



Que peuvent apprendre les pays africains
de la croissance et du développement du Brésil?

Résumé de recherche :

Transformer l'agriculture par la croissance de la productivité : Enseignements du développement agricole brésilien

Résumé

- Avant le milieu des années 1990, l'agriculture brésilienne fonctionnait très mal et était rétrograde, en grande partie en raison des interventions irrégulières du gouvernement.
- Lors des deux dernières décennies, le secteur agricole du Brésil a connu une croissance remarquable de sa productivité qui en fait l'un des principaux producteurs et exportateurs d'une longue liste de produits.
- À bien des égards, cette transformation n'a pas été un processus facile et contrôlé, mais plutôt une transition pleine de retournements et de conséquences inattendues.
- La création d'institutions inclusives pour la création d'un environnement commercial approprié par l'autorité de la loi, l'ouverture politique et la stabilité économique furent des éléments essentiels pour la modification des politiques d'investissement et la croissance de l'agriculture.
- Un élément clé de la hausse de la productivité agricole fut la recherche technologique effectuée par l'institut de recherche agricole gouvernementale EMBRAPA.

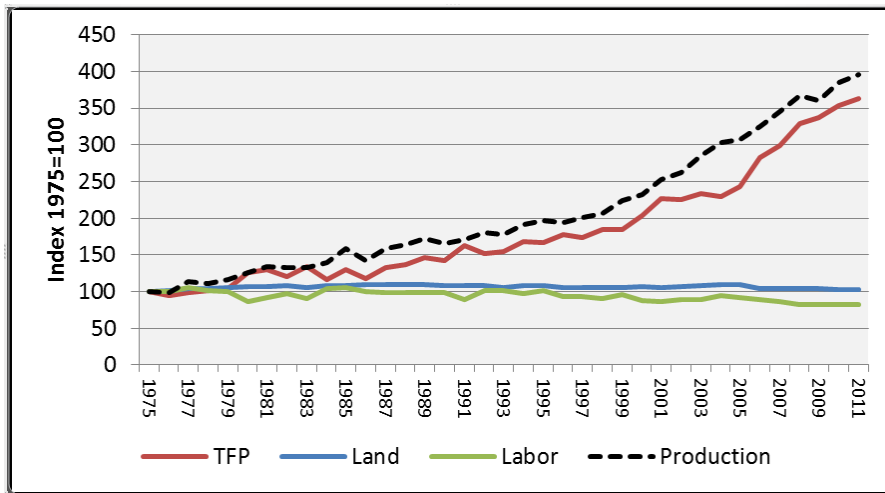
La transformation de l'agriculture brésilienne

La place de l'agriculture brésilienne comme l'un des greniers du monde est tout à fait remarquable si l'on considère qu'il y a à peine deux décennies, ce secteur était plutôt rétrograde et inefficace. Bien que les détails de la façon dont cette transformation a eu lieu soient spécifiques au Brésil, l'expérience est riche en enseignements pour les autres pays en voie de développement qui cherchent à faire une transition similaire.

Aujourd'hui, le Brésil est l'un des principaux producteurs de plusieurs produits agricoles comme le soja, le sucre, le jus d'orange, le maïs, le coton, le poulet, la viande et le porc, avec une forte participation pour plusieurs autres produits. Ceci a été réalisé non simplement en ajoutant plus de terres, mais aussi par des améliorations spectaculaires de la productivité, menées par la recherche technologique qui a développé des méthodes et des apports spécifiquement adaptés aux conditions du pays (voir la figure 1).

Considérant que la superficie totale des terres agricoles est demeurée fondamentalement la même depuis le milieu des années soixante-dix, la production a augmenté de près de 300%, un taux encore plus accéléré que les autres grands performants, y compris les États-Unis et la Chine, et beaucoup plus élevé que la moyenne de l'Amérique latine ou de l'Afrique (voir la figure 2).

