

5. Canaliser l'investissement public de manière à obtenir de meilleurs résultats

L'investissement public dans l'agriculture est nécessaire pour améliorer l'investissement privé, au plan tant quantitatif que qualitatif, et faire en sorte qu'il ait des effets économiques et sociaux positifs. Les biens publics utiles à l'agriculture, tels que la R&D, l'éducation et les infrastructures rurales, constituent un élément fondamental de l'environnement porteur évoqué dans les chapitres précédents et sont essentiels pour la croissance agricole et la réduction de la pauvreté. Mais, partout dans le monde, les gouvernements se débattent dans les difficultés financières et, face aux demandes concurrentes, sont obligés de faire des choix difficiles au moment d'allouer les ressources. Quels sont les investissements publics qui donnent les meilleurs résultats, en termes de croissance agricole et de réduction de la pauvreté?

Il est démontré que l'investissement dans les biens publics donne de bien meilleurs résultats que d'autres dépenses, telles que les subventions, mais ce que l'on entend par bien public n'est pas toujours clair et peut varier en fonction du contexte. Certains types d'investissement qui sont connus pour avoir des effets économiques et sociaux positifs importants ne se voient pas toujours accorder la priorité dans les allocations budgétaires. Il peut être utile de connaître les incidences des différents types d'investissement et de dépenses publics sur la performance de l'agriculture et la réduction de la pauvreté pour orienter l'investissement public vers l'obtention de meilleurs résultats.

Résultats de l'investissement public dans l'agriculture et pour l'agriculture²⁴

Les conclusions des premières études qui ont analysé les incidences de l'ensemble des dépenses agricoles sur la réduction de la pauvreté et la croissance ont été divergentes. L'une des toutes premières études dans ce domaine (Diakosavvas, 1990) a conclu que les dépenses publiques consacrées au secteur de l'agriculture avaient un effet fortement positif sur la performance du secteur, mais une analyse comparative des données relatives à 100 pays n'est pas parvenue à trouver de relation statistiquement significative entre les dépenses agricoles et la croissance du PIB par habitant (Easterly et Rebelo, 1993).

Des études plus récentes ont fait apparaître que la catégorie de dépenses comptait pour beaucoup. Les dépenses publiques consacrées à l'agriculture, à l'éducation et au réseau routier contribuent fortement à la croissance agricole dans toutes les régions, bien qu'à des degrés divers; et, dans le secteur de l'agriculture, les dépenses allouées à la recherche ont des répercussions sur la productivité plus importantes que les autres catégories de dépenses (Fan et Saurkar, 2006). L'investissement dans la recherche, souvent associée à la vulgarisation, est régulièrement cité comme la principale source de croissance de la productivité dans le secteur agricole (Fischer, Byerlee et Edmeades, 2009).

Les études de pays qui ont été réalisées dans plusieurs régions ont aussi conclu qu'il existait des relations positives entre les dépenses publiques allouées à l'agriculture et la croissance du PIB agricole et du PIB total, et confirmé que la catégorie de dépenses

²⁴ Cette section reprend les éléments d'un document d'information rédigé par des membres du personnel de l'IFPRI. Voir Mogues *et al.*, 2012.

comptait pour beaucoup. Au Rwanda, par exemple, pour chaque dollar de dépenses publiques supplémentaires dans la recherche agricole, le PIB agricole a augmenté de 3 dollars, mais les effets ont été plus marqués pour les aliments de base, tels que le maïs, le manioc, les légumineuses et la volaille, que pour les cultures d'exportation (Diao *et al.*, 2010). En Inde, les dépenses visant à améliorer la productivité de l'élevage ont donné de meilleurs résultats et ont été plus efficaces pour faire reculer la pauvreté que l'investissement public général dans l'agriculture (Dastagiri, 2010).

L'abondante littérature qui porte sur l'investissement public dans la R&D agricole montre qu'il s'agit de l'un des types d'investissement public qui ont été les plus efficaces au cours des 40 dernières années. La R&D favorise la modernisation technique et la croissance de la productivité dans l'agriculture et contribue ainsi à faire augmenter les revenus agricoles et à faire baisser les prix pour les consommateurs. Les avantages se multiplient à l'échelle de toute l'économie car le surplus de revenus est utilisé pour acheter d'autres biens et services, ce qui accroît aussi les revenus des fournisseurs. Les effets positifs sur la société se diffusent largement et profitent à de nombreuses personnes parfois fort éloignées du secteur agricole, si bien qu'ils ne sont pas toujours reconnus comme des retombées directes de la recherche agricole (Alston *et al.*, 2000; Fan, Hazell et Thorat, 2000; Evenson, 2001; Hazell et Haddad, 2001; Fan et Rao, 2003).

À l'issue d'un examen de 375 programmes de recherche appliquée et 81 programmes de vulgarisation, Evenson (2001) a constaté que dans les quatre cinquièmes des programmes de recherche appliquée et les trois quarts des programmes de vulgarisation, les taux de rentabilité déclarés étaient supérieurs à 20 pour cent et, pour beaucoup, dépassaient même 40 pour cent. Alston *et al.* (2000) ont analysé 292 études couvrant la période 1953 à 1997 et constaté que l'investissement dans la recherche agricole affichait un taux de rentabilité moyen de 60 pour cent dans les pays en développement. Lors d'une mise à jour de cette étude, Alston (2010) a pu vérifier que le taux de rentabilité global de l'investissement dans la R&D était régulièrement élevé.

Des études récentes conduites au niveau des pays confirment les résultats de ces examens généraux. Par exemple, en Thaïlande, on estime que la recherche a un effet positif significatif sur la productivité totale des facteurs et un taux marginal de rentabilité de 30 pour cent (Suphannachart et Warr, 2011). L'analyse d'un service de vulgarisation en Ouganda révèle des taux de rentabilité compris entre 8 et 36 pour cent (Benin *et al.*, 2011).

Il est donc clairement prioritaire d'accroître les dépenses consacrées à la R&D agricole. Comme on l'a vu au chapitre 2, dans les pays les plus aisés, la R&D mobilise des fonds privés substantiels, tandis que dans les pays en développement, la plupart des activités de R&D sont financées par des fonds publics. Les partenariats public-privé représentent une approche novatrice qui permet d'associer le secteur privé à la fois aux actions de R&D et à la fourniture d'autres biens publics (encadré 22).

Retombées des investissements complémentaires sur l'agriculture

L'investissement dans les biens publics ruraux tels que l'éducation, les infrastructures rurales, la santé et les mesures de protection sociale peuvent générer des avantages importants pour le secteur de l'agriculture et améliorer la contribution de celui-ci à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté. Les biens publics ruraux sont complémentaires; l'investissement dans l'un favorise souvent l'investissement dans l'autre. Il est aussi démontré que l'amélioration de la productivité agricole et la réduction de la pauvreté sont des objectifs compatibles; l'investissement dans les biens publics ruraux a des effets très positifs sur les deux. Des études ont comparé les incidences des dépenses publiques consacrées à l'agriculture sur la performance agricole et sur la pauvreté avec les incidences d'autres formes de dépenses. Les figures 24 et 25 résument les résultats de ces analyses qui ont été conduites dans quatre pays en développement: la Chine (Fan, Zhang et Zhang, 2004), l'Inde (Fan, Hazell et Thorat, 2000), la Thaïlande (Fan, Yu et Jitsuchon, 2008) et l'Ouganda (Fan et Zhang, 2008). Les incidences de l'investissement public sur la valeur de la production agricole sont systématiquement plus importantes pour les investissements alloués à la R&D agricole.

ENCADRÉ 22

Les partenariats public-privé

Les partenariats public-privé ont suscité un intérêt croissant car ils représentent un moyen d'associer le secteur privé à la fourniture de biens et services plus ou moins assimilables à des biens publics et d'amener les investisseurs publics et les investisseurs privés à promouvoir ensemble le développement agricole, la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire. Par exemple, en mai 2012, le forum d'investissement *Grow Africa* a expressément souligné qu'il était nécessaire de constituer de nouveaux partenariats agricoles entre le secteur public, le secteur privé et les communautés.

Les partenariats public-privé sont généralement définis comme la participation du secteur privé à une activité économique dont toutes les parties prenantes partagent les coûts, les risques et les avantages, sachant que cette activité, si elle était conduite à titre privé dans le seul contexte du marché, n'existerait pas en raison de la faible rentabilité ou du risque élevé de l'investissement (Warner, Kahan et Lehel, 2008). Plusieurs exemples de tels partenariats existent dans les domaines suivants: routes de liaison entre les exploitations et les marchés, eau destinée à l'irrigation, marchés de gros et centres commerciaux, installations de transformation de produits agricoles et technologies de l'information et des communications. Chaque type de

partenariat public-privé présente des avantages et des problèmes qui lui sont propres. Les partenariats public-privé spécifiquement axés sur le développement agricole durable comprennent aussi une variante connue sous le nom de «chaînes de valeur hybrides» (Drayton et Budinich, 2010; Ferroni et Castle, 2011), qui sont des structures multipartites au sein desquelles des sociétés privées travaillent avec des entités telles que des organisations non gouvernementales, des instituts universitaires de recherche et des fondations. Un autre type de partenariat public-privé concerne les entités publiques et privées qui collaborent pour conduire des recherches, mettre au point des technologies novatrices et créer de nouveaux produits à l'intention des agriculteurs pauvres en ressources et des groupes marginalisés des pays en développement (Spielman, Hartwich et von Grebmer, 2007).

