

3. Encourager l'investissement des exploitants agricoles dans l'agriculture

La plupart des investissements dans l'agriculture ont lieu dans le demi-milliard d'exploitations agricoles que compte la planète⁹. Les décisions des agriculteurs en matière d'investissement agricole à l'exploitation reposent sur la comparaison avec d'autres possibilités d'investissement, du point de vue de la rentabilité potentielle et des risques, et tiennent compte des difficultés qu'ils rencontrent à titre individuel. Dans tous les pays, les bénéfices, les risques et les problèmes relatifs associés à l'investissement agricole dépendent du climat général de l'investissement, des politiques agricoles et de la disponibilité des biens publics indispensables à l'agriculture. Les gouvernements des pays où l'agriculture contribue pour une large part à l'emploi et au PIB doivent veiller à ce que le climat de l'investissement soit favorable à l'investissement dans le secteur. La première démarche en ce sens est de faire en sorte que l'agriculture ne soit pas pénalisée par rapport aux autres secteurs. Les gouvernements doivent non seulement favoriser l'investissement dans l'agriculture, ils doivent aussi veiller à ce que cet investissement soit respectueux de l'environnement.

Le présent chapitre examine les aspects qu'il convient de prendre en compte si l'on veut créer un climat qui incite les agriculteurs à investir durablement. Il aborde d'abord le rôle que le climat de l'investissement en général joue dans la promotion de l'investissement agricole. Il examine ensuite plus spécifiquement le rôle des incitations économiques à investir dans l'agriculture et la façon dont ces incitations sont façonnées par les politiques du secteur de l'agriculture et des autres secteurs. Il évoque aussi l'importance cruciale des entreprises agro-industrielles qui répercutent sur les agriculteurs les incitations par les prix, et se penche brièvement sur les conditions propices à l'investissement dans ces entreprises. En

conclusion, le chapitre examine comment faire en sorte que les coûts et les avantages environnementaux soient correctement intégrés dans les incitations à investir dans l'agriculture, de manière à promouvoir des résultats durables et socialement bénéfiques.

■ Créer un climat favorable à l'investissement dans l'agriculture

On a examiné de très près les éléments qui constituent un climat favorable à l'investissement privé, mais on s'est beaucoup moins intéressé à l'importance que ces facteurs revêtent pour l'investissement dans l'agriculture. Le *Rapport sur le développement dans le monde 2005* a fait valoir que le climat général de l'investissement était fondamental pour la croissance et la réduction de la pauvreté:

Le climat de l'investissement est l'ensemble des facteurs propres à la localisation de l'entreprise, qui influent sur les opportunités de marché ou le désir des entreprises d'investir à des fins productives, de créer des emplois et de développer leurs activités. Un bon climat de l'investissement n'a pas seulement pour but de produire des profits pour les entreprises – si tel était le cas, il suffirait de chercher à minimiser les coûts et les risques. L'objectif visé en la matière est d'améliorer le sort de l'ensemble du corps social.

(Banque mondiale, 2004, p. 2).

Selon la Banque mondiale, pour créer un bon climat général de l'investissement, le gouvernement doit:

- garantir la stabilité et la sécurité, y compris en ce qui concerne les droits de propriété foncière et les autres droits de propriété, veiller à l'exécution des contrats et lutter contre les délits;
- améliorer la réglementation et la fiscalité, dans le pays et aux frontières;

⁹ Nagayets (2005) a estimé le nombre total d'exploitations agricoles dans le monde à 525 millions environ.

- mettre en place des infrastructures et des institutions des marchés financiers;
- stimuler les marchés de l'emploi, en promouvant la formation d'une main-d'œuvre qualifiée, en élaborant une réglementation du travail flexible et équitable et en aidant les travailleurs à s'adapter aux changements.

Chacun de ces éléments est complexe et dépend de la localisation. La Banque mondiale et plusieurs organisations internationales et institutions de recherche ont mis au point des indicateurs permettant d'évaluer la conjoncture économique et le climat de l'investissement dans différents pays. Certains indicateurs fournissent une évaluation générale de la gouvernance dans un pays et tiennent compte de dimensions telles que la démocratie, l'état de droit, l'absence de conflit et la corruption. D'autres se concentrent sur les facteurs qui influencent la facilité de faire des affaires dans un pays.

Malgré le poids économique de l'agriculture dans la plupart des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, on ne s'est guère attaché à évaluer à quel point les éléments d'un bon climat de l'investissement étaient importants pour ce secteur. L'analyse de la relation entre ces indicateurs et le capital d'exploitation agricole, qui a été réalisée pour ce rapport, laisse penser qu'ils sont, en effet, extrêmement importants.

Gouvernance et investissement agricole

Un indicateur souvent utilisé pour évaluer la gouvernance dans un pays, le «*Worldwide Governance Indicator for Rule of Law*» (indicateur de gouvernance dans le monde pour l'état de droit)¹⁰, est étroitement corrélé au capital d'exploitation agricole par travailleur (figure 16). On observe une tendance similaire pour d'autres indicateurs de gouvernance, tels que l'indice des perceptions de la corruption¹¹ compilé par Transparency International et l'indice de

¹⁰ Le «*Worldwide Governance Indicator for Rule of Law*» évalue l'incidence globale de la criminalité et la mesure dans laquelle les agents font confiance aux lois, en particulier celles qui concernent l'exécution des contrats, aux droits de propriété et aux tribunaux, et les respectent.

¹¹ L'indice des perceptions de la corruption («*Corruption Perception Index*») mesure la corruption dans le secteur public du pays et s'intéresse, notamment, au détournement de fonds publics, au versement de pots-de-vin aux fonctionnaires et à l'efficacité des mesures de lutte contre la corruption.

risque politique¹² du Political Risk Services Group. Ces relations ne montrent qu'une corrélation mais laissent fortement penser que les éléments de bonne gouvernance qui sont indispensables à l'investissement en général dans un pays sont tout aussi indispensables à l'investissement dans l'agriculture. D'autres éléments présentés au chapitre 5 confortent la conclusion que des gouvernements arbitraires, corrompus et instables n'encouragent pas l'investissement agricole.

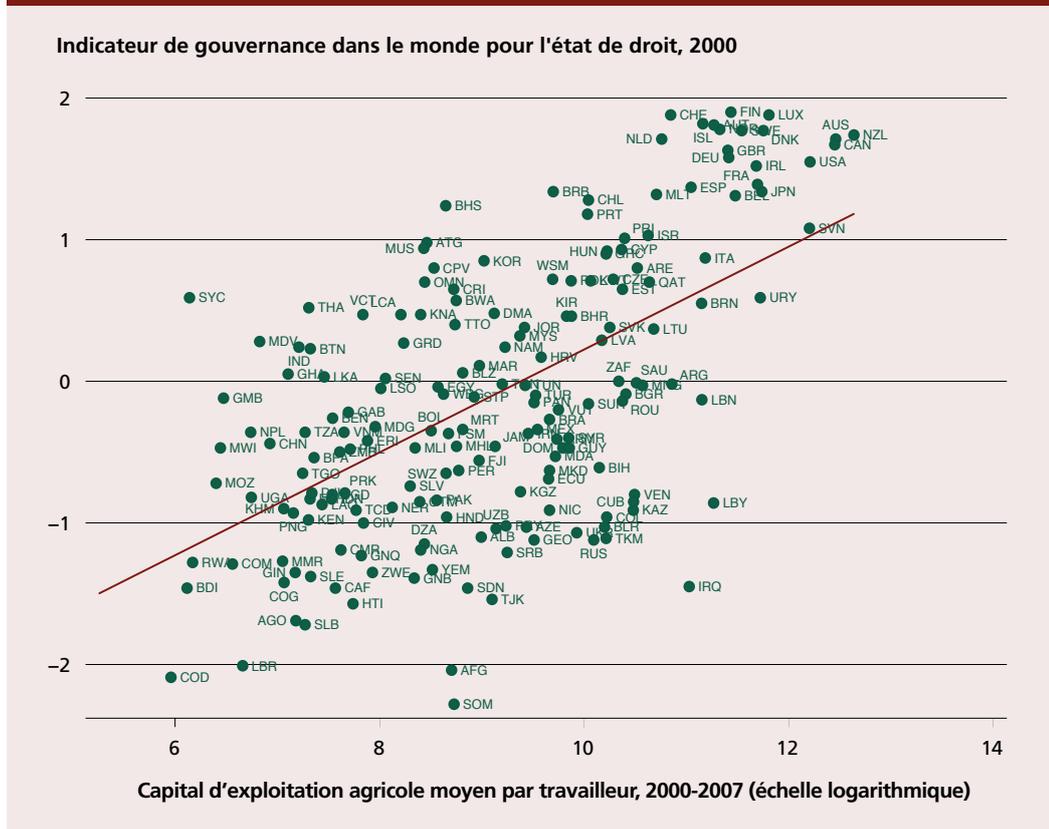
Climat de l'investissement et investissement agricole

Outre la gouvernance, d'autres facteurs sont susceptibles d'influencer directement, en bien ou en mal, les opérations des agents économiques et des investisseurs dans un pays, par exemple l'accès au transport, à la finance et à l'électricité. Ces facteurs sont difficiles à quantifier et les données sont rares, mais des schémas intéressants émergent des indicateurs de la Banque mondiale qui décrivent la conjoncture économique urbaine, notamment l'indice de la facilité de faire des affaires¹³, établis à partir d'entretiens avec des experts des activités du secteur privé dans les différents pays. Cet indice est clairement relié au niveau et à la croissance du capital d'exploitation agricole par travailleur (tableau 9). Si l'on se limite à examiner les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, les dix pays dans lesquels il est le plus facile de faire des affaires ont affiché en 2007 un capital d'exploitation agricole par travailleur plus de trois fois supérieur à celui des dix pays les moins bien placés (19 000 USD contre 5 600 USD). En outre, depuis 2000, le capital d'exploitation agricole par travailleur a augmenté huit fois plus vite dans les pays où la conjoncture est la plus

¹² L'indice de risque politique («*Political Risk Index*») évalue la stabilité du gouvernement, les conditions socioéconomiques, les risques associés à l'investissement, les conflits internes et externes, la corruption, l'influence de l'armée et de la religion sur la politique, la loi et l'ordre, les tensions ethniques, le fonctionnement de la démocratie et la qualité de la bureaucratie.

