



Première partie



INVESTIR DANS L'AGRICULTURE POUR UN AVENIR MEILLEUR



Première partie





1. Introduction

L'agriculture occupe désormais le devant de la scène internationale, du fait des crises alimentaires récentes et des préoccupations croissantes concernant les changements climatiques mondiaux. Les gouvernements, les organisations internationales et les groupes de la société civile qui se sont réunis en 2012, dans le cadre des sommets du Groupe des huit (G8), des Ministres des finances et Gouverneurs des banques centrales du Groupe des vingt (G20), et de Rio+20, ont reconnu la convergence existant entre les deux objectifs que sont l'éradication de la faim et la durabilité de l'agriculture. Pour atteindre ces objectifs, il faudra augmenter considérablement les investissements agricoles, mais surtout améliorer leur qualité.

La FAO préconise depuis toujours une augmentation des investissements dans l'agriculture. En effet, la première édition de *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*, publiée en 1947, soulignait la nécessité d'investir davantage dans l'agriculture afin de produire des aliments pour les zones à déficit vivrier; de même, l'édition de 1949 donnait des objectifs financiers pour l'intensification des investissements agricoles, à un niveau suffisant pour remettre en état l'agriculture après la seconde guerre mondiale (FAO, 1947; FAO, 1949). Ces deux publications et nombre d'autres rapports ultérieurs mettaient l'accent sur le rôle qui incombait aux gouvernements pour la planification et l'orientation des investissements dans le secteur agricole, en ne prêtant que peu d'attention au rôle joué par les agriculteurs.

Comme la crise financière internationale frappe de plein fouet les gouvernements

et les donateurs dans le monde entier, les ressources publiques disponibles ne sont pas suffisantes pour assurer les investissements agricoles nécessaires. Les gouvernements et les donateurs jouent, de toute évidence, un rôle crucial dans la mobilisation, l'orientation et la gouvernance des investissements agricoles, mais les investisseurs privés – et surtout les agriculteurs eux-mêmes – doivent être au centre de toute stratégie d'investissement dans l'agriculture.

La présente édition de *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture* passe en revue les raisons économiques et sociales justifiant les investissements agricoles, examine les causes du niveau insuffisant des investissements agricoles et montre, preuves à l'appui, comment les ressources publiques peuvent être utilisées plus efficacement. Le présent rapport se penche principalement sur l'accumulation de capital par les agriculteurs et sur les investissements réalisés par les pouvoirs publics pour faciliter une telle accumulation. *Investir dans l'agriculture pour un avenir meilleur* peut aider à préparer l'avènement d'un monde où chacun pourra manger à sa faim et où les ressources naturelles seront utilisées de façon durable.

Qui investit dans l'agriculture?

On peut répartir les investisseurs misant sur l'agriculture en plusieurs catégories: publics ou privés, et étrangers ou nationaux¹. La plupart des investisseurs privés nationaux sont

¹ Dans le présent rapport, le terme «agriculture» désigne les cultures, l'élevage, l'aquaculture et l'agroforesterie.