Stratégies efficaces à mettre en œuvre dans le domaine du développement agricole

De nombreux partenariats public-privé ont vu le jour au cours de ces dernières années; ces partenariats ont été constitués pour conduire des projets dans des domaines tels que la productivité agricole, la biofortification, l'appui technique, l'assistance en matière d'investissement et les stratégies d'exportation. Parmi les

Derrière la R&D agricole, le classement des autres domaines d'investissement en fonction de l'importance de leurs incidences varie selon les pays, ce qui laisse penser que les priorités de l'investissement public dépendent des conditions locales, mais les infrastructures rurales et le développement du réseau routier font souvent partie des premières sources de croissance économique globale dans les zones rurales (Fan, Hazell et Thorat, 2000; Fan, Zhang et Zhang, 2004; Mogues, 2011). En Éthiopie, l'accès à des routes praticables par tous les temps a réduit la pauvreté de 6,9 pour cent et fait grimper la consommation de 16,3 pour cent (Dercon

et al., 2009). Mogues (2011) a constaté qu'en Éthiopie, les incidences de l'investissement public dans les infrastructures routières surpassaient de loin celles de toutes les autres catégories. En Ouganda, les effets marginaux, sur la production agricole et la réduction de la pauvreté, des dépenses publiques allouées aux routes secondaires étaient trois à quatre fois plus importants que ceux des dépenses publiques allouées aux routes principales (Fan et Zhang, 2008).

En outre, dans les zones rurales, les biens publics tendent à être complémentaires. Par exemple, au Bangladesh, les villages les mieux dotés en infrastructures ont tiré un

principaux exemples, citons l'initiative *Southern Agriculture Growth Corridor* en République-Unie de Tanzanie, le Programme-défi sur la biofortification et toutes les initiatives actuellement soutenues par la création d'organisations telles que le Projet d'agriculture commerciale au Ghana et, au Népal, *l'Agro Enterprise Centre*.

Les éléments communs qui contribuent généralement au succès de ces partenariats public-privé sont l'existence de plans de projets dans lesquels les objectifs, les rôles, les responsabilités, les étapes et les stratégies de gestion et d'atténuation des risques sont clairement définis, et le fait que les partenaires du secteur privé apportent des contributions en nature et pas seulement des contributions monétaires. Il est également capital que les politiques publiques locales soient effectivement et efficacement définies et mises en œuvre (Spielman, Hartwich et von Grebmer, 2007). Le Programme-défi sur la biofortification s'efforce de mettre en application ces facteurs de succès dans ses actions multipartites actuelles¹.

Problèmes à surmonter

Spielman, Hartwich et von Grebmer (2007) présentent les résultats d'une étude² qui analyse comment les partenariats public-privé en recherche agricole stimulent

l'investissement dans l'innovation favorable aux agriculteurs pauvres des pays en développement. Les problèmes tiennent à la création de coûts de transaction occultes alors que les coûts prohibitifs associés au fait de conduire des recherches ou de développer des produits indépendamment sont couverts. Ces coûts occultes ne sont pas aisément quantifiables (voir aussi Warner, Kahan et Lehel, 2008) mais ils peuvent gravement compromettre le succès. De plus, il a été démontré que peu de ces projets de partenariat disposaient de stratégies efficaces de gestion ou d'atténuation des risques. D'autres aspects, tels que la résolution interne des conflits et les stratégies juridiques et financières, si elles ne sont pas précisément définies, tendent aussi à mettre en péril la valeur produite par les partenariats public-privé.

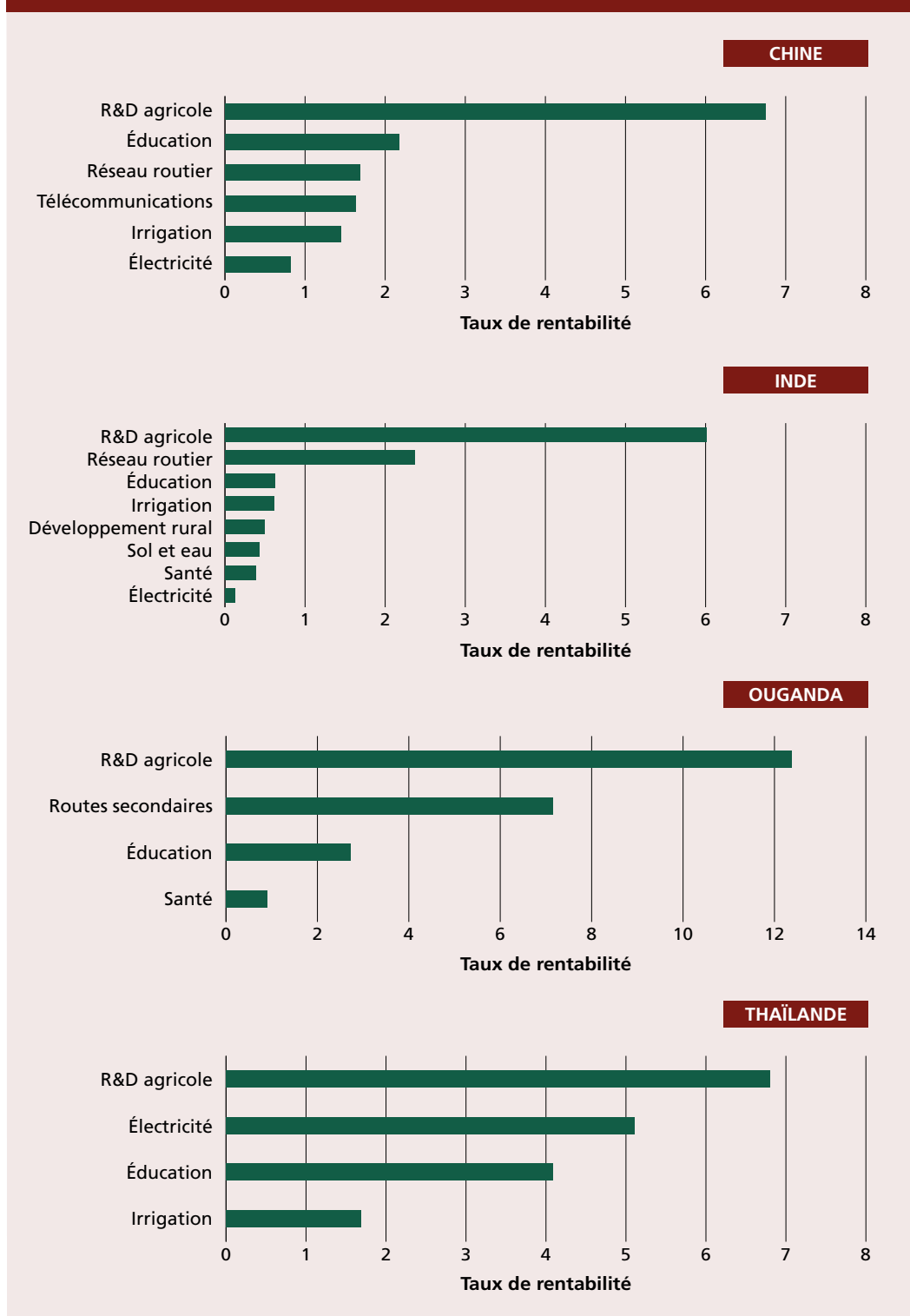
¹ Il s'agit d'une collaboration entre plusieurs partenaires dans le domaine de la biofortification, qui est soutenue par la fondation Syngenta pour l'agriculture durable et qui porte sur l'amélioration de la valeur nutritionnelle des aliments de base. Encore en phase de développement jusqu'en 2013, le programme a produit une culture qui est déjà disponible en Ouganda et au Mozambique (Ferroni et Castle, 2011).

² L'étude porte sur 75 projets conduits par le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI) en partenariat avec divers types de sociétés privées qui travaillent aux niveaux national, régional et international.

meilleur parti de la recherche agricole que les villages moins bien dotés; leurs habitants recouraient plus fréquemment à l'irrigation, aux semences améliorées et aux engrais, payaient les engrais moins chers, gagnaient des revenus plus élevés et affichaient des hausses de production nettement plus marquées (Ahmed et Hossain, 1990). Au Viet Nam, la construction de routes rurales a favorisé le développement des marchés locaux et contribué à l'augmentation des taux d'achèvement du cycle scolaire primaire, ce qui a amélioré les incitations à investir dans l'agriculture ainsi que l'investissement dans le capital humain (Mu et van de Walle, 2007).

Dans une évaluation classique des données internationales relatives à plusieurs pays, Antle (1983) a constaté que le manque d'infrastructures de transport et de communication freinait considérablement la productivité agricole globale dans les pays en développement, et conclu que l'investissement dans ces domaines aurait des effets très positifs sur l'agriculture. Cette conclusion a été confortée par les résultats obtenus en Inde (Binswanger, Khandker et Rosenzweig, 1993), en Colombie et en Thaïlande (Kessides, 1993; Binswanger, 1983) et au Népal (Jacoby, 2000). D'autres études plus récentes ont confirmé que

FIGURE 24
Effets des dépenses publiques sur la performance agricole



Notes: Les magnitudes correspondent à l'augmentation de la production ou de la productivité agricole par unité monétaire des différentes catégories de dépenses publiques. L'augmentation est mesurée avec la même unité monétaire. La variable de la performance agricole est mesurée de manière légèrement différente selon les pays: PIB agricole en Chine, productivité totale des facteurs dans le secteur agricole en Inde et productivité de la main-d'œuvre agricole en Ouganda et en Thaïlande.