¹³ L'indice de la facilité de faire des affaires («*Ease of Doing Business rankings*») évalue dans quelle mesure il est facile d'ouvrir et de fermer une entreprise, d'obtenir un permis de construire, de faire enregistrer une propriété, d'obtenir un crédit, de payer les impôts et de faire du commerce transfrontalier et avec quelle efficacité les investissements sont protégés et les contrats exécutés.

FIGURE 16
Indicateur de gouvernance dans le monde pour l'état de droit et capital d'exploitation agricole par travailleur, par pays



Note: L'indicateur de gouvernance dans le monde pour l'état de droit varie de -2 à 2, les valeurs les plus faibles indiquant que l'état de droit est le moins respecté.

Source: Compilation, par les auteurs, des données de la Banque mondiale (2011c) et de la FAO (2012a). Voir tableau annexe A2.

favorable que dans les pays placés en queue du classement. Encore une fois, il ne s'agit que de simples corrélations, mais qui donnent de bonnes raisons de penser que les facteurs qui facilitent l'investissement en général sont tout aussi importants pour l'investissement dans l'agriculture.

Évaluations du climat de l'investissement rural

Les indices et indicateurs évoqués plus haut sont conçus à partir de situations urbaines mais des efforts sont faits actuellement pour compiler des indicateurs du climat de l'investissement rural¹⁴. Les évaluations du

climat de l'investissement rural conduites par la Banque mondiale – pour un petit nombre de pays – portent sur les petites et moyennes entreprises, hormis les exploitations agricoles, qui sont situées dans des zones rurales. Ces évaluations ne couvrent pas l'agriculture primaire mais l'on peut s'attendre à ce qu'un climat d'investissement propice aux petites entreprises situées dans les zones rurales ait aussi des incidences positives sur l'agriculture, notamment parce que les entreprises de transformation et de commercialisation des produits agricoles représentent un élément important des conditions incitant à investir dans l'agriculture.

Les évaluations du climat de l'investissement rural de la Banque mondiale ont fait apparaître que les problèmes rencontrés par les entreprises rurales différaient des problèmes rencontrés par

¹⁴ Le Département de l'agriculture de la Banque mondiale élabore actuellement des indicateurs relatifs au secteur agroalimentaire et la Fondation Bill & Melinda Gates des indicateurs relatifs à la conduite des affaires dans le secteur agricole.

les grandes entreprises urbaines et dépendaient du lieu; par conséquent, les priorités des gouvernements et des donateurs désireux de s'attaquer à ces problèmes doivent être ajustées au contexte.

Par exemple, le tableau 10 présente les cinq principaux problèmes rencontrés, d'un côté par les grandes entreprises urbaines et, de l'autre, par les petites et moyennes entreprises rurales (et la proportion des

TABLEAU 9

Classement en fonction de la conjoncture économique et investissement dans les exploitations agricoles, dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire

CLASSEMENT SELON « LA FACILITÉ DE FAIRE DES AFFAIRES »	CAPITAL D'EXPLOITATION AGRICOLE PAR TRAVAILLEUR, 2007 (en USD constants de 2005)	VARIATION ANNUELLE DU CAPITAL D'EXPLOITATION AGRICOLE PAR TRAVAILLEUR, 1995-2007 (pourcentage)
Dix premiers pays (meilleure conjoncture)	19 000	2,4
Dix derniers pays (pire conjoncture)	5 600	0,3

Source: Compilation, par les auteurs, des données de la Banque mondiale (2011d) et de la FAO (2012a). Voir tableau annexe A2.

TABLEAU 10

Les cinq principaux problèmes rencontrés par les entreprises urbaines et par les entreprises rurales, pour conduire leurs activités dans des pays sélectionnés

SRI LANKA			
Facteur	Pourcentage d'entreprises urbaines	Facteur	Pourcentage d'entreprises rurales
Électricité	42	Transport	30
Instabilité politique	35	Finance (coût de la)	28
Instabilité macroéconomique	28	Finance (accès à la)	28
Finance (coût de la)	27	Demande	27
Réglementation du travail	25	Électricité	26
RÉPUBLIQUE-UNIE DE TANZANIE			
Facteur	Pourcentage d'entreprises urbaines	Facteur	Pourcentage d'entreprises rurales
Taux d'imposition	73	Finance	61
Électricité	59	Services collectifs (électricité)	49
Finance (coût de la)	58	Transport	30
Administration fiscale	56	Commercialisation	29
Corruption	51	Gouvernance	27
NICARAGUA			
Facteur	Pourcentage d'entreprises urbaines	Facteur	Pourcentage d'entreprises rurales
Corruption	65	Instabilité politique	53
Finance (coût de la)	58	Électricité	41
Instabilité économique/réglementaire	56	Corruption	39
Finance (accès à la)	54	Finance (accès à la)	38
Finance (disponibilité de la)	49	Insuffisance de la demande	30

Note: Les entreprises qui ont fait l'objet de l'enquête étaient de grandes entreprises dans les zones urbaines et de petites et moyennes entreprises non agricoles dans les zones rurales.

Source: Banque mondiale (2006b).

entreprises qui les ont cités à ce titre), au Nicaragua, au Sri Lanka et en République-Unie de Tanzanie. Le transport paraît plus problématique pour les entreprises rurales que pour les entreprises urbaines au Sri Lanka et en République-Unie de Tanzanie, et l'insuffisance de la demande et les difficultés de commercialisation frappent plus durement les zones rurales que les zones urbaines dans les trois pays. Certains facteurs, notamment la fourniture des services publics, tels que l'électricité, et les préoccupations relatives à la corruption, l'instabilité politique et la gouvernance, sont des problèmes majeurs qui sont cités par les investisseurs tant du milieu rural que du milieu urbain.

Un environnement propice aux chaînes de valeur agricoles

Les chaînes de valeur agricoles comprennent de nombreuses entreprises qui fournissent des biens et assurent des services aux agriculteurs, tels que l'approvisionnement en intrants, la mise à disposition d'installations d'entreposage et de transformation et les services de commercialisation. Elles constituent un lien crucial entre les agriculteurs et les marchés, l'amont et l'aval, et sont un maillon essentiel qui assure la transmission effective des incitations à l'investissement, depuis les marchés jusqu'aux exploitants agricoles (da Silva *et al.*, 2009).

Étant donné que la plupart des pays en développement s'urbanisent inéluctablement, la distance se creuse entre les exploitants agricoles et les consommateurs. L'agro-industrie n'en prend que plus de poids, car elle est l'intermédiaire qui transmet aux producteurs primaires la demande en produits alimentaires. Le développement de ce secteur peut améliorer considérablement la rentabilité de la production agricole et inciter les exploitants à investir. Ce développement doit aller au-delà des grandes entreprises et toucher, en particulier, les petites et moyennes entreprises qui sont souvent davantage en prise sur les petits exploitants agricoles (de Janvry, 2009).

Un environnement favorable au développement de l'agro-industrie est susceptible d'encourager l'entrée de petites et moyennes entreprises sur le marché et d'aiguillonner leur compétitivité. Un bon climat général de l'investissement, ainsi qu'un bon climat spécifique de l'investissement

rural évoqué plus haut, sont indispensables à ce développement. Christy *et al.* (2009) ont examiné en profondeur les composantes essentielles d'un environnement favorable à la compétitivité des entreprises agro-industrielles (encadré 9).

Un cadre d'action pour l'investissement agricole

Conscients de l'importance que l'établissement d'un environnement favorable revêt pour l'investissement agricole, l'OCDE et le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) ont élaboré un projet de cadre d'action visant à promouvoir l'investissement dans le secteur (encadré 10). Ce document souligne combien les aspects à prendre en compte pour créer un environnement propice à l'investissement agricole sont complexes et variés et à quel point les politiques et les institutions qu'il faut mettre en place débordent largement du secteur de l'agriculture. Il souligne en particulier l'importance de plusieurs des éléments de la bonne gouvernance bien connus pour favoriser l'investissement, qui ont été évoqués plus haut.

Politiques publiques et incitations à investir dans l'agriculture¹⁵

Les politiques des pouvoirs publics et leurs interventions sur les marchés peuvent avoir des incidences profondes sur le climat de l'investissement agricole et, plus particulièrement, sur les incitations économiques à investir dans le secteur. Ces politiques peuvent ne s'appliquer qu'à l'agriculture ou bien concerner d'autres secteurs, voire même tous les secteurs de l'économie (Schiff et Valdés, 2002). Les principales politiques sectorielles spécifiques qui ont des répercussions sur les conditions incitant à investir dans l'agriculture portent sur les tarifs douaniers, les subventions aux intrants et au crédit, le contrôle des prix, les restrictions commerciales quantitatives, les dépenses publiques et la fiscalité. Il arrive aussi que d'autres politiques aient des effets

¹⁵ Cette section reprend les éléments d'un document d'information rédigé par Kym Anderson (université d'Adelaïde) pour *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2012*.

