivent se concentrer sur la création d'incitations et d'opportunités visant à encourager les diverses parties prenantes à interagir efficacement.

Les problèmes possibles de ce type d'approche, qui peuvent dissuader les organisations de mise en œuvre ou les donateurs les plus conservateurs, se rapportent au temps nécessaire pour obtenir des retombées et à la difficulté de déterminer les causes et les effets

²⁹ La valeur (en dollars PPA) de la production animale nette nationale par personne par rapport à celle de la période de référence 1999-2001.

dans ces processus complexes. Le caractère itératif et non limité des processus politiques implique que les changements de politique ne se produisent pas rapidement, et une fois qu'ils ont été décidé, il faut encore du temps pour les mettre en œuvre, et encore plus de temps avant que les retombées ne puissent être observées. Ces longs délais ne sont pas vraiment compatibles avec les cycles courts et inflexibles de la plupart des projets. Toutefois, cet inconvénient peut être plus que compensé par la nature profonde des effets éventuels.

RÉSUMÉ ET POINTS CLÉS

Les principes de base pour élaborer des politiques d'élevage solides et promouvoir efficacement des politiques et des réformes institutionnelles, peuvent être résumés comme suit:

- Les politiques d'élevage doivent être compatibles avec le cadre institutionnel et politique plus large, qui détermine la croissance du secteur agricole et de l'économie en général.
- L'environnement politique et macroéconomique national et mondial, peut être aussi important pour les éleveurs pauvres que les politiques sectorielles. Il devrait y avoir un équilibre entre: i) les politiques macroéconomiques et les politiques sectorielles (agriculture, élevage); ii) les politiques économiques et les politiques sociales/redistributives visant à soutenir les pauvres; et iii) les politiques en faveur de la croissance du secteur et en faveur de la durabilité.
- La plupart des tentatives visant à mener une réforme globale du secteur de l'élevage se sont avérées inefficaces, et une mise en œuvre fragmentée peut créer plus de mal que de bien.
- Des politiques et des changements institutionnels limités et ciblés peuvent générer des bénéfices significatifs en renforçant la contribution du secteur de l'élevage à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté.
- Diverses politiques et institutions peuvent contribuer au développement du secteur de l'élevage, mais en raison des spécificités de chaque pays, appliquer la méthode du copier-coller pour les réformes politiques et institutionnelles se révèle peu efficace.
- L'expérimentation est un moyen efficace d'identifier les réformes institutionnelles et politiques les plus appropriées pour soutenir la croissance du secteur dans les différents pays. Cependant, elle nécessite la volonté de prendre des risques et d'accepter les échecs comme les réussites.
- Les réformes politiques dans le secteur de l'élevage devraient cibler les agriculteurs «pas-si- pauvres», pour stimuler la croissance en faveur des pauvres, notamment grâce aux effets multiplicateurs générés par le développement du secteur.
- Les réformes politiques doivent créer des incitations visant à encourager un changement de comportement des acteurs publics et privés, dans le secteur de l'élevage et au-delà.
- La relation entre les réformes politiques et institutionnelles et le développement du secteur de l'élevage est bidirectionnelle, étant donné que les institutions influencent le niveau et le rythme de croissance du secteur, alors que le développement du secteur peut entraîner d'autres changements institutionnels. En d'autres termes, le processus de conception et de mise en œuvre de politiques en faveur d'une croissance du secteur de l'élevage, inclusive et favorable aux pauvres, est un processus sans fin.

- La plupart des gouvernements n'élaborent pas délibérément des politiques anti-pauvres, mais ils ne réalisent pas que la croissance économique, bien que nécessaire, ne suffit pas toujours à réduire la pauvreté.
- Les approches classiques, dans le cadre desquelles les conseils stratégiques sont simplement transférés aux décideurs et aux praticiens, ont peu de chances d'être efficaces; il est préférable de mettre en place des partenariats ainsi que des réseaux et des mécanismes d'échange de connaissances en vue d'élaborer des conseils stratégiques, plutôt que de s'appuyer sur les «autorités». Toutefois, ces processus sont longs, répétitifs et leurs résultats sont incertains.