Sources: Fan, Zhang et Zhang (2004); Fan, Hazell et Thorat (2000); Fan, Yu et Jitsuchon (2008); Fan et Zhang (2008).

l'investissement dans les infrastructures de transport et de communication avait des incidences positives sur la croissance agricole; une comparaison entre pays a fait apparaître qu'une augmentation de 1 pour cent des dépenses publiques affectées à ces domaines entraînait une augmentation du PIB agricole de 0,01 à 0,14 pour cent (Benin, Nin-Pratt et Randriamamonjy, 2007).

Plusieurs types d'investissement public dans les zones rurales sont aussi susceptibles de faire fortement reculer la pauvreté (figure 25). Le classement est légèrement différent du classement relatif à la productivité agricole, mais la R&D agricole, l'éducation, le réseau routier et l'électrification sont très bien classés dans tous les pays pour les deux objectifs. L'implication est que la croissance agricole et la réduction de la pauvreté sont des objectifs hautement compatibles; l'investissement dans les biens publics ruraux tend à contribuer à la réalisation des deux objectifs.

Évolution dans le temps des effets de l'investissement dans l'agriculture

Les effets de nombreux types de dépenses agricoles s'érodent avec le temps alors que ceux de l'investissement dans la R&D perdurent. En Inde, les effets des dépenses destinées à subventionner le crédit agricole ont été assez importants dans les années 60 et 70, mais ils ont fortement décliné au fil du temps alors que les résultats de l'investissement dans la R&D agricole sont restés excellents pendant des décennies (figure 26) (Fan, Gulati et Thorat, 2008). Un examen détaillé de la R&D et de la vulgarisation a conclu que les taux de rentabilité interne étaient aussi élevés dans les années 90 que dans les années 60 (Evenson, 2001). De même en Thaïlande, dans le domaine de la production végétale, les dépenses publiques consacrées à la recherche ont été un important moteur de la croissance de la productivité totale des facteurs pendant la période 1970-2006 (Suphannachart et Warr, 2011).

Sur le long terme, les effets des dépenses consacrées aux subventions agricoles restent inférieurs à ceux des dépenses consacrées à la R&D, aux routes, à l'éducation et aux infrastructures d'irrigation. En Inde, les incidences globales des dépenses agricoles sur la réduction de la pauvreté ont diminué,

en raison du déclin de la part de l'agriculture dans l'économie et de l'augmentation de la proportion des dépenses agricoles allouée aux subventions (Jha, 2007).

Les effets des dépenses publiques sur la réduction de la pauvreté tendent aussi à s'éroder au fil du temps (figure 26). De plus, les incidences sur la réduction de la pauvreté des subventions publiques octroyées pour les engrais, l'irrigation, l'électricité et le crédit sont systématiquement largement inférieures à celles des dépenses publiques allouées à la R&D, à l'éducation et au réseau routier. L'octroi de subventions est souvent justifié par un souci d'équité et de lutte contre la pauvreté, mais ces résultats indiquent que l'investissement dans les biens publics est visiblement plus efficace à cet égard.

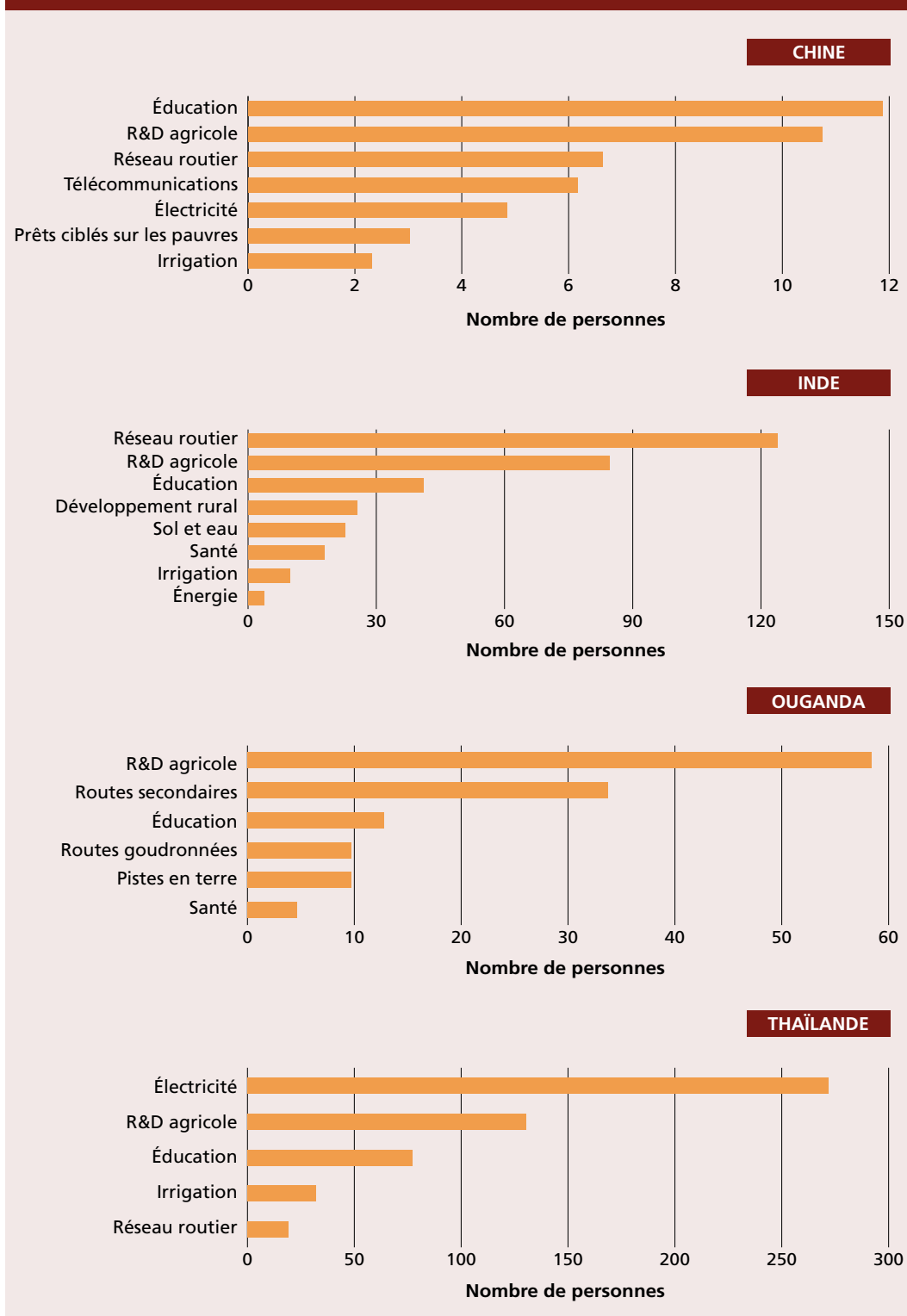
Comparaison des effets de l'investissement dans les régions les plus favorisées et les moins favorisées

Comme on peut s'y attendre, les résultats de l'investissement public dans l'agriculture varient selon les lieux. Un débat politique de longue date porte sur la question de savoir s'il vaut mieux investir les ressources publiques dans les zones les plus favorisées à potentiel agroécologique relativement important ou dans les zones déshéritées, où les populations pauvres tendent à être concentrées.

Les régions bien dotées en ressources et qui jouissent de conditions agroécologiques favorables et d'un accès facile aux marchés semblent être les mieux indiquées lorsque le but est d'améliorer la productivité agricole. L'investissement dans les régions favorisées à fort potentiel peut aussi être une stratégie efficace de réduction de la pauvreté car, grâce aux effets de «propagation» et de «multiplication», il profite aux résidents des régions reculées qui peuvent migrer dans la région plus favorisée pour bénéficier des possibilités d'emploi et de génération de revenus (Palmer-Jones et Sen, 2003).