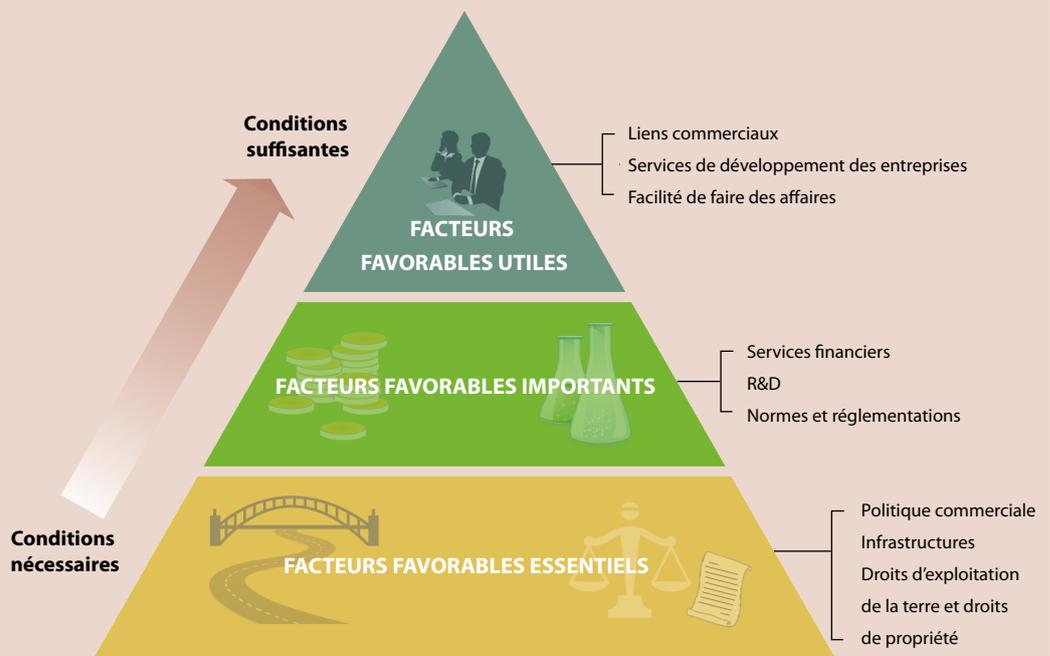
ENCADRÉ 9

Un environnement favorable aux entreprises agro-industrielles

La mise en place d'un environnement favorable à l'agro-industrie est susceptible de stimuler l'investissement dans le secteur de l'agriculture primaire. Christy *et al.* (2009) ont étudié une méthode spécifique permettant de décrire l'environnement concurrentiel des entreprises agroalimentaires. Ils examinent les actions qui doivent être entreprises

par les pouvoirs publics pour mettre en place un environnement favorable à la compétitivité des entreprises agro-industrielles et proposent un classement hiérarchique des facteurs qui favorisent la compétitivité de l'agro-industrie, selon qu'ils sont essentiels, importants ou utiles. La pyramide ci-dessous montre la hiérarchie de ces facteurs favorables.

Hiérarchie des facteurs favorisant la compétitivité de l'agro-industrie



Source: Christy *et al.*, 2009.

indirects sur l'agriculture, par exemple la protection d'autres secteurs (notamment la protection du secteur industriel), les taux de change et les taux d'intérêt, les politiques fiscales et monétaires. Ces politiques peuvent influencer considérablement les incitations à investir dans l'agriculture par rapport aux autres secteurs.

Vers le milieu du XX^e siècle, beaucoup de pays en développement ont mis en œuvre des politiques visant à stimuler le développement industriel. Ces politiques ont créé un effet de distorsion préjudiciable pour l'agriculture et découragé l'investissement et la production dans le secteur. En revanche,

dans beaucoup de pays développés, les gouvernements se sont efforcés de protéger le secteur de l'agriculture, dont le poids économique relatif s'amenuisait mais qui restait puissant aux plans social et politique. Ces tendances générales ont fortement pénalisé l'agriculture dans les pays en développement, que ce soit, dans le pays, par rapport aux autres secteurs nationaux ou, sur les marchés mondiaux, par rapport à l'agriculture des pays développés. L'effet de «distorsion» que les politiques produisent sur les incitations à investir dans le secteur agricole des pays en développement et leurs coûts associés ont été documentés pour

ENCADRÉ 10

Le projet de cadre d'action NEPAD-OCDE pour l'investissement agricole

La version préliminaire du *Cadre d'action pour l'investissement agricole* a été élaborée dans le contexte de l'Initiative NEPAD-OCDE pour l'investissement en Afrique et a été présentée à la cinquième Conférence ministérielle NEPAD-OCDE, qui s'est tenue les 26 et 27 avril 2011. Le Cadre est destiné à être un outil flexible permettant aux gouvernements d'évaluer et de concevoir les politiques relatives à l'investissement agricole en Afrique. Il souligne que la croissance durable dans le secteur de l'agriculture nécessite des politiques qui ne sont pas strictement agricoles, et pose une série de questions dont les gouvernements doivent tenir compte s'ils veulent améliorer la qualité de l'environnement national pour les investisseurs agricoles. En bref, ces questions portent sur les domaines suivants:

- **Politique de l'investissement.** Transparence des lois et des réglementations, droits de propriété sur la terre et les autres biens, protection de la propriété intellectuelle et exécution des contrats.
- **Promotion et facilitation de l'investissement.** Institutions et mesures visant à promouvoir l'investissement dans l'agriculture, transfert de technologies aux exploitants agricoles locaux et dialogue public-privé.
- **Développement des ressources humaines et compétences.** Développement des ressources humaines, formation des exploitants agricoles et renforcement de la recherche locale et des capacités de développement.
- **Politique commerciale.** Procédures douanières et administratives, évaluation de l'incidence des politiques commerciales, promotion et financement des exportations, accords commerciaux régionaux.
- **Environnement.** Politiques destinées à promouvoir la gestion des ressources naturelles et les technologies moins polluantes, intégration des activités de R&D dans la politique environnementale, besoins énergétiques et atténuation des phénomènes climatiques extrêmes.
- **Gouvernance et responsabilité des entreprises.** Normes fondamentales du travail dans le secteur agricole, respect des droits de l'homme, protection de l'environnement, relations au travail et obligation de rendre des comptes au plan financier.
- **Développement des infrastructures.** Cohérence des politiques relatives aux infrastructures, au développement rural et à l'agriculture, procédures de financement transparentes, technologies de l'information et des communications à l'appui des activités agricoles, mesures d'incitation encourageant les acteurs du secteur privé à investir dans le réseau routier secondaire, gestion des ressources en eau et installations d'entreposage.
- **Développement du secteur financier.** Cadre réglementaire pour le secteur financier agricole, concurrence dans le secteur bancaire, fonctionnement des marchés de capitaux, instruments de gestion des risques, accès au crédit pour les exploitants agricoles locaux et les petites et moyennes entreprises, mécanismes de garantie et d'assurance facilitant l'accès des petits exploitants agricoles au crédit, et services de développement des entreprises pour les agriculteurs locaux.
- **Fiscalité.** Politiques fiscales favorables à l'investissement agricole, niveau de charge fiscale des entreprises agro-industrielles compatible avec la promotion de l'investissement agricole, politique et administration fiscales transparentes et efficaces, coordination de l'administration fiscale entre les niveaux central et local et financement de biens publics locaux.

Source: OCDE, 2011.

18 pays par Krueger, Schiff et Valdés (1988; 1991).

Évolution des politiques et incitations à investir

Au fil du temps, les réformes des politiques ont fait évoluer les niveaux de protection et de taxation dans le secteur agricole de beaucoup de pays et réaligné les incitations à l'investissement, qui ont été améliorées dans les pays en développement et rognées dans les pays développés. Ces grandes tendances sont présentées dans des travaux récents de la Banque mondiale, qui portent sur plus de 70 pays de régions en développement et de régions développées et couvrent les cinq dernières décennies (Anderson et Valenzuela, 2008; Anderson, 2009; Anderson et Nelgen, 2012).

Un indicateur global de la distorsion des prix induite par les politiques dans le secteur de l'agriculture, le taux relatif d'assistance (*Relative rate of assistance* – RRA), évalue dans quelle mesure les politiques publiques influencent les prix agricoles *par rapport* à ce qui se passe dans les autres secteurs et fournit une indication du degré auquel le contexte politique global d'un pays crée des distorsions qui favorisent ou non l'agriculture. Un RRA positif signifie que l'agriculture est favorisée ou subventionnée par rapport aux autres secteurs, tandis qu'un RRA négatif indique que l'agriculture est pénalisée ou taxée (Anderson et Valenzuela, 2008). L'analyse de l'évolution du RRA moyen au cours du temps fait apparaître les différences spectaculaires qui existent entre les choix politiques des pays développés et des pays en développement, dans le secteur de l'agriculture. À partir du milieu des années 50, l'agriculture a été lourdement taxée dans beaucoup de pays à faible revenu et à revenu intermédiaire d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique subsaharienne, tandis que le secteur a été protégé de manière croissante dans beaucoup de pays à revenu élevé (figure 17)¹⁶.