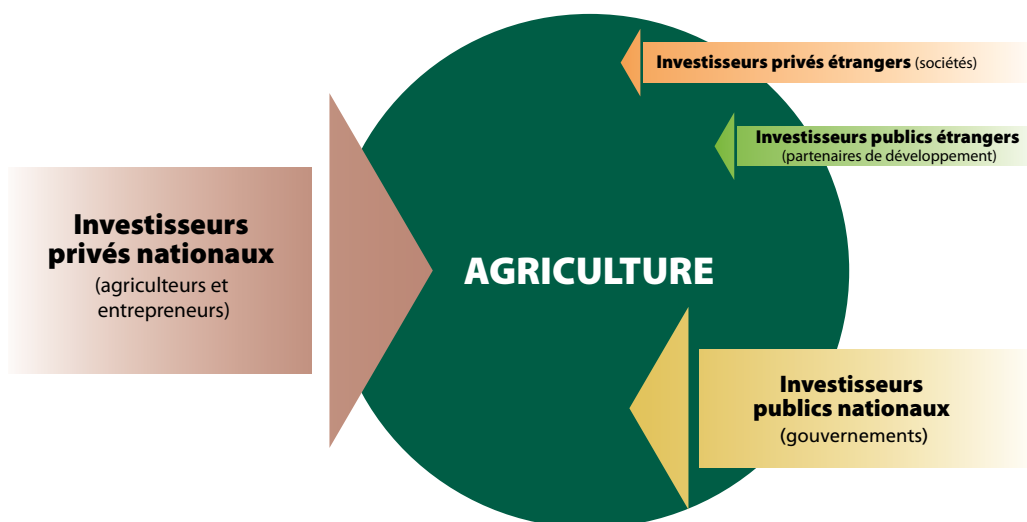
des agriculteurs, qui sont de loin la principale source d'investissements agricoles dans les pays à faible et à moyen revenu. Ensuite ce sont les investisseurs publics nationaux, principalement les gouvernements, qui sont la principale source d'investissements dans l'agriculture, suivis de loin par les investisseurs publics étrangers, comme les partenaires de développement, et par les investisseurs privés étrangers, comme les entreprises. Ces investisseurs – qu'ils soient publics ou privés, nationaux ou étrangers – investissent dans différentes choses, pour différents motifs. Leurs investissements sont souvent complémentaires, se superposent parfois et ne peuvent généralement pas se substituer les uns aux autres (figure 1). Les meilleures données disponibles, recueillies et analysées pour la préparation du présent rapport (figure 5 au chapitre 2), ne permettent qu'une comparaison approximative de l'ordre de grandeur de ces investissements, mais cette comparaison montre tout de même l'importance essentielle des agriculteurs, qui sont ceux qui investissent le plus dans l'agriculture. Ce constat a des implications importantes pour l'élaboration des politiques: s'il est vrai que les investissements publics

restent essentiels, il convient néanmoins de modifier les politiques d'investissements afin de mieux faciliter et d'augmenter les investissements privés.

Pourquoi investir dans l'agriculture?

Les agriculteurs investissent pour nourrir leur famille, accroître et diversifier leurs revenus et devenir plus riches. Pour les agriculteurs, investir dans l'agriculture, cela veut dire renoncer à quelque chose maintenant (argent, effort ou temps, notamment) pour accumuler des actifs ou du capital qui leur permettront d'accroître leur productivité et leurs revenus à l'avenir. L'achat d'une charrue, la construction d'un fossé d'irrigation, l'acquisition de nouvelles compétences, la culture d'arbres ou l'élevage d'animaux jusqu'à leur période productive sont autant d'exemples d'investissements destinés à améliorer la productivité et les revenus des agriculteurs. Les agriculteurs et d'autres investisseurs privés n'investiront dans le secteur agricole que si les rendements escomptés sont suffisants pour compenser le risque perçu et sont

FIGURE 1
Sources d'investissement dans l'agriculture



supérieurs aux rendements d'autres types d'investissement.

Si les gouvernements et les partenaires de développement investissent dans l'agriculture, c'est parce que l'amélioration de la productivité agricole peut produire trois avantages étroitement liés pour la société: (i) croissance économique et réduction de la pauvreté, (ii) sécurité alimentaire et nutritionnelle, et (iii) environnement durable. Investir dans l'agriculture, cela signifie, pour les gouvernements et les donateurs, allouer des ressources publiques à des activités visant à relever la productivité de ce secteur, même si les ressources dont ils disposent sont limitées. Parmi les principaux types d'investissement public dans l'agriculture, on peut citer ceux portant sur la recherche agricole et la mise en place d'infrastructures commerciales.