D'un autre côté, le ciblage des régions agroécologiques moins bien dotées est susceptible de donner de meilleurs résultats, du moins en termes de réduction de la pauvreté, parce que les coûts marginaux nécessaires pour accroître les gains dans les régions favorisées augmentent au fil du temps, une fois que les gains faciles ont été obtenus (Ruben et Pender, 2004). Seul un petit nombre d'études empiriques

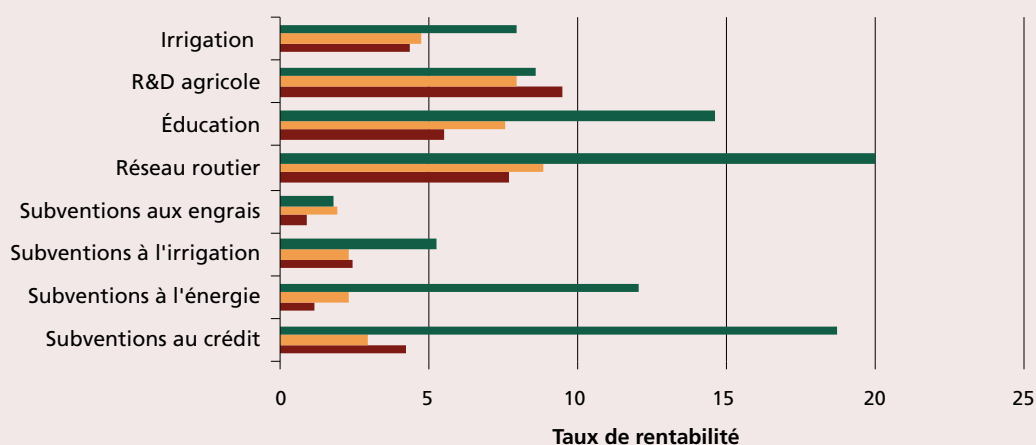
FIGURE 25
Effets des dépenses publiques sur la réduction de la pauvreté



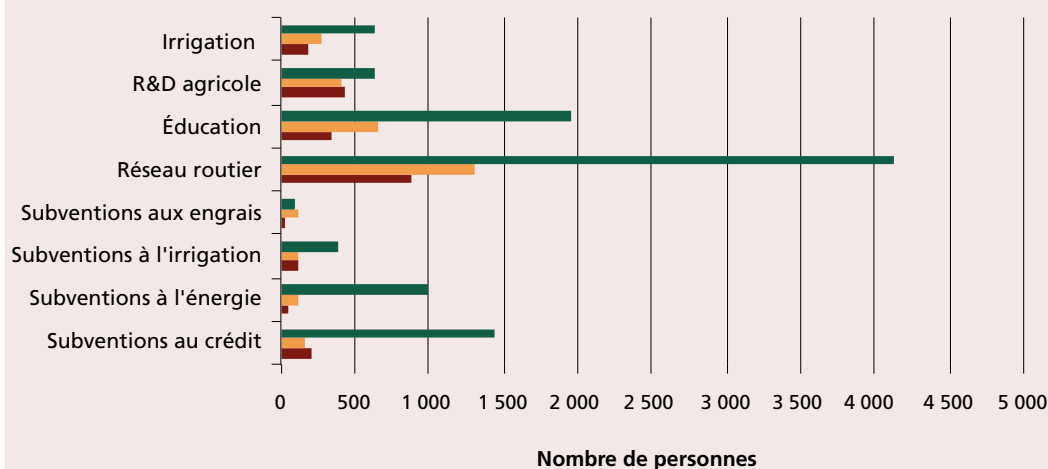
Notes: Les magnitudes correspondent à la réduction du nombre de personnes pauvres par unité monétaire des différentes catégories de dépenses. Les unités monétaires respectives sont: un million de bahts en Thaïlande (soit réduction du nombre de personnes pauvres qui est obtenue en dépensant un million de bahts dans les différents secteurs); un million de roupies en Inde; 10 000 yuans en Chine et un million de shillings ougandais en Ouganda.
 Sources: Fan, Zhang et Zhang (2004); Fan, Hazell et Thorat (2000); Fan, Yu et Jitsuchon (2008); Fan et Zhang (2008).

FIGURE 26
Évolution historique des incidences des divers types d'investissement public et de subventions sur la performance agricole et la pauvreté en Inde

A – Incidence sur la performance agricole



B – Réduction du nombre de pauvres



■ Années 60-70 ■ Années 80 ■ Années 90

Notes: Dans le graphique A, les magnitudes correspondent aux résultats enregistrés par le PIB agricole par unité monétaire des différentes catégories de dépenses publiques. Les résultats sont mesurés avec la même unité monétaire. Le graphique B montre la réduction de la population de pauvres par million de roupies d'augmentation des différents types de dépenses publiques.

Source: Fan, Gulati et Thorat (2008).

ont comparé les effets de l'investissement dans les régions les plus favorisées et dans les régions moins favorisées. Ces études n'utilisent pas les mêmes critères pour définir les régions et ne comptabilisent pas de la même façon l'effet de propagation et la migration de la main-d'œuvre entre régions, mais les résultats laissent penser

que l'investissement public dans les régions déshéritées peut avoir des effets plus marqués à la fois sur la performance agricole et sur la réduction de la pauvreté.

Par exemple, les résultats relatifs à l'ensemble du pays en Inde (Fan, Hazell et Haque, 2000), en Chine (Fan, Zhang et Zhang, 2004) et en Ouganda (Fan et Zhang,

2008) indiquent que l'investissement dans les régions moins favorisées pourrait avoir des effets positifs plus marqués. Ces résultats sont résumés dans la figure 27; il est à noter que la distinction entre les zones à fort potentiel et les zones déshéritées varie pour ces trois pays mais, dans la figure, les zones les plus favorisées sont situées sur la gauche et les moins favorisées sur la droite.

En Chine, l'investissement a clairement donné les meilleurs résultats, du point de vue de la performance agricole et de la réduction de la pauvreté, dans la région occidentale qui est la moins favorisée. Singulièrement, un programme de prêt ciblé sur les habitants pauvres a été moins efficace pour faire reculer la pauvreté dans cette région que les investissements dans les biens publics essentiels. Les résultats ont été semblables en Inde, où les investissements publics ont eu des retombées plus significatives sur l'amélioration de la productivité agricole et la réduction de la pauvreté dans les zones pluviales les moins favorisées. Les données relatives à l'Ouganda montrent clairement que l'investissement dans les biens publics, tels que la R&D, l'éducation et les routes, a eu un effet plus marqué sur la pauvreté dans les régions déshéritées du nord du pays.

Des résultats similaires ont été obtenus par Dong (2000), qui s'est intéressé à 10 villages chinois, plus ou moins bien dotés en ressources et à différents stades de développement. Les villages ont été répartis en trois catégories, allant des plus favorisés aux moins favorisés, selon la

dotation en ressources, l'accès aux marchés, les infrastructures, la qualité des sols et l'exposition aux catastrophes naturelles. C'est de loin dans les villages déshérités de la catégorie III, que l'investissement public et les dépenses allouées aux services sociaux ont le plus contribué à améliorer les revenus des ménages (tableau 12).

La question de savoir s'il convient de cibler – et dans quelle mesure – l'investissement public dans l'agriculture sur les zones les plus favorisées ou les moins favorisées reste une question empirique. La réponse dépendra probablement des conditions locales, de l'incidence de la pauvreté, des niveaux d'investissement effectifs et des perspectives de propagation et de migration de la main-d'œuvre entre les régions. Toutefois, les éléments limités qui ont été présentés plus haut font penser qu'il existe des situations de sous-investissement dans les zones déshéritées et qu'une réorientation vers ces zones de l'investissement agricole pourrait donner de meilleurs résultats, en termes à la fois de performance agricole et de réduction de la pauvreté. Ce point fait apparaître qu'il est important d'accorder toute l'attention voulue au ciblage géographique de l'investissement public.

Effets des dépenses allouées aux subventions aux intrants

Il est démontré que l'investissement dans les biens publics du secteur agricole et les

TABLEAU 12
Incidences des dépenses publiques sur les revenus des ménages en Chine, par zone agroécologique

TYPE DE VILLAGE	INVESTISSEMENT PUBLIC	DÉPENSES ALLOUÉES AUX SERVICES SOCIAUX
<i>(estimation du taux marginal de rentabilité)</i>		
Type I	1,1	1,5
Type II	2,0	2,7
Type III	7,4	8,2
Tous les ménages	3,9	4,6

Notes: Les bénéfices des ménages sont mesurés par le revenu brut des opérations du ménage, activités agricoles et non agricoles comprises. L'emploi salarié et les activités génératrices de revenus extérieures à la production du ménage ne sont pas pris en compte. Les taux marginaux de rentabilité sont estimés en multipliant le revenu brut par les coefficients de régression et en divisant le produit par 100. L'investissement public couvre l'entretien des réseaux d'irrigation du village et des routes. Les services sociaux sont le labour mécanisé, la protection des cultures, le battage, le conseil technique, les subventions aux intrants agricoles, l'aide à la commercialisation et d'autres services non agricoles tels que l'adduction d'eau potable, l'amélioration de l'accès à l'électricité et les services éducatifs (écoles, bibliothèques et garderies).

Source: Dong (2000).