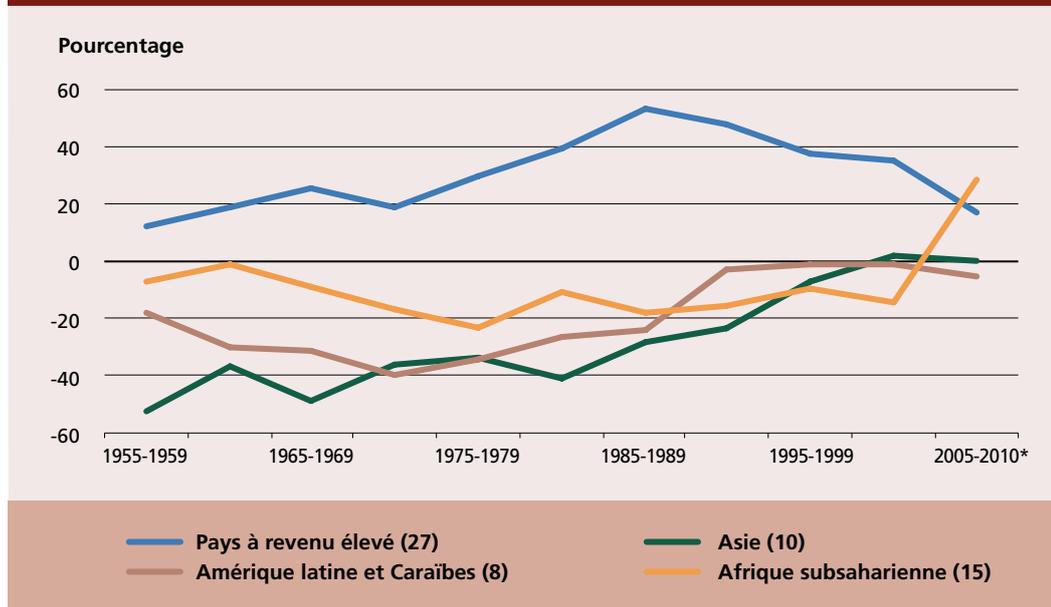
¹⁶ L'Australie et la Nouvelle-Zélande font figure d'exception, car elles ont conduit une politique dont les effets de distorsion n'ont pas favorisé l'agriculture pendant la plus grande partie du XX^e siècle, étant donné que la protection tarifaire du secteur de la fabrication dépassait les soutiens à l'agriculture. Les distorsions ont été réduites dans les deux secteurs pendant le dernier tiers du siècle et sont désormais proches de zéro. Voir Anderson, Lloyd et MacLaren (2007).

À partir d'un certain moment, variable selon les cas, les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire ont progressivement atténué l'effet de distorsion préjudiciable pour l'agriculture, tandis que les pays à revenu élevé ont réduit le niveau de leur soutien (figure 17). Dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, le fait que le RRA moyen tende vers zéro et soit même positif dans de nombreux pays s'explique par le déclin, à la fois de la taxation de l'agriculture et de la protection des autres secteurs. L'amplitude et la vitesse du changement varient selon les régions.

Ces choix politiques contrastés ont eu un grand nombre d'incidences négatives, notamment, pendant de nombreuses décennies, un grave effet de distorsion sur les incitations à investir dans l'agriculture. Le RRA élevé dans le secteur de l'agriculture de beaucoup de pays riches a fortement encouragé l'investissement agricole, tandis que la lourde taxation de l'agriculture dans beaucoup de pays en développement a créé un environnement particulièrement dissuasif. Cette situation a faussé la répartition géographique de l'investissement agricole et est partiellement responsable de la disparité des niveaux de capital d'exploitation agricole par travailleur, qui est évoquée au chapitre 2. En dernier ressort, cette distorsion a entraîné un déplacement relatif de la production agricole, des pays en développement vers les pays développés.

Les incidences que les distorsions induites par les politiques produisent sur le niveau de l'investissement agricole dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire sont illustrées dans la figure 18. Le RRA moyen pour des périodes quinquennales successives y est croisé avec la croissance du capital d'exploitation agricole par travailleur pendant la période quinquennale suivante. Les données sont décalées dans le temps parce que les investisseurs privés mettent parfois du temps à réagir à un changement important des conditions susceptibles de les inciter à investir. Six périodes différentes sont présentées. Pendant la première période, l'effet de distorsion extrêmement préjudiciable pour l'agriculture, qui se traduit par un RRA moyen négatif de moins 35 pour cent environ en 1975-1979, est associé à une réduction annuelle moyenne du capital

FIGURE 17
Taux relatif d'assistance à l'agriculture, par région, 1955-2010



Notes: * Pour la majorité des pays, le point le plus récent dans la figure est le taux moyen annuel pondéré (basé sur la production agricole) pour les années 2005-2010; dans les autres cas, il correspond à la valeur des observations les plus récentes. Les moyennes pondérées sur cinq ans reposent sur la production agricole évaluée avec des prix non touchés par les effets de distorsion. Le nombre de pays compris dans chaque groupe figure entre parenthèses.

Source: Calculs des auteurs à partir des données d'Anderson et Nelgen (2012).

d'exploitation agricole par travailleur de plus de 0,5 pour cent pendant la période 1980-1984. Au fil du temps, au fur et à mesure que le RRA moyen passe de fortement négatif à quasiment neutre, le taux de croissance du capital d'exploitation par travailleur augmente.

Distorsions induites par les politiques au niveau du pays

Dans la figure 18, la moyenne indiquée masque la variation considérable qui existe entre RRA à l'intérieur des régions et des regroupements de pays par niveau de revenu. Les distorsions des prix induites par les politiques restent importantes dans beaucoup de pays et les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire ont encore tendance à taxer l'agriculture et les pays à revenu élevé à la subventionner (figure 19). Certains pays constituent des exemples extrêmes. On peut en conclure que les efforts déployés pour stimuler l'investissement agricole dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire sont encore entravés par les distorsions imputables aux politiques, aux deux extrémités du spectre.

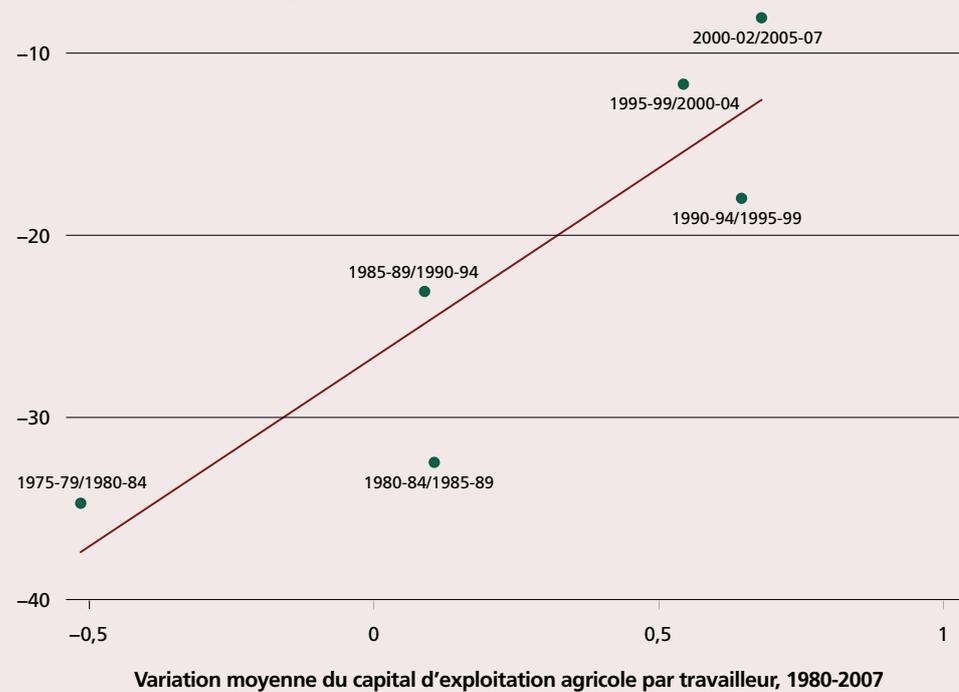
Incitations au niveau des produits: cas de l'Afrique

Le niveau de protection ou de taxation de l'ensemble du secteur agricole est évidemment important, mais les différences entre produits, dans un même pays, influencent aussi les incitations à investir. Il peut y avoir des écarts considérables lorsque certains produits bénéficient d'une protection tandis que d'autres sont taxés. Cette situation crée parfois des modèles d'investissement et de production peu performants dans le secteur agricole du pays.

Il arrive aussi que les différences entre produits aient des incidences diverses selon le type de producteurs et que certains exploitants soient avantagés par rapport à d'autres. C'est le cas, par exemple, quand les incitations diffèrent pour les producteurs de cultures de rente ou d'exportation et les producteurs de cultures vivrières, ou bien entre les petits agriculteurs et les gros exploitants agricoles. Les répercussions sur un produit donné sont souvent le fruit de l'interaction de plusieurs politiques et moyens d'action qui, s'ils sont incohérents comme c'est parfois le cas, peuvent avoir des incidences

FIGURE 18
Taux relatif d'assistance et variation du capital d'exploitation agricole par travailleur, dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire

Taux relatif d'assistance moyen, 1975-2002



Notes: Les indicateurs s'appliquent aux moyennes sur cinq ans. Le taux relatif d'assistance moyen pour chaque période est croisé avec la variation annuelle moyenne du capital d'exploitation agricole par travailleur pendant la période quinquennale suivante.