Figure 1 : Évolution de la production, des terres, du travail et la productivité globale des facteurs dans l'agriculture brésilienne

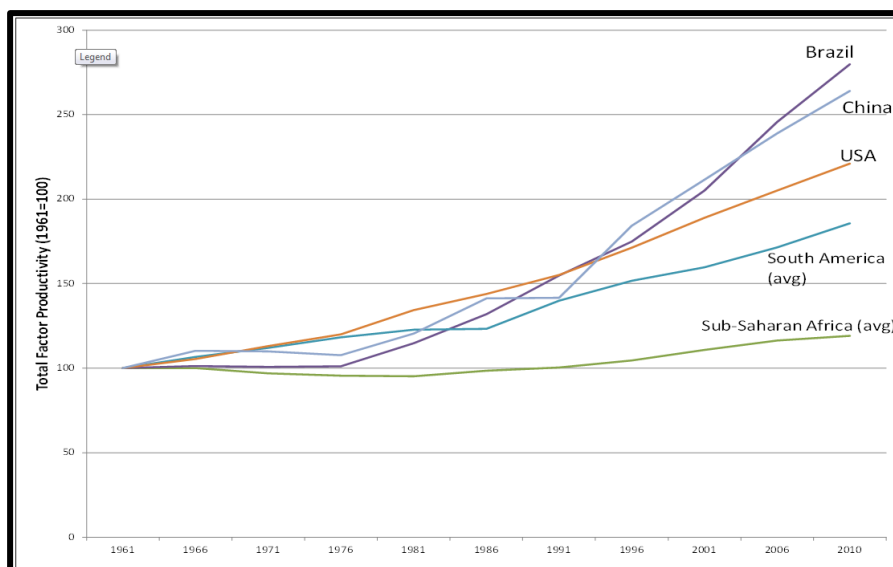


Source : Données de Gasques, Bastos, Valdez and Bacchi (2012)

Le succès de l'agriculture brésilienne à accroître sa production et sa productivité sur une période relativement courte a attiré beaucoup d'attention par rapport aux politiques et programmes qui ont été à la base de cette transformation. L'intérêt s'est centré sur le fait que la transformation fut réalisée à partir d'un milieu agricole relativement rétrograde, similaire à celui que l'on retrouve dans de nombreux autres pays pauvres en développement.

Alors que de nombreuses approches technologiques et organisationnelles des pays développés ont été tentées dans le monde entier, les résultats ont souvent été décevants. L'exemple brésilien a fait naître l'idée que la coopération Sud-Sud dans l'agriculture pourrait mieux s'en sortir, étant donné les similitudes et un manque présumé de vestiges coloniaux. Le fait que les changements dans l'agriculture brésilienne aient été atteints de manière simultanée, bien que sans lien de causalité, avec une baisse importante et sans précédent de la pauvreté et de l'inégalité depuis 1995, a rendu l'attrait d'un modèle brésilien encore plus attrayant pour les pays pauvres. En particulier, l'idée que le modèle brésilien serait particulièrement bien adapté pour l'Afrique a vu le jour.

Figure 2 : Productivité totale des facteurs dans l'agriculture pour les pays sélectionnés 1961-2010



Source : Service de recherche économique de l'USDA (2013)

Les périls de la planification, de la gestion et du contrôle de l'agriculture

Comment l'agriculture brésilienne a-t-elle effectué la transition d'une productivité agricole faible et rétrograde à son statut actuel d'acteur majeur sur les marchés internationaux et modèle pour d'autres pays en développement? Plutôt que de chercher simplement en arrière et d'essayer de trouver un raisonnement a posteriori qui expliquerait ce qui a eu lieu, il est important de réaliser que pendant toute cette période, la politique avait très peu de contrôle sur ce qui s'est réellement passé et la plupart des intervenants avaient, et ont encore, une très mauvaise compréhension de la façon dont les choses fonctionnent réellement.

Le fait d'admettre que l'expérience brésilienne en l'agriculture ne soit pas encore entièrement comprise ne signifie pas que l'expérience ne puisse pas être utile pour les pays tels que ceux en Afrique. Au contraire, cela pourrait faire obstacle à l'imposition irréfléchie de politiques qui pourraient ne pas avoir l'effet escompté dans des circonstances différentes. De même, l'examen de l'expérience agricole brésilienne à travers ce prisme aidera à trier les éléments qui pourraient être utilement émulés et comment cela peut être mieux accompli.