FIGURE 27

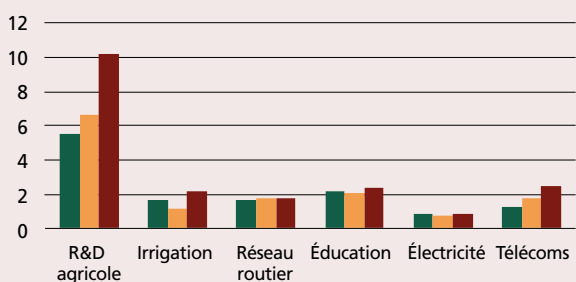
Comparaison des effets des différents types d'investissement sur les zones à fort potentiel et sur les zones déshéritées

PERFORMANCE AGRICOLE

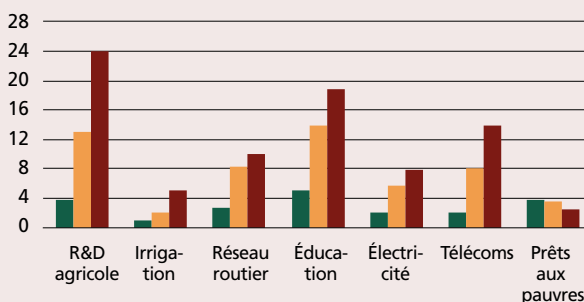
RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

CHINE

Taux de rentabilité



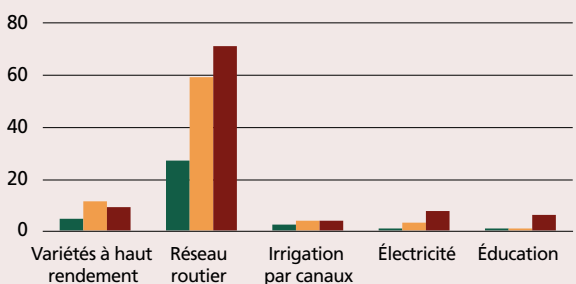
Nombre de personnes



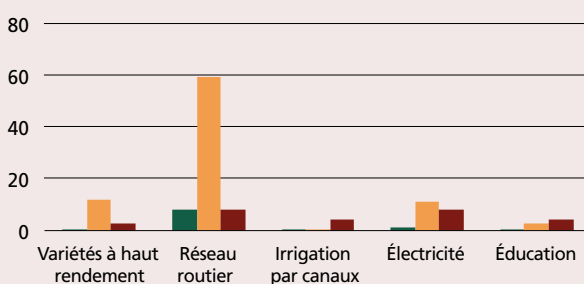
Région côtière Région centrale Région occidentale

INDE

Taux de rentabilité



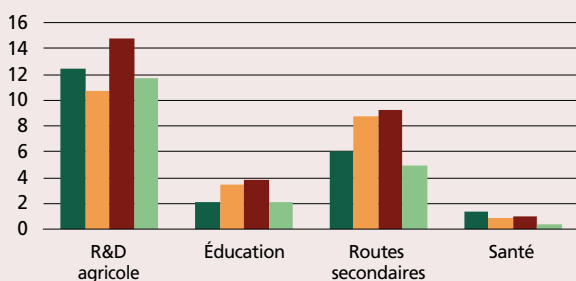
Nombre de personnes



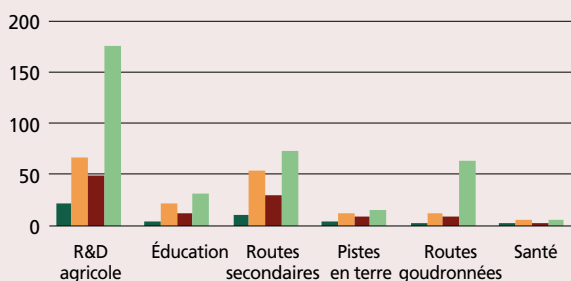
Cultures irriguées Cultures pluviales, de haute qualité Cultures pluviales, de faible qualité

OUGANDA

Taux de rentabilité



Nombre de personnes



Centre Est Ouest Nord

Notes: Dans les graphiques de gauche, les magnitudes correspondent à la valeur de la production ou de la productivité agricole par unité monétaire des différents types de dépenses publiques. La valeur est exprimée dans la même unité monétaire. La variable de la performance agricole est mesurée de manière légèrement différente selon les pays: PIB agricole en Chine, productivité totale des facteurs dans le secteur agricole en Inde et productivité de la main-d'œuvre agricole en Ouganda. Dans les graphiques de droite, les magnitudes correspondent à la réduction du nombre de personnes pauvres par unité monétaire dépensée dans les différents domaines. Les unités monétaires respectives sont: un million de roupies en Inde; 10 000 yuans en Chine et un million de shillings ougandais en Ouganda.

Source: Fan, Zhang et Zhang (2004); Fan, Hazell et Haque (2000); Fan et Zhang (2008).

biens publics utiles à l'agriculture donne d'excellents résultats mais, dans la pratique, que ce soit dans les pays en développement ou dans les pays développés, des montants importants des dépenses publiques sont affectés aux dépenses courantes, sous la forme de subventions. De telles dépenses semblent moins payantes, puisqu'elles détournent les maigres ressources publiques de l'investissement dans des biens publics importants, dont les effets sont de plus longue durée, mais la question n'est pas toujours aussi tranchée.

Dans certaines circonstances, les subventions revêtent des attributs propres aux biens publics, et génèrent des avantages (externalités positives) qui ne profitent pas seulement à la population des bénéficiaires directs. Au demeurant, c'est souvent cet argument qui est mis en avant pour démontrer le bien-fondé des subventions aux intrants agricoles, tels que les engrais et les semences. L'utilisation de technologies agricoles améliorées est susceptible d'avoir des avantages économiques et sociaux en dehors des limites de l'exploitation, notamment en atténuant les externalités négatives, telles que la baisse de la fertilité des sols et l'expansion de l'agriculture dans des zones marginales. Les données concernant les effets relatifs des subventions aux engrais et de l'investissement dans des biens publics plus clairement reconnus comme tels, laissent penser que les subventions sont parfois utilisées à l'excès.

Les effets des subventions aux engrais et aux autres intrants semblent décliner avec le temps (Fan, Gulati et Thorat, 2008); or l'on a observé ces dernières années que leur utilisation avait rapidement augmenté dans de nombreux pays. Souvent, les subventions augmentent parallèlement aux capacités budgétaires d'un pays (Byerlee, de Janvry et Sadoulet, 2009). En Inde, les subventions agricoles ont augmenté puisqu'elles ont mobilisé pas moins de 75 pour cent des dépenses publiques agricoles en 2002, contre 40 pour cent en 1975. En 2002/03, elles ont représenté 6 pour cent du PIB agricole (Banque mondiale, 2007a). En Indonésie, les subventions aux engrais ont représenté 30 pour cent du montant total des dépenses affectées au développement agricole pendant la période 1988-1990, alors que les investissements dans la recherche,

la vulgarisation et les infrastructures d'irrigation avaient davantage contribué à la croissance de la production pendant les deux décennies précédentes (Rosegrant, Kasryno et Perez, 1998).

Ces dernières années, plusieurs pays ont lancé des programmes de subventions aux engrais. En Zambie, en 2005, quelque 37 pour cent du budget de l'agriculture était dépensé pour octroyer des subventions aux engrais, alors que le développement de l'irrigation et les autres infrastructures rurales n'ont mobilisé que 3 pour cent du budget et la R&D agricole seulement 0,5 pour cent (Banque mondiale, 2007a). Le coût du programme inscrit au budget a quadruplé entre 2002/03 et 2008/09 (Banque mondiale, 2010b), et il est prouvé qu'il a supplanté les fournisseurs privés dans des zones où ceux-ci avaient été actifs (Xu *et al.*, 2009).

En 2005/06, le Malawi a lui aussi réintroduit les subventions générales aux engrais et, en 2008/09, jusqu'à 1,5 million de ménages devaient recevoir des bons pour l'acquisition d'un volume total de 182 300 tonnes d'engrais subventionnés. Le programme a effectivement contribué à l'amélioration de la production de maïs, mais a absorbé 16 pour cent du budget public total du Malawi en 2008/09 et, l'engrais étant distribué par une société publique, il a pris la place du secteur privé (Wiggins et Brooks, 2010).

Les résultats des dépenses publiques pour une série de biens publics ont fait l'objet de nombreuses recherches, tandis que les effets de la composition globale des dépenses publiques et leur ventilation entre biens publics et biens privés ont été peu étudiés. La limite entre biens publics et biens privés n'est pas toujours facile à définir, mais l'allocation de fonds publics aux subventions destinées à l'acquisition de biens tels que les intrants agricoles qui profitent principalement à des personnes privées est susceptible de détourner les fonds, tant des biens publics que d'autres dépenses intéressantes au plan social. Par conséquent, l'allocation des ressources publiques aux subventions peut avoir des répercussions non négligeables, à la fois sur l'efficacité économique et sur l'équité sociale.

López et Galinato (2006) ont analysé des données relatives aux incidences de la struc-

TABLEAU 13
Parts des subventions et des biens publics dans les dépenses publiques de certains pays d'Amérique latine et Caraïbes

PAYS	SUBVENTIONS, EN PART DES DÉPENSES RURALES	BIENS PUBLICS, EN PART DES DÉPENSES RURALES
<i>(pourcentage)</i>		
Argentine	59	41
Brésil	87	13
Costa Rica	48	52
Équateur	69	31
Guatemala	27	73
Honduras	9	91
Jamaïque	58	42
Mexique	66	34
Nicaragua	37	63
Panama	51	49
Paraguay	32	68
Pérou	64	37
République dominicaine	80	21
Uruguay	19	82
Venezuela (République bolivarienne du)	54	46

Note: Ces parts sont les moyennes annuelles pour les années 1985 à 2001.

Source: López et Galinato (2006).

ture des dépenses rurales sur l'efficacité et l'équité dans 15 pays d'Amérique latine et Caraïbes, pendant la période 1985-2001. Ils ont classé les dépenses publiques dans deux catégories: biens publics et subventions. Pendant la période de temps visée, la part des dépenses rurales consacrée aux subventions s'est échelonnée entre moins de 10 pour cent et près de 90 pour cent (tableau 13)²⁵.