Source: Calculs des auteurs à partir des données d'Anderson et Nelgen (2012) et de la FAO (2012a).

individuelles contradictoires. En conséquence, les incitations à investir dans l'agriculture risquent de ne pas apparaître clairement aux investisseurs et de ne pas être alignées sur les objectifs visés par les responsables politiques.

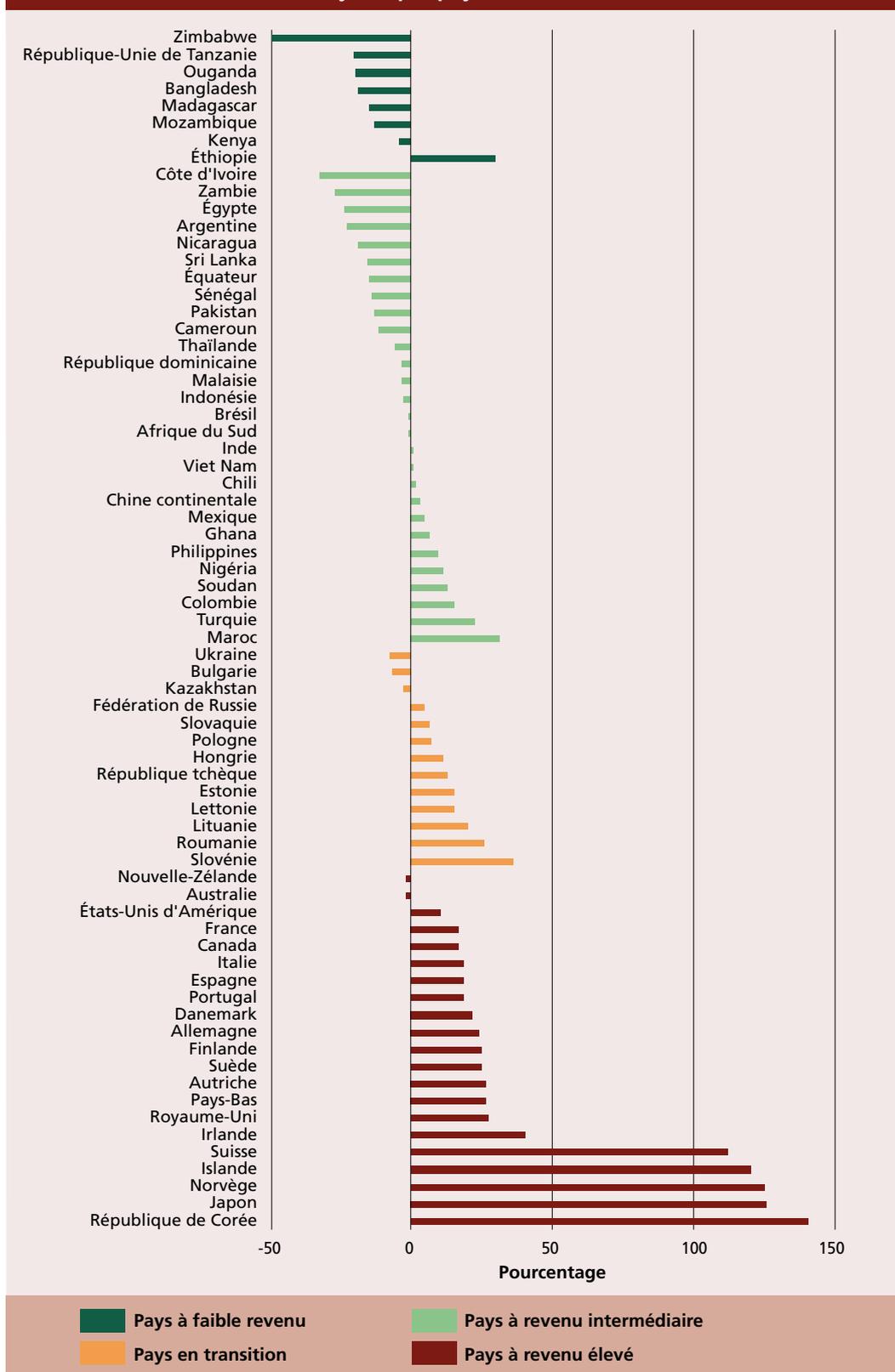
La mise en place d'un cadre amélioré d'incitations visant à encourager l'investissement dans le secteur agricole exige une analyse approfondie des politiques agricoles d'un pays, afin de favoriser la cohérence et la transparence de leurs incidences. Le projet de suivi des politiques agricoles et alimentaires en Afrique (SPAAA) qui vise à améliorer les éléments utilisés pour l'élaboration des politiques dans dix pays africains propose, à cet effet, un cadre d'analyse des incidences des politiques et des écarts de développement du marché (encadré 11).

Les résultats préliminaires du SPAAA sont disponibles pour plusieurs produits. Par exemple, la figure 20 montre l'évolution du soutien à la production de maïs pendant la

période 2005-2010 dans les dix pays du projet SPAAA groupés par sous-régions: Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Ghana, Mali, Nigéria), Afrique de l'Est (Éthiopie, Kenya, Ouganda, République-Unie de Tanzanie) et Afrique australe (Malawi, Mozambique). Pour les dix pays dans leur ensemble, le contexte politique est resté globalement neutre vis-à-vis des cours internationaux entre 2005 et 2007, avec un taux de protection nominal (*nominal rate of protection* – NRP) moyen proche de zéro. Pour les producteurs de maïs, le NRP moyen est monté à 40 pour cent en 2008 avant de retomber à 20 pour cent environ en 2010.

Mais cette évolution moyenne masque des différences entre les pays. Les pays d'Afrique de l'Ouest ont davantage soutenu le maïs que les pays d'Afrique australe, tandis que les pays d'Afrique de l'Est ont eu tendance à taxer la production de maïs. La protection a atteint des niveaux très élevés en 2008, notamment en Afrique de l'Ouest. Cela

FIGURE 19
Taux relatifs d'assistance moyens, par pays, 2000-2010*



*ou année la plus récente.

Source: Calculs des auteurs à partir des données d'Anderson et Nelgen (2012).

ENCADRÉ 11

Suivi des politiques agricoles et alimentaires en Afrique

Le projet SPAAA travaille avec des partenaires nationaux dans dix pays d'Afrique, où il épaula les responsables politiques par le biais du suivi et de l'analyse systématique des politiques alimentaires et agricoles des pays participants. L'analyse conduite par le projet SPAAA montre comment les interventions politiques nationales – et, parfois, le caractère excessif des coûts d'accès au marché – influencent les conditions susceptibles d'inciter les exploitants agricoles à investir et leurs décisions en la matière. Ces mesures sont exprimées sous la forme d'estimations du NRP¹, qui permettent d'effectuer des comparaisons dans le temps et entre pays. Cette analyse est complétée par une analyse du niveau, de la composition et de l'efficacité des dépenses publiques, qui vise à déterminer dans quelle mesure ces dépenses concourent à la croissance et au développement de l'agriculture.

L'information produite sera intégrée dans les processus nationaux de prise de décisions et dans les mécanismes de concertation sur les politiques qui ont lieu aux niveaux panafricain et régional, et sera également fournie aux donateurs et à diverses parties prenantes. Des efforts sont

faits pour insérer les activités du projet SPAAA dans les processus nationaux du PDDAA, afin que les résultats du projet contribuent pleinement à la mise en œuvre globale du PDDAA, dont l'objectif est le développement de l'agriculture (voir aussi encadré 23). En outre, il est prévu que le projet SPAAA devienne un élément du cadre de suivi et évaluation du PDDAA et fournisse éventuellement des références utiles pour analyser les incidences des politiques. L'initiative est conduite par la FAO en partenariat avec l'OCDE et est soutenue par un financement majeur de la Fondation Bill & Melinda Gates.

¹ Le NRP représente la hausse ou la baisse des recettes brutes tirées de la vente d'un produit par rapport à une situation de non-interventionnisme politique ou de coût d'accès au marché non excessif. Il exclut la hausse éventuelle des recettes qui résulterait de transferts budgétaires directs (tels que des subventions aux intrants ou des taxes, par exemple) ou de tout autre transfert budgétaire non lié à la production. À la différence du RRA évoqué ailleurs dans le présent rapport, le NRP ne tient pas compte des incidences des politiques qui protègent ou grèvent les autres secteurs de l'économie, si bien qu'il ne couvre que la part de distorsion des incitations qui découle directement des politiques influençant les prix agricoles.

correspond probablement aux réponses politiques qui ont été données à la crise des prix des produits alimentaires, période pendant laquelle les gouvernements ont pris des mesures pour soutenir la production, notamment des mesures protectionnistes telles que la hausse des tarifs douaniers et les interdictions d'exporter, outre des mesures visant à améliorer la productivité, telles que le versement de subventions pour les intrants.