Au fil des siècles, on a pu constater que les agriculteurs, qui étaient certes ceux qui investissaient le plus dans l'agriculture, n'investissaient en fait pas suffisamment, en l'absence d'une bonne gouvernance, de stimulants appropriés et de biens publics essentiels². La production agricole est d'habitude saisonnière ou cyclique et elle est vulnérable à des phénomènes naturels comme la sécheresse ou les attaques de ravageurs ou de maladies. Les producteurs sont souvent éloignés les uns des autres et la plupart des produits agricoles sont volumineux et périssables. De ce fait, les investissements agricoles sont risqués et dépendent dans une large mesure de l'existence d'une bonne infrastructure rurale, d'un solide secteur d'approvisionnement en intrants et de transformation des produits, et enfin d'institutions commerciales et de signaux de prix transparents. Des investissements publics appropriés peuvent réduire les risques et améliorer le rendement des investissements privés, encourageant ainsi les agriculteurs à investir.

De très nombreuses données, recueillies aux quatre coins du monde, montrent que les investissements agricoles constituent l'une des stratégies les plus importantes et les plus efficaces pour encourager **la croissance économique et la réduction de la pauvreté** en milieu rural, là où vit une grande partie des populations les plus pauvres de la planète. Il a en effet été démontré que la croissance

du PIB en agriculture était au moins deux fois plus efficace, pour réduire la pauvreté, que la croissance émanant d'autres secteurs (Banque mondiale, 2007a). La croissance de la productivité agricole génère une demande pour d'autres biens et services ruraux et crée emplois et revenus pour les personnes qui y pourvoient – souvent les ruraux pauvres sans terre. Ces avantages se propagent, du village à l'ensemble de l'économie, dans un processus qui a été décrit pour la première fois il y a plusieurs décennies (Hayami et Ruttan, 1970) et qui reste aujourd'hui applicable à un grand nombre de zones rurales. Les données présentées au chapitre 5 montrent que beaucoup des investissements publics les plus productifs en agriculture ont aussi des retombées très positives sur la réduction de la pauvreté.

Les investissements agricoles jouent en outre un rôle fondamental dans l'éradication de la faim, puisqu'ils contribuent, sous divers aspects, à la **sécurité alimentaire et nutritionnelle**. Les investissements réalisés par les agriculteurs et le secteur public dans l'agriculture et dans des secteurs d'appui peuvent en effet accroître la disponibilité d'aliments sur les marchés et maintenir les prix à la consommation à un faible niveau, ce qui permet aux consommateurs urbains et ruraux d'accéder plus facilement aux aliments (Alston *et al.*, 2000). Les denrées de base étant vendues à un prix inférieur, les consommateurs peuvent alors améliorer leur régime alimentaire, en puisant dans une plus large gamme de produits, comme les légumes, les fruits, les œufs et le lait, qui améliorent l'utilisation des nutriments présents dans le régime alimentaire (Bouis, Graham et Welch, 2000). Les investissements agricoles peuvent aussi réduire la vulnérabilité des approvisionnements alimentaires à l'égard d'éventuels chocs, favorisant de cette manière la stabilité de la consommation.

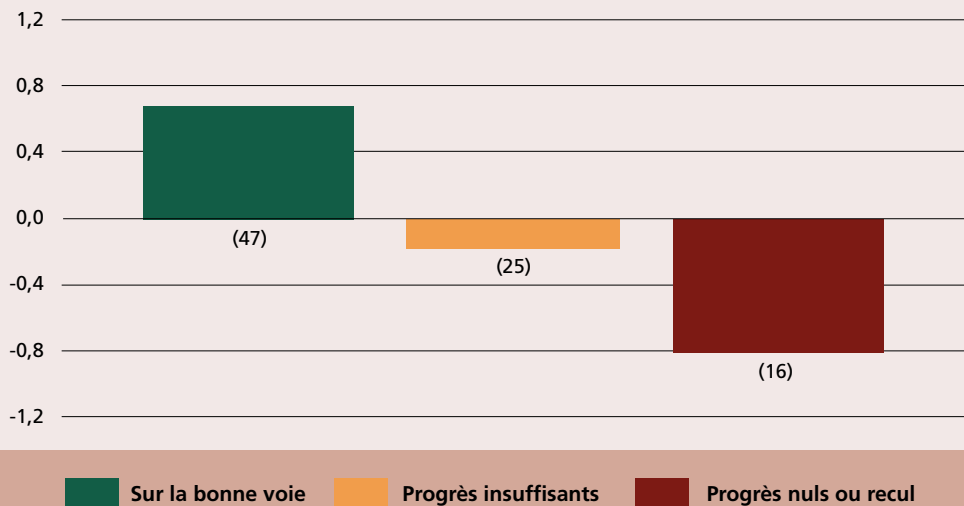
Il semble que les investissements agricoles à l'exploitation soient étroitement liés à la réduction de la faim (figure 2). Depuis 1992, le capital d'exploitation agricole par travailleur, qui est un indicateur indirect du niveau des investissements privés nationaux dans l'agriculture, a progressé à un taux moyen de 0,7 pour cent par an dans les 47 pays qui sont sur la bonne voie pour atteindre l'objectif de réduction de la faim de la Déclaration du Millénaire, mais a augmenté beaucoup plus lentement dans les 31 pays qui n'ont