López et Galinato (2006) ont constaté que le montant total des dépenses publiques affectées aux zones rurales avait des incidences positives considérables sur le PIB agricole par habitant, mais que leur composition, notamment la part des subventions, jouait un rôle beaucoup plus important. Pour un montant total de dépenses constant, l'augmentation de la proportion de subventions entraînait une baisse non négligeable du PIB agricole par habitant. Selon leurs estimations, le simple fait de modifier l'allocation de 10 pour cent des dépenses publiques rurales, en les affectant aux biens publics plutôt

qu'aux subventions, entraînerait un accroissement des revenus agricoles par habitant de 5 pour cent. L'augmentation du montant total des dépenses publiques consacrées à l'agriculture aurait aussi des effets positifs sur la croissance, mais moins importants que ceux qui découlent de la réallocation des fonds dans un budget global donné. Le message clé qui ressort de cette analyse est que les gouvernements peuvent améliorer le PIB agricole rien qu'en affectant les dépenses agricoles aux biens publics plutôt qu'aux subventions.

Allcott, Lederman et López (2006) ont réalisé une analyse complémentaire, en partie avec la même série de données, pour étudier les facteurs qui déterminaient le montant et la composition des dépenses publiques rurales ainsi que la croissance agricole. Ils ont observé que les inégalités de richesse historiques étaient décisives, de même que d'autres facteurs politiques et institutionnels, tels que l'obligation de rendre des comptes dans les administrations publiques, la participation de la société civile, la transparence et la segmentation ethnolinguistique. En effet, de fortes inégalités tendaient à favoriser

²⁵ Il convient de noter que ces résultats ne sont pas comparables avec les résultats présentés dans l'encadré 5 car ils proviennent de sources différentes et n'utilisent pas la même définition des biens publics.

l'accroissement, à la fois des allocations de fonds publics aux zones rurales et de la part des subventions à l'intérieur des dépenses agricoles totales. Cependant, ces auteurs ont souligné qu'il était nécessaire de collecter davantage de données et d'approfondir l'analyse pour vérifier la validité de leurs conclusions en dehors de la région étudiée.

Économie politique de l'investissement public dans l'agriculture²⁶

Si les résultats de l'investissement public sont si intéressants, pourquoi les gouvernements n'investissent-ils pas davantage? Et si l'investissement public est plus profitable que les subventions, pourquoi les gouvernements continuent-ils à verser des subventions? L'analyse réalisée par Allcott, Lederman et López (2006), qui vient d'être évoquée, a mis en lumière le rôle de la distribution des richesses, ainsi que d'autres facteurs politiques et institutionnels, en tant que facteurs qui déterminaient la structure des dépenses publiques rurales. Il est utile de comprendre ce qui détermine concrètement les politiques relatives aux dépenses publiques dans le secteur de l'agriculture pour comprendre comment améliorer l'investissement public.

La différence fondamentale qui existe entre les décisions relatives aux investissements privés et les décisions relatives aux investissements publics est que les premières sont motivées par des espoirs de gain privé, alors que les secondes devraient, en principe, être motivées par des espoirs d'avantages au plan sociétal. Dans la réalité, pour diverses raisons, les motivations des responsables ne coïncident pas toujours avec la perspective de générer le plus d'avantages sociaux possibles grâce à l'investissement. L'établissement des dépenses et des investissements publics peut être influencé par des facteurs tels que les pressions exercées par des groupes d'intérêt, la corruption, voire même les caractéristiques des investissements agricoles eux-mêmes. Ainsi, certains investissements agricoles n'ont

des retombées que sur le très long terme et des incidences qui sont parfois difficiles à cerner, si bien que les politiciens – soucieux de conserver leur poste – risquent de ne pas en tirer un grand crédit. De tels facteurs, ainsi que la gouvernance en général, peuvent avoir une influence majeure sur la façon dont les fonds publics destinés aux dépenses et à l'investissement agricoles sont utilisés.

L'investissement public ne donne pas toujours les résultats escomptés en raison de coûts excessifs, du faible taux de rentabilité de l'actif issu de l'investissement ou d'un mauvais usage de l'actif, après sa création. Beaucoup de facteurs sont susceptibles de nuire à l'efficacité de l'investissement public: la corruption qui fait gonfler le coût de l'investissement; l'incapacité des pouvoirs publics à maîtriser les coûts; le financement de l'aide qui peut déboucher sur le choix des projets les plus onéreux; et les pressions exercées sur les décisions, pour cause de favoritisme ou considérations politiques (Pritchett, 1996). L'une des raisons qui expliquent le mauvais usage d'un actif créé grâce à l'investissement public peut être le manque de financement prévu pour couvrir les frais de fonctionnement et d'entretien. L'efficacité de l'investissement public, mesurée par la différence entre le montant des dépenses publiques et la valeur des actifs générés, est étroitement associée aux indicateurs de bonne gouvernance et aux politiques (Pritchett, 1996).

Groupes d'intérêt et action collective

Dans le secteur de l'agriculture, les groupes d'intérêt peuvent influencer fortement les décisions relatives aux dépenses et à l'investissement publics. Une abondante quantité de données a montré comment les politiques agricoles des pays en développement avaient contribué à favoriser quelques gros agriculteurs (voir Birner et Resnick, 2010, pour un bref aperçu). Historiquement, dans les pays en développement, l'investissement public, les politiques des prix et diverses autres mesures ont favorisé la population urbaine, aux dépens des habitants des zones rurales et des ménages agricoles (Lipton, 1977). Ces phénomènes ont été expliqués par les caractéristiques des groupes d'intérêt, qui influencent leur capacité à faire pression pour que les politiques publiques,

²⁶ Cette section reprend les éléments d'un document d'information rédigé par un membre du personnel de l'IFPRI. Voir Mogues, 2012.

concernant notamment les investissements, les subventions et les autres interventions des pouvoirs publics, leur soient favorables (Becker, 1983).

L'efficacité avec laquelle les groupes d'intérêt sont capables d'influencer les politiciens au moyen d'une action collective dépend de plusieurs facteurs (Olson, 1965). Certains d'entre eux tendent à désavantager les exploitants agricoles par rapport aux populations urbaines. La dispersion spatiale des agriculteurs et l'accès plus difficile aux infrastructures de transport et de communication rendent la coordination et le suivi mutuel des actions plus complexes que pour les habitants des villes (Olson, 1985). En outre, dans beaucoup de pays en développement, même leur nombre très élevé dessert les agriculteurs. En effet, pour une concentration spatiale et un accès aux infrastructures de transport et de communication donnés, la coordination est plus ardue dans les grands groupes que dans les petits (Olson, 1965).

L'influence d'un groupe est aussi déterminée par sa richesse financière. Cette caractéristique, associée à la plus grande facilité de coordination des petits groupes, explique pourquoi quelques gros agriculteurs peuvent influencer la façon dont les fonds publics sont dépensés, quand la richesse et la terre sont fortement concentrées (voir l'analyse d'Allcott, Lederman et López, 2006, citée plus haut). On comprend mieux alors qu'il soit important d'accroître le capital social des petits exploitants agricoles par le biais des associations de producteurs.

Un autre phénomène que l'on observe fréquemment dans les processus politiques mettant en jeu des groupes d'intérêt est la tendance des hauts responsables à perpétuer le *statu quo*. Souvent, les politiques qui ont perdu leur utilité initiale continuent à être appliquées. Les subventions aux intrants agricoles, qui sont rarement éliminées même si elles ne sont plus à même de remplir leurs objectifs initiaux d'équité ou d'amélioration de l'efficacité, ou si elles ont démontré leur inutilité en la matière, en sont un bon exemple. Ceux qui bénéficient du régime en vigueur sont généralement ceux qui disposent du pouvoir nécessaire pour avoir œuvré, à l'époque, à la promulgation de la politique (Fernandez et Rodrik, 1991) et qui voient parfois la puissance de leur groupe de

pression augmenter après que la politique a été instituée (Coate et Morris, 1999).

Attribution et délai de concrétisation des avantages

Pour un haut responsable chargé de prendre les décisions relatives aux dépenses publiques, il est probable que la reconnaissance des bénéficiaires représente une puissante motivation. La facilité avec laquelle les citoyens attribuent le crédit ou la faute d'une décision à un responsable politique, pour des subventions ou des investissements spécifiques et leurs incidences, peut donc influencer fortement l'établissement des priorités en matière de dépenses publiques.

Les projets d'infrastructures visibles, tels que la construction d'un bâtiment scolaire, et les transferts directs sont plus faciles à percevoir et à attribuer à des décisions concrètes de politiciens et de représentants des pouvoirs publics que, par exemple, l'amélioration de la qualité des services de vulgarisation ou l'investissement dans la R&D. La forte recrudescence des vastes programmes de subventions aux intrants qui a été observée récemment s'explique sans doute en partie par la facilité avec laquelle leurs incidences peuvent être ressenties et attribuées aux représentants des pouvoirs publics qui en sont responsables.

Les longs délais qui sont nécessaires avant que beaucoup d'investissements publics ne donnent des résultats en rendent l'attribution plus difficile. Plus le délai est long, plus l'attribution est difficile et moins les représentants des pouvoirs publics sont enclins à effectuer l'investissement. C'est particulièrement vrai pour l'investissement dans la R&D, qui donne généralement de bons résultats mais qui est aussi caractérisée par un long délai entre la mise de fonds et la concrétisation des avantages. Cette situation est peut-être l'une des causes qui expliquent le sous-investissement apparent et systématique dans la R&D, qui a été évoqué plus haut.