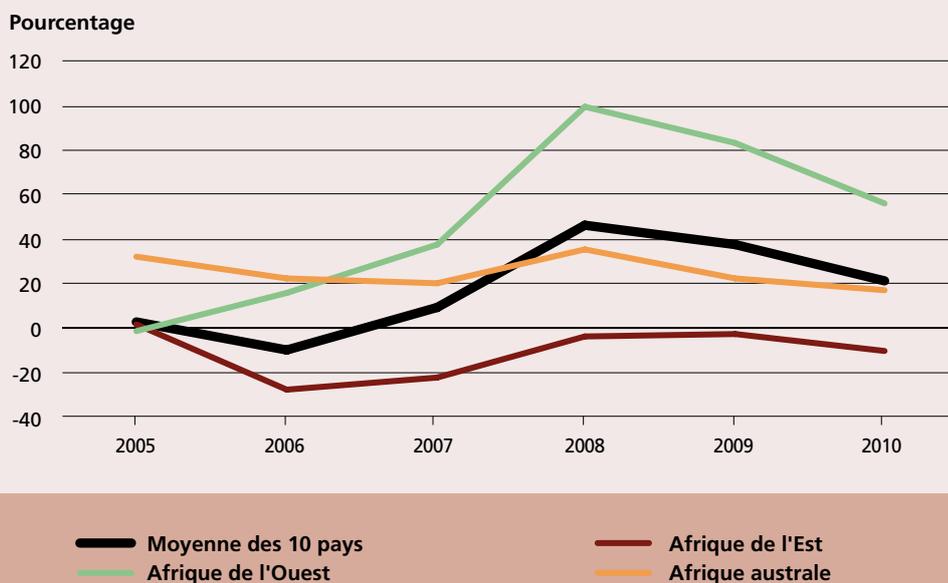
La figure 21 montre les pourcentages de la production de maïs qui ont été touchés par une protection positive et négative, respectivement, dans les dix pays du projet SPAAA. Pendant la période 2005-2010, les politiques adoptées ont protégé une part croissante de la production de maïs dans les pays du projet SPAAA (de 36 pour cent en 2005 à 66 pour cent en 2010).

La forte variation des niveaux de soutien et de taxation du maïs dans les différents pays et les fluctuations brutales d'année en année font penser que, lorsqu'elles sont importantes, les distorsions et les incertitudes imputables aux politiques pèsent sur les incitations à investir dans le secteur.

Gains potentiels de la réduction des distorsions induites par les politiques

Cette section a montré que, dans beaucoup de pays à tous les stades du développement, les politiques influencent les incitations à investir dans l'agriculture, car elles créent un environnement dissuasif dans beaucoup de pays à faible revenu et à revenu intermédiaire et un environnement subventionné dans beaucoup de pays à revenu élevé. Ces distorsions ont été réduites en moyenne,

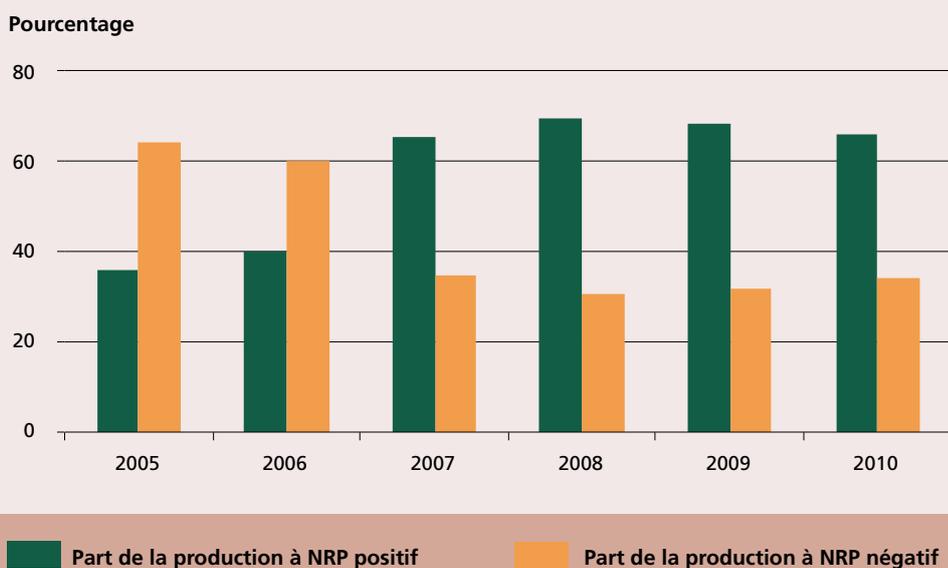
FIGURE 20
Taux de protection nominaux du maïs dans certains pays d'Afrique subsaharienne, par sous-région



Notes: Les dix pays étudiés sont les pays qui participent au projet SPAAA. Les moyennes présentées sont pondérées en fonction du volume de la production de chaque pays.

Source: Short, Barreiro-Hurlé et Balié (2012).

FIGURE 21
Parts de la production de maïs qui affichent un taux de protection nominal positif et négatif dans certains pays d'Afrique subsaharienne



Notes: Les dix pays étudiés sont les pays qui participent au projet SPAAA. Les moyennes présentées sont pondérées en fonction du volume de la production de chaque pays. NRP = taux de protection nominal.

Source: Short, Barreiro-Hurlé et Balié (2012).

mais elles restent importantes dans de nombreux pays. Le fait d'éliminer progressivement les dernières politiques qui ont un effet de distorsion sur les prix permettrait d'encourager l'investissement et favoriserait une meilleure allocation des ressources, en aiguillant l'investissement vers les activités et les branches économiques pour lesquelles un pays a son avantage comparatif le plus fort. Dans le cas des pays dont les politiques sont peu favorables à l'agriculture, il est probable que de telles réformes stimuleraient l'investissement dans l'agriculture, en particulier dans les domaines et les sous-secteurs qui rapportent le plus. Plusieurs études ont estimé les retombées de la distorsion des incitations à investir dans l'agriculture, sur les aspects économiques du bien-être, la croissance économique et la pauvreté, aux niveaux national et mondial.

Anderson, Valenzuela et van der Mensbrugghe (2009) proposent une évaluation à la fois rétrospective et prospective, dans un large exercice de modélisation économique. Ils utilisent le modèle général *Linkage* de la Banque mondiale (van der Mensbrugghe, 2005) pour quantifier les incidences des réformes passées (jusqu'en 2004) et les avantages potentiels de l'élimination des distorsions encore observées en 2004. Leurs résultats confirment que l'élimination de la distorsion des incitations par les prix serait extrêmement avantageuse pour l'agriculture, en particulier dans les pays en développement.

Les effets dynamiques de la distorsion des prix sont analysés par Anderson et Brückner (2011), qui utilisent l'économétrie pour examiner comment réagit la croissance économique globale des pays d'Afrique subsaharienne lorsque le RRA est ramené vers zéro. Étant donné que la plupart des pays de la région taxent actuellement l'agriculture, l'élimination de cette distorsion des prix aurait un effet positif considérable sur le rythme de leur croissance économique globale. Ces résultats montrent que le fait de taxer l'agriculture par rapport aux autres secteurs a un effet négatif, tant sur les aspects économiques du bien-être national, à un instant donné, que sur la croissance de la production globale, au fil du temps. Ces résultats issus de modèles sont confirmés par l'expérience de la Chine (encadré 12).

Intégrer les coûts et les avantages environnementaux dans les incitations à investir

L'élimination des distorsions est essentielle pour améliorer le climat de l'investissement, mais un autre élément est en passe de prendre de l'importance avec le temps: il s'agit de la nécessité d'intégrer plus efficacement le capital naturel dans les décisions relatives à l'investissement. La valeur du capital naturel est habituellement exclue des évaluations du capital agricole (encadré 13) et de la comptabilité nationale, et les décisions d'investissement dans l'agriculture, qu'il s'agisse d'investissements privés ou publics, ne tiennent compte de la valeur des ressources naturelles que de manière intermittente et peu systématique. Au cours des dernières décennies, la production agricole a progressé au prix d'une grave dégradation de l'environnement. L'examen détaillé des ressources environnementales mondiales qui a été réalisé pour l'Évaluation des écosystèmes en début de Millénaire (2005) a ainsi conclu que 15 des 24 services écosystémiques mondiaux examinés – notamment la fourniture d'eau douce, la régulation du climat, la purification de l'air et de l'eau, la régulation des risques naturels et le contrôle des organismes nuisibles – étaient altérés ou utilisés de manière non durable. Dans un monde où les problèmes liés aux ressources naturelles ne cessent de s'aggraver, il est capital de parvenir à intégrer les coûts et les avantages environnementaux dans les incitations que le secteur de l'agriculture offre aux producteurs et aux investisseurs.

L'agriculture a de multiples *impacts*, tant positifs que négatifs, sur les ressources naturelles. Le secteur génère des produits alimentaires, des fibres et des carburants mais aussi une vaste gamme de produits non commercialisés – les externalités¹⁷ – qui entraînent des coûts et des avantages

¹⁷ Le terme d'externalité s'applique aux situations dans lesquelles les actions d'un individu (par exemple un exploitant agricole) ont des effets secondaires non intentionnels qui sont bénéfiques (externalité positive) ou néfastes (externalité négative) pour un tiers. Les externalités, tant positives que négatives, sont omniprésentes dans la production économique, y compris dans le secteur de l'agriculture.

ENCADRÉ 12

La croissance agricole en Chine: le rôle des politiques, des institutions et de l'investissement public

En 1978, en Chine, l'agriculture fournissait quelque 28 pour cent du PIB et mobilisait 74 pour cent de la population active. Le secteur était entravé par des taux de productivité médiocres, tandis que le taux de pauvreté rurale s'élevait à 76 pour cent en 1980 (Banque mondiale, 2007a). Mais, les réformes institutionnelles, la libéralisation du marché et l'investissement – plus particulièrement dans la R&D – ont littéralement dopé la croissance de la productivité agricole et des revenus ruraux et entraîné en dernier ressort l'industrialisation et le recul massif de la pauvreté.