² Voir le chapitre 2, où sont précisés les concepts de base, et le Chapitre 5 pour un examen plus détaillé de la question.

FIGURE 2

Variation annuelle moyenne du capital d'exploitation agricole, par travailleur, et progrès accomplis sur la voie de la réalisation de l'OMD concernant la réduction de la pauvreté, de 1990-92 à 2007

Variation (pourcentage)



Notes: L'OMD se rapportant à la réduction de la faim se réfère à la Cible 1C, qui est de réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim. Le nombre de pays pour chaque catégorie est indiqué entre parenthèses. Source: Calculs des auteurs, à partir de données de la FAO (2012a) et de FAO, FIDA et PAM (2012).

pas suffisamment progressé sur cette voie; ce capital d'exploitation a par ailleurs baissé dans les 16 pays où les niveaux de sous-alimentation ont stagné, voire empiré.

Les investissements privés à l'exploitation sont, de toute évidence, importants si l'on veut éradiquer la faim, mais les investissements publics jouent, eux aussi, un rôle essentiel. La faim est en effet plus répandue dans les pays où le niveau des dépenses publiques par travailleur consacrées à l'agriculture est faible, ce qui montre bien que les investissements publics et privés ont, les uns comme les autres, une grande importance lorsqu'il s'agit de lutter contre la faim (figure 3). Bien sûr, les gouvernements de pays à faible revenu dépensent peut-être moins par travailleur agricole précisément parce qu'ils sont pauvres, mais il est démontré que nombre d'entre eux dépensent, pour l'agriculture, une part de leur budget proportionnellement inférieure à l'importance réelle de l'agriculture dans leur économie (voir le chapitre 2).

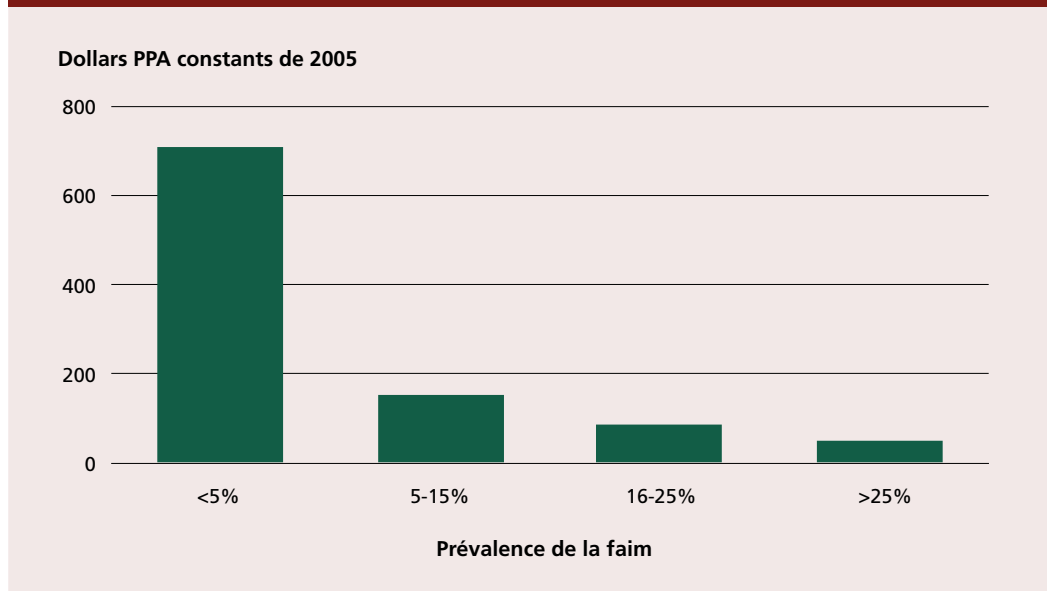
La croissance de la productivité est une condition nécessaire – mais pas suffisante – pour parvenir à la **durabilité environnementale**. L'agriculture mondiale devra nourrir une