Le problème de l'attribution se pose avec plus ou moins d'acuité selon la qualité et le volume de l'information et le niveau d'instruction des bénéficiaires des dépenses publiques. Des citoyens instruits, disposant d'un meilleur accès à l'information, par exemple grâce à des organisations de la société civile,

sont plus à même de comprendre à qui attribuer un investissement. Il est donc important d'améliorer le niveau d'instruction ainsi que la circulation de l'information pour améliorer l'établissement des priorités en matière de dépenses et d'investissement publics.

Corruption et recherche d'avantages personnels

La corruption et la recherche d'avantages personnels peuvent déboucher sur des modèles de dépenses et d'investissement non optimaux au plan social. Les grands projets d'infrastructures se prêtent facilement à la recherche d'avantages personnels par les fonctionnaires. Les éléments tirés d'une analyse relative à plusieurs pays montrent que, dans les pays à faible revenu, l'incidence de la corruption augmente en même temps que la part des dépenses consacrée aux grands projets d'investissement et diminue en même temps que la part des dépenses consacrée au secteur social (de la Croix et Delavallade, 2009).

Dans les pays caractérisés par une corruption importante, ce phénomène peut fausser les décisions et conduire à privilégier les grands projets d'investissement par rapport aux autres formes d'investissement et de dépenses publiques. De plus, la généralisation de la corruption qui engendre une tendance à privilégier les projets de grande ampleur risque aussi de rendre ces investissements moins productifs que dans les pays caractérisés par une meilleure gouvernance. Les investissements dans la R&D agricole sont relativement moins exposés aux pratiques de recherche d'avantages personnels et de corruption. Toutefois, des cas de corruption ont été signalés, par exemple des comités de produits ont détourné les cotisations que les agriculteurs versaient pour financer des instituts publics de recherche agricole (Omuru et Kingwell, 2006).

Gouvernance et investissement agricole

Le contexte de la gouvernance – dont la corruption ne constitue qu'une dimension – est de plus en plus considéré comme un facteur important de l'allocation des dépenses publiques, y compris en faveur de l'investissement agricole. Les faits qui démontrent ce lien de causalité confirment

la corrélation étroite qui a été observée entre les indicateurs de bonne gouvernance et l'accumulation du capital d'exploitation agricole à l'exploitation, comme l'illustre la figure 16 au chapitre 3.

Deacon (2003) a rassemblé de nombreuses données empiriques qui prouvent que les systèmes de gouvernance influencent la fourniture de biens publics²⁷. Il a observé que les régimes dictatoriaux fournissaient systématiquement moins de biens publics que les gouvernements démocratiques et participatifs. Il a aussi constaté que les niveaux de revenus avaient une influence positive sur la fourniture de biens publics, mais que cette dernière réagissait plus vigoureusement à la hausse des revenus dans les régimes démocratiques que dans les dictatures. Au niveau des collectivités locales, aussi, il est démontré que la part de l'investissement public dans le total des dépenses publiques des collectivités villageoises est plus importante quand le dirigeant du village est élu plutôt que nommé (Zhang *et al.*, 2004).

L'efficacité avec laquelle les dépenses publiques consacrées à la santé et l'éducation concourent à l'obtention des résultats souhaités dépend aussi de la qualité de la gouvernance; ces dépenses étaient moins efficaces dans les pays caractérisés par une forte corruption et une lourde bureaucratie que dans les pays caractérisés par une meilleure gouvernance (Rajkumar et Swaroop, 2008). En Ouganda, les données relatives aux ménages ont montré qu'il existait un seuil de sécurité en dessous duquel l'investissement public dans les infrastructures et l'éducation avait peu d'influence sur la croissance (Zhang, 2004).

Des données empiriques indiquent que divers aspects de la gouvernance ont un lien avec la fourniture de biens publics par le gouvernement. Les questions qui se posent sont les suivantes: quelles sont les conséquences pour l'agriculture et quels sont les aspects de la gouvernance qui influencent le plus l'investissement agricole et la fourniture de biens publics? Resnick et Birner (2006) ont examiné les

²⁷ Les biens publics pris en compte sont les suivants: accès à l'eau salubre et à l'assainissement, densité du réseau routier, scolarisation et teneur en plomb de l'essence, en tant qu'indicateur de la protection de l'environnement.

données empiriques relatives aux liens qui existaient entre la bonne gouvernance et la croissance favorable aux pauvres et ont mis en relief «l'ambiguïté de la définition» de la gouvernance et la multiplicité des indicateurs mis en jeu dans une grande partie du débat et de l'analyse empirique. Ils ont souligné qu'il était nécessaire de mieux comprendre «quels étaient les aspects de la gouvernance qui favorisaient la croissance et quels étaient ceux qui déterminaient si les pauvres étaient capables de participer au processus de la croissance» (Resnick et Birner, 2006, p. 38). Il serait utile de le comprendre aussi dans le cas spécifique de la gouvernance et de l'investissement agricole.

Planification de l'investissement public dans l'agriculture

Veiller à ce que l'investissement public dans le secteur agricole et pour l'agriculture gagne en efficacité représente un défi majeur. Pour le relever, il faut notamment améliorer le processus d'élaboration des politiques qui influence l'investissement et renforcer les processus de planification et de prévision du budget, relatifs à l'investissement public. Le problème est particulièrement

ardu dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, où l'agriculture, en particulier les petits exploitants agricoles, joue en général un rôle central dans le développement économique et la réduction de la pauvreté et où les ressources disponibles pour investir sont limitées.

La nécessité d'améliorer les processus budgétaires retient de plus en plus l'attention (voir par exemple Banque mondiale, 2011e). Cependant, il est indispensable de s'intéresser aussi, dans le cadre d'une démarche intégrée, aux politiques qui influencent l'investissement privé et à l'investissement public dans le secteur agricole et pour l'agriculture. Des politiques bien conçues peuvent améliorer les résultats de l'investissement, tant privé que public. Un investissement public bien conçu peut aussi améliorer les résultats de l'investissement privé ainsi que les incitations à investir, alors qu'un cadre politique inadapté est susceptible de réduire considérablement les incidences et d'entraîner un gaspillage substantiel des ressources publiques. Beaucoup de pays déploient aujourd'hui des efforts concrets pour maîtriser et améliorer l'investissement dans l'agriculture, grâce à l'élaboration de plans d'investissement nationaux (encadrés 23 et 24).

ENCADRÉ 23

Le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA)

La Déclaration de Maputo sur l'agriculture et la sécurité alimentaire en Afrique, adoptée en 2003, marque la reconnaissance officielle par les pays africains que le secteur est crucial pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté et que davantage de ressources doivent lui être consacrées. Dans la Déclaration, les pays signataires se sont engagés à respecter une série de principes pour promouvoir le développement agricole et à atteindre des objectifs clairement définis, notamment, allouer au moins 10 pour cent de leur budget national à l'agriculture et parvenir à afficher un taux de croissance agricole de 6 pour cent par an.

Ces principes sont rendus opérationnels par le PDDAA, qui fournit un cadre politique commun au développement de l'agriculture en Afrique. Le processus prévoit: la création

de tables rondes nationales pour favoriser la participation des parties prenantes, la conduite d'analyses fondées sur des éléments concrets, l'élaboration de programmes d'investissement et la mise en œuvre d'un système d'évaluation et d'apprentissage reposant sur le processus et les pratiques. Ces consultations et ces évaluations, qui permettent d'amener les parties prenantes à trouver un consensus sur les priorités, culminent avec la signature d'un «Pacte» qui décrit le programme adopté par le pays pour assurer la croissance agricole, la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Ce pacte spécifie également les responsabilités des différentes parties et précise les mécanismes de mise en œuvre, notamment pour la coordination, la supervision et la mobilisation des financements.

(SUITE)

ENCADRÉ 23 (SUITE)

Le plan d'investissement est ensuite formulé puis soumis à des experts indépendants qui procèdent à son examen technique, afin d'en contrôler la cohérence avec les principes et les objectifs du PDDAA, l'adoption des meilleures pratiques¹, l'alignement sur les engagements du Pacte et la faisabilité opérationnelle des programmes d'investissement. Le processus d'examen technique est une condition indispensable à l'accès aux financements octroyés par le Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire (encadré 8).

Enfin, une réunion de travail de haut niveau (le *High Level Business Meeting*) est organisée par le gouvernement avec la participation des groupes de parties prenantes nationales, des principales institutions du PDDAA aux niveaux national, régional et continental, des donateurs et d'autres bailleurs de fonds potentiels. L'objectif est de valider et d'entériner le plan d'investissement, de vérifier que les conditions préalables à l'exécution sont bien remplies, de confirmer les engagements de financement et, enfin, de convenir des modalités de l'exécution.

En mars 2012, 27 pays avait signé des Pactes, tous assortis de plans d'investissement déjà prêts ou en cours d'élaboration, et 19 pays avaient tenu leur *Business Meeting*.