Les premières réformes, lancées en 1978, ont porté sur la création d'institutions et d'incitations pour les marchés. Le relèvement des prix des produits agricoles a été suivi par des réformes institutionnelles qui ont entraîné la mise en place du système de responsabilisation des ménages agricoles. L'une des composantes essentielles de ce système était la redistribution des terres collectives aux ménages, dans le cadre d'arrangements contractuels avec les collectivités. Ensuite, au milieu des années 80, les marchés ont été ouverts à la concurrence (von Braun, Gulati et Fan, 2005). Les réformes ont débouché sur le démantèlement progressif des systèmes publics d'approvisionnement en intrants et d'achat et sur la création d'un système largement soumis aux lois du marché (Banque mondiale, 2007a; von Braun, Gulati et Fan, 2005).

Les réformes institutionnelles, en particulier la mise en place du système de responsabilisation des ménages et la réforme des prix, sont considérées

comme les principaux facteurs qui ont favorisé l'amélioration de la productivité et entraîné une croissance annuelle des revenus agricoles de quelque 15 pour cent entre 1978 et 1984 (McMillan, Whalley et Zhu, 1989; Lin, 1992; Banque mondiale, 2007a; Fan, Zhang et Zhang, 2004). Ces réformes ont été complétées par les investissements publics, notamment dans la recherche, le développement et la vulgarisation agricoles, qui ont triplé entre 1984 et 2000 et ont fortement stimulé l'accroissement de la production agricole et fait reculer la pauvreté (Fan, Zhang et Zhang, 2004) (voir aussi le chapitre 5).

D'autres types d'investissements ont aussi joué un rôle important. Par exemple, pendant la période 1953-1978, la Chine a lourdement investi dans le secteur de l'électricité. En 1998, quelque 98 pour cent des villages chinois avaient accès à l'électricité. Ce progrès a favorisé l'amélioration de la productivité agricole et l'établissement d'entreprises dans les communes et les villages, ce qui a été un facteur déterminant du succès des réformes (von Braun, Gulati et Fan, 2005). L'investissement dans l'irrigation à grande échelle n'a pas été en reste: la proportion des terres cultivées irriguées est passée de 18 pour cent en 1952 à 50 pour cent environ au début des années 90 (Huang et Ma, 2010).

L'expérience de la Chine montre que l'agriculture a la capacité de générer des gains de productivité et de revenu considérables lorsque les marchés sont libres de fonctionner, les incitations sont à leur juste niveau et les investissements publics dans la technologie et les infrastructures rurales soutiennent le secteur.

généraux pour la société, hors de portée des agriculteurs eux-mêmes (FAO, 2007; Morris, Williams et Audsley, 2007).

Certains de ces produits se traduisent par des coûts nets pour la société – émissions de gaz à effet de serre, pollution de l'eau, érosion et dégradation des sols, épuisement

des eaux souterraines, etc. – tandis que d'autres apportent des avantages à la société. Les externalités positives sont, notamment, le piégeage du carbone, la création d'habitats et la préservation des espèces, la beauté des paysages, la maîtrise des crues, la valeur récréative et

ENCADRÉ 13

Comptabiliser l'investissement dans le capital naturel

Les ressources naturelles font partie des atouts les plus importants des pays en développement. Il est impératif d'investir dans la gestion durable des ressources naturelles si l'on veut sauvegarder la productivité agricole, réduire les risques de catastrophes naturelles et la vulnérabilité face à leurs effets et garantir la fourniture des services environnementaux (tels que le fonctionnement hydrologique, la lutte contre la sédimentation et la préservation de la biodiversité). Or, le capital naturel est habituellement ignoré dans les comptes nationaux et les estimations du capital et est exclu du Système de comptabilité nationale des Nations Unies qui sert de base à la mesure du PIB et d'autres agrégats macroéconomiques (sauf, dans une certaine mesure, la qualité du sol et de l'eau et la disponibilité de l'eau qui sont prises en compte dans l'évaluation de la valeur des terres agricoles).

Pour incorporer la valeur des ressources naturelles et les coûts et les avantages des services environnementaux, on peut adopter l'approche de «la comptabilité environnementale», qui propose un cadre permettant d'organiser

l'information sur l'état, l'utilisation et la valeur des ressources naturelles et des actifs environnementaux, ainsi que sur les dépenses allouées à la protection de l'environnement (INTOSAI, 2010). Cependant, les tentatives qui ont été faites d'inclure l'agriculture et l'utilisation des terres dans des systèmes de comptabilité environnementale au niveau national ne sont guère nombreuses. Il y a plusieurs explications à cela: le secteur extractif est jugé infiniment plus intéressant dans plusieurs pays, l'agriculture est pratiquée à très grande échelle et les exploitations sont innombrables et, enfin, la complexité et l'hétérogénéité des écosystèmes dont dépend l'agriculture font que la tenue d'une comptabilité environnementale réellement exhaustive s'apparente à une tâche insurmontable. En mars 2012, la Commission de statistique de l'ONU a cependant adopté le Cadre central du Système de comptabilité économique et environnementale en tant que norme internationalement reconnue pour la comptabilité environnementale.

les contributions aux communautés rurales. Parfois, la valeur des externalités positives créées par l'agriculture est suffisante pour contrebalancer les coûts (Buckwell, 2005).

Il est capital d'intégrer les coûts et les avantages externes dans les incitations qui s'offrent aux agriculteurs et aux investisseurs privés et dans les calculs qui sous-tendent les décisions d'investissement public, si l'on veut que les modèles d'investissement soient optimaux d'un point de vue social. Pour décider s'il convient de défricher une forêt en vue de cultiver la terre, la plupart des agriculteurs compareraient probablement le coût de la main-d'œuvre et des machines nécessaires et la perte des revenus éventuellement tirés de la forêt à sa valeur escomptée en tant que terre agricole. Faute d'incitation, la plupart des agriculteurs ne tiendraient compte ni du dégagement du carbone forestier dans l'atmosphère, ni de

la sédimentation des cours d'eau en aval ni de la destruction des habitats forestiers de certaines espèces – et négligeraient donc ces facteurs.

Que les investissements soient publics ou privés, le problème est quasiment le même quand il s'agit de prendre une décision. Ne pas tenir compte de la valeur à assigner aux ressources naturelles et aux biens et services environnementaux – en fonction des coûts et des avantages – revient à ignorer ces biens et services, ce qui fausse les décisions d'investissement. La résolution de ce problème soulève de sérieuses difficultés. Le nombre très élevé d'exploitants agricoles dans les pays en développement et l'isolement et la pauvreté de beaucoup d'entre eux exacerbent les difficultés logistiques et les coûts de transaction mis en jeu. Compte tenu de la complexité des écosystèmes agricoles, il est difficile de

ENCADRÉ 14

Les barrières qui freinent l'investissement des petits agriculteurs dans la gestion durable des terres

La FAO a récemment réalisé un examen des données empiriques relatives aux barrières qui freinent une catégorie importante d'investissement des petits exploitants agricoles: les investissements dans la gestion durable des terres (McCarthy, Lipper et Branca, 2011). La gestion durable des terres englobe les pratiques agricoles telles que l'agroforesterie, la conservation des sols et de l'eau et la gestion des parcours. Ces pratiques ont ceci en commun qu'elles misent sur l'investissement dans les services écosystémiques pour garantir la production sur le long terme et dégager des avantages environnementaux.

Cet examen a indiqué que le délai de concrétisation des avantages de ces pratiques représentait un obstacle sérieux pour un grand nombre d'agriculteurs. Il faut parfois attendre jusqu'à cinq ans pour réaliser des bénéfices appréciables, alors que les coûts sont encourus immédiatement, notamment sous la

forme de coûts d'opportunité imputables au manque à gagner pendant les phases initiales du passage aux systèmes durables. Le manque d'information sur ces techniques et l'expérience locale limitée en la matière représentent un facteur dissuasif supplémentaire parce qu'ils accroissent l'incertitude et les risques associés à l'investissement.

D'un autre côté, il est apparu qu'un approvisionnement en intrants performant et des systèmes de gestion des ressources collectives, telles que les pâturages et les cours d'eau, qui fonctionnent bien avaient un effet positif sur l'investissement dans la gestion durable des terres. L'examen a conclu qu'il fallait que les pouvoirs publics accroissent leur soutien pour éliminer les barrières à l'adoption généralisée de ces techniques, quand bien même celles-ci génèrent des avantages plus importants à la fois pour les agriculteurs et pour l'environnement, sur le long terme.

mesurer, quantifier et suivre avec exactitude les cycles biogéochimiques et les flux de ressources naturelles qui sous-tendent l'agriculture. Il n'existe pas d'outil ou de mécanisme analytique déjà disponible pour mesurer, évaluer et comptabiliser l'utilisation et la perte des ressources dans les systèmes de production agricole. Plusieurs actions sont en cours pour remédier à cette situation, par exemple dans le cadre de l'Étude mondiale des approches et des technologies de conservation (WOCAT), et du projet d'évaluation de la dégradation des terres dans les zones arides (LADA).

Politiques qui permettent d'intégrer les valeurs environnementales dans les décisions d'investissement

Il existe un vaste éventail de politiques permettant d'intégrer les valeurs environnementales dans les décisions relatives à l'investissement et la gestion des ressources, qui intéressent l'agriculture (FAO, 2007).