population totale qui devrait atteindre, selon les projections, 9 milliards d'individus d'ici à 2050, soit 2 milliards de plus qu'actuellement. La croissance démographique sera fortement concentrée dans les pays où règne déjà la faim et où les ressources naturelles sont dégradées. Les systèmes de production végétale et animale doivent donc être intensifiés pour répondre à l'augmentation de la demande, mais il faudra aussi produire en utilisant moins de ressources naturelles et améliorer la qualité de ces ressources (FAO, 2011a). Lorsque les écosystèmes agricoles deviennent plus productifs, il est possible de protéger les écosystèmes naturels; en outre, si les agriculteurs sont rétribués pour les services écosystémiques rendus, l'agriculture devient à la fois plus productive et plus durable (FAO, 2007).

Comment investir dans l'agriculture pour un meilleur avenir?

Dans de nombreux pays à faible ou à moyen revenu, les agriculteurs n'investissent pas assez pour réaliser leurs propres objectifs d'augmentation de la productivité et des

FIGURE 3

Dépenses consacrées par les gouvernements à l'agriculture, par travailleur, ventilées en fonction de la prévalence de la sous-alimentation


Note: Les dépenses publiques par travailleur correspondent à la moyenne annuelle pour 2005-2007 et la prévalence de la sous-alimentation est une estimation de la FAO pour 2010-2012.

Source: Calculs des auteurs, à partir de données de l'IFPRI (2010) et de FAO, FIDA et PAM (2012).

revenus, et certainement pas les objectifs d'ensemble de la société: sécurité alimentaire et nutritionnelle, réduction de la pauvreté et durabilité environnementale. Il devient donc essentiel de se pencher sur la question des incitations et des contraintes qui influencent les décisions d'investissement des agriculteurs, de manière à encourager les investissements à l'exploitation.

À cet égard, les gouvernements et leurs partenaires de développement ont des responsabilités de base à assumer, pour les quatre activités suivantes:

- créer un climat d'investissement favorable pour encourager les investissements socialement responsables des agriculteurs et d'autres investisseurs privés;
- orienter les dépenses publiques vers la fourniture de biens publics essentiels et à haut rendement;
- éliminer les contraintes que les petits agriculteurs rencontrent quand ils veulent épargner et investir;
- assurer la gouvernance des investissements privés, notamment dans le cas des investissements à grande échelle, pour assurer l'équité sociale et la durabilité environnementale.

L'importance relative de ces quatre activités et les priorités de l'investissement public en faveur de l'agriculture pourront varier en fonction du stade de développement du secteur.

Les gouvernements ont un rôle de premier plan à jouer pour favoriser un **climat d'investissement** positif, encourageant les investissements privés dans l'agriculture. Ce climat d'investissement dépend de la présence d'un **environnement porteur** – politiques, institutions et infrastructures – qui doit être mis en place par les pouvoirs publics, ainsi que des **incitations commerciales**, qui dépendent en grande partie du marché, mais sont aussi influencées, dans de nombreux domaines, par les politiques gouvernementales. Le climat d'investissement ne manque pas d'influencer la perception des investisseurs privés concernant la rentabilité et les risques des investissements, créant ainsi des mesures d'incitation ou de dissuasion pour les agriculteurs, les entreprises rurales et d'autres entités privées désireuses d'investir dans l'agriculture. Les éléments concourant à un environnement porteur et à des incitations commerciales pour

l'investissement dans l'agriculture ont beaucoup de choses en commun avec les conditions requises pour un bon climat général d'investissement, même si l'importance relative de ces éléments peut être différente pour l'agriculture.