Il reste beaucoup de problèmes à régler, mais le processus génère des avantages réels. Du côté positif, le PDDAA contribue à favoriser la concertation et l'harmonisation, dans le contexte de l'élaboration des politiques agricoles au niveau international. Un examen de la mise en œuvre du cadre du PDDAA au Ghana, au Kenya et en Ouganda a fait apparaître que le cadre avait été efficace aux niveaux mondial et continental, tandis que le processus conduit au niveau des pays était encore vacillant dans de nombreux domaines, notamment: la prise de responsabilités par le pays, la participation des parties prenantes, l'utilisation d'éléments concrets pour étayer la prise de décisions et l'alignement des politiques (Zimmermann et al., 2009). Dans certains cas, du fait des dates limites de dépôt des demandes de financement (imposées par le Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire, par exemple), le processus de consultation, la prise de décisions fondée sur des éléments concrets, l'examen par les pairs, etc. ont été purement

et simplement court-circuités. En outre, les donateurs n'ont pas compris, au moins dans un premier temps, ce que le PDDAA apportait de plus et ont généralement été lents à réagir.

Au Rwanda, où l'on estime que le PDDAA a eu le plus d'influence, le gouvernement avait formulé antérieurement, en collaboration avec des experts externes, le Plan stratégique pour la transformation de l'agriculture II (PSTA II), qui mettait l'accent sur la détermination des avantages potentiels de l'investissement dans les aliments de base et sur l'appui politique à mettre en place. Le PSTA II a ensuite été aligné sur le cadre du PDDAA afin de servir de socle au plan d'investissement du Rwanda. Le Secrétariat du PDDAA a fourni une assistance technique pour définir les programmes et sous-programmes du PSTA II et en évaluer les coûts. Le *Business Meeting* organisé dans le cadre du PDDAA, c'est-à-dire la concertation avec les donateurs, a débouché sur quelques changements dans les priorités des dépenses. Grâce au processus, le PSTA II bénéficie d'un appui du gouvernement plus important et d'annonces de financement substantielles de la part des donateurs, puisque le financement du PSTA II est désormais en place à hauteur de 80 pour cent².

Étant donné qu'au Rwanda, le PSTA II constitue la suite et l'élargissement d'activités qui ont démarré pendant le premier PSTA en 2004, c'est le seul pays où suffisamment de temps s'est écoulé pour que l'on puisse tenter d'évaluer l'expérience du PDDAA et de la planification de l'investissement. On a observé une augmentation non négligeable des surfaces de terre vouées à la production des aliments de base, tels que le maïs, la pomme de terre, le riz et le blé, partiellement soutenue par le programme de mécanisation, ainsi qu'une accélération de l'adoption de nouveau matériel végétal et de l'utilisation d'engrais. D'importantes améliorations des rendements ont été observées pour toutes les cultures.

¹ Comme l'indiquent les documents cadres des piliers (grands axes du programme), qui sont un élément capital du processus du PDDAA et ont été élaborés sous la direction des institutions responsables des piliers (voir NEPAD, 2010a pour en savoir plus sur les piliers et les institutions responsables des piliers).

² Par contre, le plan d'investissement du Togo est financé à hauteur de 10 pour cent environ. Source: Tiré de Gouvernement du Rwanda (2009), NEPAD (2010a), NEPAD (2010b) et NEPAD (2010c).

ENCADRÉ 24

Le plan d'investissement national du Bangladesh

Outre les pays africains, beaucoup de pays à faible revenu et à revenu intermédiaire ont adopté des plans d'investissement dans l'agriculture. Le plan d'investissement national du Bangladesh – appelé *Road Map toward Investment in Agriculture Food Security and Nutrition* – donne l'exemple d'un tel processus de planification de l'investissement¹. Ce plan, qui est une émanation de la politique alimentaire nationale (approuvée en 2006) et du plan d'action correspondant (2008-2015), est articulé autour des trois dimensions de la sécurité alimentaire: disponibilité, accès et utilisation.

Le processus de planification de l'investissement a été dirigé par le Gouvernement du Bangladesh et fait intervenir un vaste éventail de ministères, organismes et administrations – un appui technique et financier et une assistance à l'élaboration des politiques étant fournis par la FAO, l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et l'IFPRI. Le processus reposait sur une consultation approfondie des principaux ministères, de représentants du secteur privé, d'ONG, de partenaires du développement et d'un grand nombre de parties prenantes, en particulier les agriculteurs et leurs organisations.

L'alignement des priorités a toujours été un but important du processus, ce qui a permis aux pouvoirs publics et aux donateurs de travailler plus efficacement à la réalisation d'objectifs communs, conformément aux principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005). La planification a été stimulée par l'Initiative de L'Aquila sur la sécurité alimentaire mondiale et par l'Initiative des États-Unis appelée *Feed the Future*².

En résumé, le plan d'investissement vise à:

- (i) planifier et mettre en œuvre les priorités d'investissement de manière coordonnée;
- (ii) améliorer la convergence du budget et des sources de financement externes, et
- (iii) mobiliser des ressources additionnelles.

Les investissements proposés concernent le renforcement des capacités physiques,

institutionnelles et humaines dans les domaines suivants: agriculture, gestion de l'eau, pêche, élevage, commercialisation des produits agricoles, gestion des aliments, mécanismes de protection sociale, nutrition et sécurité sanitaire des aliments.

Au plan pratique, les besoins en investissements sont évalués par les divers ministères qui sont chargés de contribuer à la réalisation des objectifs fixés en matière de sécurité alimentaire. Une fois formulés, les projets entrent dans la réserve de projets du gouvernement. Le plan compte plus de 400 projets relatifs à différents domaines, qui émanent du plan d'action de la politique alimentaire nationale (2008-2015).

Un aspect important du processus est le système de suivi et d'examen du plan. Par exemple, après l'approbation de la première version du plan d'investissement national en juin 2010, un processus d'examen, fondé encore une fois sur des consultations approfondies, a été lancé en décembre 2010. Une version révisée du plan d'investissement a vu le jour en 2011. L'idée est que les futurs processus de suivi et d'examen généreront progressivement des versions du plan d'investissement national de plus en plus précises, dans lesquelles les coûts seront évalués avec de plus en plus d'exactitude et les priorités apparaîtront de plus en plus clairement. En ce sens, le plan d'investissement national est conçu comme un document évolutif.

¹ Le processus suivi par le Bangladesh est très proche, dans l'esprit et la pratique, du processus du PDDAA promu par le NEPAD.

² L'initiative *Feed the Future* est l'initiative mondiale mise en œuvre par le Gouvernement des États-Unis pour lutter contre la faim et instaurer la sécurité alimentaire. Placée sous la direction de l'USAID et tirant parti des ressources et des connaissances de toutes les administrations des États-Unis, cette initiative présidentielle vise à aider les pays à transformer leur propre secteur agricole afin de produire durablement de quoi nourrir leur population.

Messages clés

- L'investissement public dans l'agriculture contribue fortement à la croissance agricole et à la réduction de la pauvreté, mais la catégorie de dépenses compte pour beaucoup. Les investissements dans la R&D agricole, les infrastructures rurales et l'éducation donnent de bien meilleurs résultats que les dépenses destinées à financer les subventions aux intrants agricoles, tels que les engrais. La distinction entre l'investissement dans les biens publics et les subventions aux biens privés n'est pas toujours tranchée, mais les données provenant d'un grand nombre de pays sur une période de 50 ans sont claires: l'investissement dans les biens publics a des effets positifs sur la croissance agricole et la réduction de la pauvreté beaucoup plus marqués que les subventions aux intrants.
- Les investissements qui sont réalisés dans une vaste gamme de biens publics ruraux sont complémentaires des investissements qui ciblent directement le secteur agricole; l'investissement dans les routes rurales, par exemple, tend à améliorer l'accès des producteurs agricoles aux marchés et à encourager l'investissement privé dans le secteur. Les effets relatifs des divers types d'investissement varient selon les pays, ce qui laisse penser que les priorités de l'investissement doivent être déterminées localement, mais les effets de l'investissement dans les biens publics des zones rurales se renforcent mutuellement.
- Certains éléments indiquent que l'investissement dans les zones déshéritées est susceptible de faire reculer la pauvreté plus efficacement que la poursuite de l'investissement dans les zones à fort potentiel, où des progrès importants ont déjà été accomplis. Mais les circonstances varient selon les pays et le moment considéré et dépendent de la mesure dans laquelle les effets de l'investissement se diffusent dans d'autres régions, grâce à la propagation des technologies, à la migration de la main-d'œuvre et aux effets de multiplication économique.
- Malgré la multitude d'éléments qui démontrent que les investissements dans les biens publics qui appuient directement et indirectement l'agriculture donnent des résultats particulièrement intéressants aux plans économique et social, les allocations budgétaires des gouvernements ne reflètent pas toujours cette priorité et les dépenses concrètement effectuées ne correspondent pas toujours aux allocations budgétaires. Plusieurs facteurs liés à l'économie politique sont en cause, notamment l'action collective de puissants groupes d'intérêt, le fait que lorsque des investissements sont performants, il n'est souvent pas facile de savoir qui en était l'instigateur, puisqu'ils mettent du temps à donner des résultats et que leurs avantages sont diffus (comme c'est le cas pour beaucoup de biens publics agricoles et ruraux), la mauvaise gouvernance et la corruption. Le renforcement des institutions rurales et la promotion de la transparence des prises de décisions peuvent aider les gouvernements et les donateurs à faire en sorte que les maigres ressources publiques soient allouées de manière à contribuer à l'obtention des résultats les plus intéressants au plan social.