- **Direction et commandement.** Avec cette approche, les gouvernements utilisent leur pouvoir de réglementation pour rendre obligatoires certains comportements, en prescrire d'autres et appliquer des sanctions en cas de non-observation. L'approche de direction et commandement représente la norme quand il est question de lutte contre la pollution dans un contexte industriel, mais la nature dispersée et fragmentée de la production agricole rend de tels systèmes plus difficiles à mettre en œuvre.
- **Sanctions et charges financières.** Cette approche modifie les incitations par le biais de signaux financiers tels que le prélèvement de taxes et de redevances. Les activités visées ne sont pas interdites mais rendues plus onéreuses pour les pollueurs en puissance.
- **Élimination des incitations dont les conséquences sont opposées aux objectifs visés.** Dans certains cas, les

mesures qui visent à améliorer la production ou la productivité agricole génèrent involontairement des incitations à produire des externalités négatives. L'exemple classique est le versement de subventions pour les intrants, tels que les engrais ou l'eau d'irrigation, qui entraîne une utilisation excessive, la pollution de l'eau par ruissellement et l'épuisement des ressources en eau.

- **Établissement de droits de propriété sur une externalité.** Cet instrument repose sur la privatisation et l'allocation de droits à générer une externalité, par exemple par le biais de la délivrance d'un permis d'émission d'une quantité définie de polluants atmosphériques ou de carbone. Ce type de mécanisme est souvent associé à d'autres mécanismes tels que la rémunération des services environnementaux.
- **Rémunération des services environnementaux.** Ce mécanisme comprend une vaste gamme d'instruments qui prévoient diverses modalités de rémunération pour la fourniture d'une externalité environnementale positive, telle que la conservation de la biodiversité, la protection des bassins versants ou l'atténuation du changement climatique.

Lorsque des politiques environnementales ont été appliquées à l'agriculture, ce sont les approches «direction et commandement» et «sanctions et charges financières» qui ont été les plus communément utilisées. Ces derniers temps, l'approche de la rémunération des services environnementaux a mobilisé un intérêt plus soutenu et a été affinée. L'OCDE (2010) note dans les pays développés et les pays en développement une prolifération des programmes de rémunération des services environnementaux, qui mobilisent des financements croissants et encouragent le dialogue international sur les moyens d'améliorer efficacement les services écosystémiques. Ce nouveau type de programme est considéré comme une approche prometteuse qui devrait être adoptée par les gouvernements locaux et nationaux ainsi que par la communauté internationale (Banque mondiale, 2007a). Dans les portefeuilles du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et de

la Banque mondiale, les mécanismes de rémunération des services environnementaux sont de plus en plus souvent intégrés dans des projets plus généraux de développement rural et de conservation, en tant que composantes susceptibles de fournir une source de financement durable pour les investissements (Wunder, Engel et Pagiola, 2008).

Malgré l'intérêt suscité par la rémunération des services environnementaux, le nombre de mécanismes qui fonctionnent dans le secteur de l'agriculture est limité. Cette situation est due notamment aux nombreuses difficultés – à la fois conceptuelles et pratiques – auxquelles ces mécanismes se heurtent encore (FAO, 2007; Lee, 2011). Il faut mettre en place des politiques et des institutions qui abaissent les coûts de transaction et rendre possible la transposition à grande échelle de ces mécanismes, si l'on veut que cet instrument réalise son potentiel et devienne une source abondante et fructueuse de fonds à investir dans le développement agricole durable (Lipper et Neves, 2011).

Saisir les occasions de créer des liens avec la finance environnementale

Il est possible d'accroître les ressources disponibles pour l'investissement dans le développement agricole rural, si l'on crée des liens avec les sources publiques et privées de financement environnemental (Lipper et Neves, 2011). Le FEM, qui est la plus grosse source de financement public pour les projets dont l'objectif est d'améliorer l'environnement mondial, octroie des dons aux projets portant sur la biodiversité, le changement climatique, les eaux internationales, la dégradation des terres, la couche d'ozone et les polluants organiques persistants¹⁸. Un exemple de source privée est le Livelihoods Fund. Le secteur privé et des fondations alimentent ce fonds mutuel, à hauteur de 30 à 50 millions d'euros, pour financer des programmes qui contribuent à la fois à la sécurité alimentaire et au piégeage du carbone, par le biais de la régénération des écosystèmes. En échange, les investisseurs reçoivent des crédits carbone, qu'ils peuvent

¹⁸ Depuis 1991, le FEM a fourni 10,5 milliards de dollars sous la forme de dons et mobilisé 51 milliards de dollars de cofinancement pour plus de 2 700 projets exécutés dans plus de 165 pays (FEM, 2012).

soit utiliser pour compenser leurs émissions, soit vendre. La création de liens entre la finance liée au changement climatique et le développement des petites exploitations agricoles fait partie des objectifs de l'approche de «l'agriculture intelligente face au climat» (encadré 15). Malheureusement, la finance environnementale n'est pas en mesure de contribuer au développement des petites exploitations agricoles autant qu'elle pourrait le faire parce que les coûts de transaction liés à la mesure, la notification et la vérification des avantages environnementaux qui sont produits par de petits changements dans un grand nombre d'opérations agricoles sont élevés, que ce type de programme n'est pas intégré dans les grandes stratégies de croissance agricole

et qu'il n'existe pas de système juridique et réglementaire qui soit susceptible de susciter une demande et une volonté de payer pour de tels services (Lipper et Neves, 2011).

Messages clés

- C'est aux gouvernements qu'il incombe de créer un climat favorable à l'investissement dans l'agriculture et, à cet effet, de mettre en place un environnement porteur et des conditions qui incitent à investir dans le secteur. Les éléments bien connus qui constituent un environnement favorable à l'investissement en général sont tout aussi utiles pour l'agriculture: la bonne

ENCADRÉ 15

Créer des liens entre les financements liés au changement climatique et au développement agricole pour appuyer le développement de l'agriculture durable: l'approche de «l'agriculture intelligente face au climat»

L'approche de l'agriculture intelligente face au climat¹ vise à aider les pays à accroître la productivité et les revenus agricoles, moyennant l'amélioration de la capacité des systèmes agricoles et alimentaires à résister et à s'adapter au changement climatique et à réduire et éliminer les émissions de gaz à effet de serre. Des investissements plus conséquents dans le capital humain, social et naturel seront indispensables pour passer à l'agriculture durable et intelligente face au climat. D'un autre côté, les modifications qui sont apportées aux systèmes agricoles pour rendre la croissance plus durable peuvent aussi contribuer de manière considérable au piégeage du carbone, ce qui est susceptible de générer des flux de ressources propres à financer les investissements requis (FAO, 2009a).

Pour parvenir à ce résultat, des actions doivent être menées aux niveaux international et national. Au niveau international, les engagements financiers liés au changement climatique qui ont été pris dans le cadre de l'Accord de Copenhague, à savoir un objectif de 100 milliards de dollars par an d'ici

à 2020, doivent être respectés et des instruments de financement qui soient ajustés aux spécificités des problèmes à traiter – l'adaptation de l'agriculture et l'atténuation des effets du changement climatique – doivent être établis. Au niveau national, il est indispensable d'intégrer l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets dans les stratégies de développement agricole et les plans d'investissement nationaux. En Afrique, cette démarche peut tirer un large parti du fait que les questions liées au changement climatique sont intégrées dans le PDDAA (FAO, 2012c). Il est également important de mettre en place des institutions nationales, qui soient notamment chargées de mesurer, notifier et vérifier les avantages – en termes d'adaptation et d'atténuation – qui découlent des changements des systèmes agricoles, en vue de justifier l'obtention de fonds au titre des financements liés au changement climatique (FAO, 2012c).

¹ Par agriculture, on entend la production végétale, la production animale, la foresterie et la pêche.

gouvernance, l'état de droit, la stabilité politique, la lutte contre la corruption et la facilité de faire des affaires stimulent fortement l'accumulation de capital dans l'agriculture. Les gouvernements qui désirent stimuler l'investissement agricole doivent appliquer ces principes de base.

- Certains éléments sont particulièrement importants pour l'agriculture, à savoir la sécurité des droits de propriété, les infrastructures rurales et les services publics, et les institutions du marché. Le dynamisme, étayé par un environnement propice, des entreprises du secteur agroalimentaire et des entreprises qui fournissent les intrants agricoles est également indispensable, car ces entreprises assurent concrètement la transmission des incitations à investir, jusqu'aux agriculteurs.
- Les politiques publiques concernant l'agriculture ou l'économie en général peuvent influencer profondément les conditions qui incitent – ou n'incitent pas – à investir dans l'agriculture. Au niveau international, des progrès ont été

faits pour réduire les distorsions induites par les politiques, qui ont découragé l'investissement agricole dans de nombreux pays en développement (par rapport aux autres secteurs et aux autres pays), mais il reste du chemin à parcourir. Beaucoup de pays à faible revenu et à revenu intermédiaire continuent à taxer lourdement l'agriculture et, à l'intérieur des pays, les charges inégales qui pèsent sur différents produits créent parfois des incertitudes supplémentaires et découragent les investisseurs.

- Pour que le cadre d'incitation à l'investissement soit approprié, il convient d'inclure aussi les coûts et les avantages environnementaux dans les incitations économiques qui s'offrent aux investisseurs agricoles. Pour y parvenir, il faut surmonter de nombreux obstacles, notamment le manque d'outils analytiques permettant de mesurer et de comptabiliser les ressources naturelles et l'absence d'institutions et de mécanismes efficaces, susceptibles de faire baisser les coûts de transaction.