Les défis auxquels les investisseurs privés et publics seront confrontés, dans le secteur agricole, varieront selon les contextes. Ici, les caractéristiques régionales ou nationales auront une influence, tout comme les spécificités de chaque investisseur. Toutefois, tous les agriculteurs, quels que soient la taille de leur exploitation et leur contexte national, ont besoin d'un environnement porteur comportant les éléments de base suivants: développement des infrastructures et des ressources humaines, institutions commerciales, stabilité macroéconomique et bonne gouvernance. Les investissements agricoles dépendent notamment de facteurs habilitants clés comme la prévisibilité et la transparence des politiques, un régime foncier et des droits de propriété clairs, des politiques commerciales transparentes et la présence d'infrastructures rurales (y compris transports, irrigation, communication, approvisionnement en eau, assainissement et électricité). On peut aussi citer, dans le domaine agricole, d'autres facteurs habilitants: normes relatives aux produits, recherche et développement (R&D) et services financiers en milieu rural (voir le chapitre 3).

À bien des égards, un environnement porteur est fait de **biens publics essentiels**, que ne peut pas fournir le secteur privé. Les gouvernements sont tenus de canaliser les fonds publics limités dont ils disposent vers des types d'investissement qui produisent les meilleurs résultats possibles au niveau de la productivité agricole, de la réduction de la pauvreté et de la durabilité environnementale. Des données concrètes figurant dans le présent rapport (voir le chapitre 5) montrent que les dépenses publiques ont des retombées sociales plus positives lorsqu'elles se concentrent sur la fourniture de biens publics comme la recherche agricole, la mise en place d'infrastructures rurales et l'éducation, plutôt que sur la subvention des engrais, de l'eau et du crédit. Les subventions peuvent bien sûr se justifier dans certaines situations, lorsqu'elles produisent des avantages en ce qui concerne les biens communs; d'ailleurs,

il faut noter que la conception de bien commun peut différer, selon les stades de développement des différents pays. On peut toutefois affirmer, preuves à l'appui, que certaines dépenses gouvernementales ont une meilleure incidence que d'autres sur la productivité agricole et la réduction de la pauvreté.

Les gouvernements doivent aussi veiller à ce que des considérations de **durabilité environnementale et d'équité sociale** soient prises en compte à l'heure de prendre des décisions sur les investissements privés et publics dans l'agriculture. Cela signifie, notamment, qu'il faudra adopter des lois et des politiques assurant la durabilité environnementale des investissements privés et protégeant les droits des personnes les plus vulnérables. Dans des domaines comme la production de biocarburant, l'autosuffisance alimentaire et le commerce international, certaines politiques peuvent avoir des effets négatifs involontaires sur l'environnement et elles devront donc être évaluées avec soin. Il faut également que les dépenses publiques visent à améliorer la production, en préservant la durabilité environnementale et en produisant des effets positifs sur le plan social (voir le chapitre 3).

Dans de nombreux pays, les petits agriculteurs, qui en fait sont souvent des agricultrices, rencontrent des difficultés particulières pour épargner et investir dans leur exploitation et ont besoin d'un soutien spécial pour les surmonter. La mise en place d'institutions et d'infrastructures appropriées afin de relier les petits agriculteurs aux marchés s'inscrit dans le cadre de la création d'un environnement porteur et est une condition préalable pour que se concrétisent les avantages pouvant découler d'une amélioration des stimulants. D'autres problèmes cruciaux rencontrés par les petits agriculteurs sont les contraintes de crédit et l'aversion au risque. Un moyen très efficace de relier les petits agriculteurs aux marchés et de résoudre certains de ces problèmes est de créer de solides associations de producteurs. Dans de nombreux cas, les transferts sociaux, y compris les subventions, peuvent aussi se révéler un instrument efficace pour aider les petits agriculteurs à investir et à accroître leurs actifs (voir le chapitre 4).