Tableau 1: Revenus bruts par exploitation agricole par taille (2006)

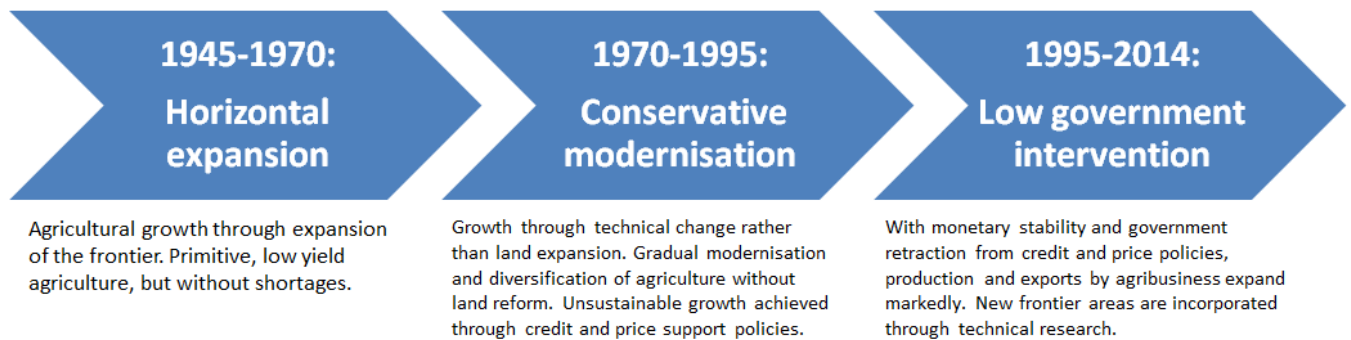
Tranche (en salaires min.)	Nombre d'exploitations agricoles	% des exploitations agricoles	Revenu brut %	Revenus bruts par exploitation agricole
0 - 2	2,904,769	66%	3.27%	0.52
2 - 10	995,750	23.6%	10.28%	4.66
10- 200	472,702	10.7%	35.46%	34.49
> 200	27,306	0.6%	51.19%	861.91
Total	4,400,527	100%	100%	10.45

Source : Alves et Rocha (2010) utilisant les données IBGE

Un exemple frappant du manque de contrôle des politiques sur les résultats, même au milieu de la croissance de la productivité, est l'extrême concentration de la production dans un petit nombre d'unités de production. Le tableau 1 montre que moins de 1% des exploitations agricoles du Brésil produisent plus de la moitié du revenu brut de l'agriculture, alors que près de 3 millions d'exploitations agricoles (66% du total) génèrent seulement 3,27% du revenu brut. Cela s'est produit malgré un effort colossal de réforme agraire au fil des ans par le gouvernement.

Le programme de réforme agraire du Brésil a redistribué à des paysans sans terre une superficie égale à celle de la France, du Portugal, de l'Autriche et de l'Irlande, bénéficiant à plus d'un million de familles. Le fait que tant d'efforts et de ressources auraient pu être mis dans des programmes de réforme agraire au fil des ans, avec leur coût supplémentaire en matière de dégradation de l'environnement (de nombreux projets d'implantation agricole sont en Amazonie), de violence et de souffrance humaine, et qu'ils aient eu si peu d'impact dans leurs objectifs, réaffirme le défi de l'élaboration des politiques dans ce domaine au Brésil.

Trois étapes de transformation agricole



L'évolution de l'agriculture brésilienne peut être divisée en trois périodes distinctes. La première fut une phase d'expansion horizontale, de la fin de la Seconde Guerre mondiale au début des années 1970, où la croissance de la production agricole était principalement due à l'expansion de la frontière agricole.

Cette phase fut suivie d'une phase de modernisation conservatrice, du début des années 1970 au début des années 1990, dans laquelle l'épuisement des terres fertiles à la frontière conduisit à la mise en œuvre d'un système d'innovation technique et à la configuration de politiques actives de crédit agricole et de soutien des prix, qui eut comme résultat de produire des distorsions et des inefficacités dans le secteur.

La phase finale en fut une de faible intervention gouvernementale, commençant au début des années 1990, marquée par la participation croissante d'un secteur agricole sensiblement modernisé et diversifié dans des complexes d'agriculture industrielle avec une importance croissante de l'approvisionnement des marchés intérieurs et internationaux.