La place croissante occupée par les grands investissements privés est à la fois une source d'opportunités et de défis pour l'agriculture. Les gouvernements doivent assurer la gouvernance de ces investissements pour faire en sorte qu'ils contribuent à la sécurité alimentaire et à la réduction de la pauvreté dans les pays et localités où ils sont réalisés. Les organisations internationales, la société civile et les investisseurs privés ont aussi des responsabilités à assumer pour la gouvernance de ces investissements. Il est essentiel, à cet égard, de se conformer aux *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* (FAO, 2012b) et à d'autres principes axés sur les droits (voir le chapitre 4).

La pertinence et l'ampleur des différents défis qui se posent en matière de politiques, évoqués ci-dessus, dépendront des caractéristiques, du niveau de développement et des priorités de chaque pays. Pour tous les pays, qu'ils soient riches ou pauvres, un élément fondamental sera le choix d'incitations économiques efficaces, car elles auront des implications sur la répartition géographique des investissements, au-delà des frontières nationales. L'amélioration d'autres composantes du climat d'investissement sera probablement plus ardue pour nombre de pays à faible ou à moyen revenu. Dans les pays à faible revenu et dans un grand nombre de pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, où la pauvreté est plus répandue et la proportion de petits paysans, plus élevée, il sera indispensable de s'attaquer aux problèmes d'investissement des petits agriculteurs et de veiller à ce que les grands investissements aient une incidence positive sur la sécurité alimentaire.

Investir dans l'agriculture pour un avenir meilleur lance un appel pour un nouveau partenariat entre les gouvernements, les donateurs, la société civile et le secteur privé – notamment les agriculteurs – afin de mobiliser beaucoup plus d'investissements en faveur de l'agriculture et de les canaliser de manière à obtenir des résultats positifs sur le plan social et durables au niveau environnemental. Le renforcement des institutions et des capacités humaines jouera un rôle central dans cet effort.

Structure du rapport

Le chapitre 2 articule le débat en précisant des concepts de base liés aux investissements agricoles et en examinant les données empiriques concernant les différents types d'investissement. Il passe en revue les données montrant l'importance des investissements agricoles à l'exploitation, et de ceux réalisés par les gouvernements, les donateurs et les investisseurs privés étrangers. Il met en lumière les différences entre les régions et montre quels sont les domaines où les investissements sont en dessous des niveaux requis pour parvenir à une croissance durable de la productivité. Le chapitre 3 présente des informations concrètes sur le rôle crucial des gouvernements et des donateurs; en effet, ceux-ci stimulent l'investissement agricole en mettant en place un environnement porteur et en assurant la transmission des incitations par les prix. Par exemple, les politiques macroéconomiques et commerciales qui taxent ou au contraire soutiennent le secteur agricole peuvent influencer de manière involontaire les incitations à l'investissement. De plus, il faut incorporer les coûts et les avantages écologiques dans les mesures d'incitation destinées aux producteurs agricoles, si l'on veut intensifier durablement l'agriculture. Le chapitre 4 accorde une attention particulière aux problèmes rencontrés par les petits agriculteurs lorsqu'ils cherchent à investir et examine les mesures que les gouvernements et les donateurs peuvent prendre pour les aider à surmonter ces problèmes. Il se penche aussi sur les opportunités et les défis liés au rôle croissant des investissements à grande échelle dans l'agriculture des pays en développement, réalisés par des investisseurs nationaux ou étrangers. Le chapitre 5 examine les résultats obtenus par divers investissements publics, dans différents contextes, et montre comment la réaffectation des dépenses publiques vers des biens publics essentiels, plutôt que vers des subventions, peut produire de meilleurs résultats et des effets plus positifs sur le plan social. Le chapitre 6 tire les conclusions et présente les implications de cette analyse, en ce qui concerne les politiques à suivre.