Améliorer les institutions pour améliorer les politiques agricoles

La clé pour comprendre la performance irrégulière des politiques agricoles brésiennes au fil du temps, ainsi que son éventuel succès dans la promotion de la productivité et de la croissance, est le cadre institutionnel sous-jacent qui détermina, dans chaque période, quels acteurs étaient au pouvoir, à quels instruments ils avaient accès et quels étaient leurs intérêts et leurs motivations.

Pendant une grande partie des premières périodes, la politique agricole qui visait à renforcer la modernisation et l'efficacité de ce secteur s'est écartée et a déraillé, alimentée par des préoccupations entourant l'inflation ou l'industrialisation.

Plutôt que d'être considérés comme des erreurs malheureuses de la politique, ces choix doivent être compris comme des conséquences directes des institutions économiques et politiques existantes du pays.

La transformation remarquable de l'agriculture brésilienne n'est vraiment apparue que lorsque les institutions inclusives - le présidentielisme fort soumis à des vérifications et des équilibres solides - ont créé un environnement fiscal, monétaire et politique dans lequel réussiraient ces politiques. Tout pays cherchant à apprendre de la réussite agricole du Brésil fera bien de considérer aussi sa transformation institutionnelle.

Implications politiques :

Toute approche dans l'élaboration de politiques doit être adaptée au contexte local et aucun pays ne saurait réussir simplement en essayant de transplanter directement les méthodes brésiliennes.

Toutefois, le Brésil peut servir d'inspiration et de guide pour les décideurs politiques dans d'autres pays en développement :

- La présence d'institutions politiques et économiques stables et efficaces dans un pays est susceptible d'avoir un impact plus positif sur le rendement agricole que les innovations en matière de politiques spécifiques.
- L'investissement dans la recherche agricole peut être transformatrice si elle est menée à long terme et qu'elle est adaptée pour répondre aux exigences des agriculteurs locaux.
- L'agriculture brésilienne n'a vraiment pris son envol qu'une fois que la politique agricole devint moins interventionniste, éliminant des restrictions et se concentrant sur les problèmes où des défaillances du marché demeuraient présentes, comme la recherche, l'assurance, la coordination et les stocks de précaution.

This briefing is based upon an IRIBA working paper, 'The Economics of the Brazilian Model of Agricultural Development' by Bernardo Mueller and Charles Mueller, available at <http://www.brazil4africa.org>

Further reading:

- "Brazilian Agriculture: The Miracle of the Cerrado." The Economist, 2010. <http://econ.st/1rlikR8>
- J. Gasques, E.T. Bastos, C. Valdes and M. Bacchi, 2012. "Total Factor Productivity in Brazilian Agriculture," in K. Fuglie, S.L. Wang, S.L. and E. Ball, (eds.). Productivity Growth in Agriculture: An International Perspective.
- G. Martha Jr, E. Contini and E. Alves, 2012, "Embrapa: its origins and changes". In: W. Baer (org.), The Regional Impact of National Policies – the Case of Brazil.
- C.C Mueller, 2012. "Regional Development and Agricultural Expansion in Brazil's Legal Amazon: the Case of Mato Grosso". In: W. Baer (org.), The Regional Impact of National Policies – the Case of Brazil.
- C.C. Mueller, 2011. "Inflation and Income Transfers During the Golden Phase of Import Substitution Industrialization of the 1950s: the Contribution of an Expanding Agricultural Frontier". In: S. Ranincheski, C. Negri & C. Mueller (orgs.) The Brazilian Economy in Historical Perspective.
- C.C. Mueller, 2009, "Agricultural, Agrarian and Environmental Policy Formation under Lula: the Role of Policy Networks". In: J. Love and W. Baer, Brazil Under Lula – Economy, Politics and Society Under the Worker-President.

IRIBA est un programme de recherche financé par le DFID, basé à l'Université de Manchester.

Il réunit une équipe internationale de chercheurs qui examinent comment les leçons tirées de l'expérience en développement du Brésil peuvent être apprises et adaptées pour les pays de l'Afrique.

Juillet 2014

IRIBA@manchester.ac.uk