

6. Cadre général pour l'intensification des investissements en agriculture

Nul ne conteste l'importance des investissements en agriculture; ceux-ci sont en effet l'une des stratégies les plus efficaces pour lutter contre la faim et la pauvreté et assurer la transition vers l'agriculture durable. Il faut toutefois noter que c'est justement dans les zones où la faim et la pauvreté sont les plus répandues que les taux d'investissement ont stagné ou régressé au cours des trois dernières décennies (investissements des agriculteurs et des gouvernements). Ces zones sont confrontées au défi d'améliorer la productivité, dans l'équité, tout en renforçant considérablement la durabilité de l'agriculture, sur le plan environnemental.

Les agriculteurs sont et resteront la principale source d'investissement dans l'agriculture; ils devront donc occuper une place centrale dans toute stratégie d'investissement. Il faudra, en conséquence, éviter de se concentrer uniquement sur les investissements publics, l'APD et les investissements étrangers. Des centaines de millions d'agriculteurs, dans le monde entier, ont démontré qu'ils étaient disposés à investir dans leurs activités productives, souvent en dépit de conditions générales défavorables. Trop fréquemment, leurs investissements agricoles se heurtent à des politiques et à un environnement institutionnel défavorables. On peut aisément imaginer ce qu'ils seraient capables de faire dans un environnement porteur.

Si l'on veut libérer le potentiel d'investissement des agriculteurs, il faut bien comprendre les incitations et les contraintes auxquelles ils sont confrontés, dans différents contextes. Le secteur public joue un rôle indispensable dans la création et la promotion d'un climat d'investissement favorable, au sein duquel les investissements privés – principalement ceux des agriculteurs, mais aussi ceux des autres entrepreneurs ruraux et des investisseurs – peuvent se développer et produire des effets bénéfiques

sur le plan social. Les gouvernements et les donateurs ont une responsabilité fondamentale à assumer à cet égard. On sait parfaitement quelles sont les différentes composantes d'un climat d'investissement favorable, mais elles restent inaccessibles dans de nombreuses régions. On constate en effet que dans beaucoup de régions, les dépenses publiques en faveur de l'agriculture ne sont pas orientées vers les investissements ayant les résultats les plus positifs au niveau économique ou social. Si l'on sait si bien ce qu'il faut faire pour améliorer les investissements dans l'agriculture, comment expliquer le peu de progrès accompli?

Créer un climat favorable aux investissements privés dans l'agriculture: importance du contexte

Nous avons vu, dans les chapitres précédents, quels étaient les problèmes à surmonter pour créer un environnement favorable aux investissements privés dans l'agriculture. Il faut toutefois préciser que les priorités et l'importance des différents problèmes rencontrés varient d'un pays ou d'une région à l'autre, selon le contexte. Le niveau général de développement économique et le rôle de l'agriculture dans l'économie, l'ampleur et la gravité de la pauvreté rurale et de la faim, le degré de dégradation de l'environnement, la qualité de la gouvernance et le niveau des capacités institutionnelles sont autant de facteurs à prendre en considération. En général, des pays ayant des niveaux de revenu différents auront aussi des priorités et des défis différents en matière d'investissements.

Les pays à revenu élevé ont d'habitude un secteur agricole très développé et à haute intensité de capital et l'environnement est en général favorable aux investissements agricoles. Ils sont capables de répondre à

une hausse de la demande effective, notamment par une intensification des investissements. Cependant, dans beaucoup de pays, les incitations à investir dans l'agriculture, par rapport à d'autres secteurs, sont fortement influencées par les politiques économiques et sectorielles, qui font souvent pencher la balance du côté de l'agriculture.

Du point de vue des investissements agricoles, un des principaux problèmes qui se posent dans ces pays est de faire en sorte que les incitations économiques ne soient pas infléchies par les politiques, en faveur ou contre l'agriculture, et que les conditions d'investissement soient égales pour l'agriculture et les autres secteurs. Cela pourrait exiger une réduction du niveau élevé de soutien et de protection de l'État en faveur de ce secteur, mesure essentielle pour assurer une allocation efficiente des ressources, sur le plan économique et une bonne répartition des investissements agricoles, au niveau national et international. Un autre point fondamental est qu'il faut veiller à incorporer, dans les incitations, les coûts et les avantages pour l'environnement, de façon à encourager la durabilité de la production.

Les pays à revenu intermédiaire ont déjà atteint un certain niveau d'accumulation de capital en agriculture, supérieur à celui qui caractérise les pays à faible revenu (voir ci-après). En général, ils ont aussi un secteur agricole plus diversifié, du point de vue de la gamme de produits et des différentes entités qui opèrent dans le secteur. Souvent, l'agriculture ne joue qu'un rôle limité pour la réduction de la pauvreté, même si la situation varie d'un pays à l'autre. Dans ces pays, les investissements privés proviennent d'une multitude de sources (investissements à l'exploitation réalisés par de petits agriculteurs, investissements par des sociétés, IED) et sont destinés à différents types d'unités agricoles, allant de petites exploitations agricoles privées à de grandes entreprises agricoles. Certains types de producteurs peuvent être désavantagés par rapport à d'autres, en ce qui concerne leurs capacités d'investissement.

En plus d'assurer des incitations économiques aux investissements agricoles qui soient équitables par rapport à d'autres secteurs, et d'incorporer, dans les services

agricoles, les coûts et les avantages pour l'environnement, il s'avère, dans bien des cas, difficile d'améliorer l'environnement pour le rendre plus propice aux investissements. Dans ces pays, il faudra relever un grand défi, à savoir éviter toute discrimination entre les différents types d'investisseurs, en s'attachant à éliminer les facteurs qui gênent particulièrement les petits investisseurs et les investisseurs opérant dans des zones défavorisées. Il s'agit d'une tâche importante, non seulement pour des raisons d'équité, mais aussi pour garantir une allocation efficiente des capitaux investis. Dans de nombreux cas, il faudra aussi fournir un soutien particulier aux agriculteurs pour les aider à investir dans des méthodes de production durable.

Les pays à faible revenu sont très loin d'avoir exploité pleinement le potentiel du secteur agricole, que ce soit au niveau de la productivité, de la production, de la création de revenus ou de la réduction de la pauvreté. Pour un grand nombre d'agriculteurs, l'amélioration de la productivité agricole est un élément important des stratégies mises en œuvre pour échapper à la pauvreté. Dans cette optique, les agriculteurs doivent absolument renforcer, dans leurs exploitations, leurs dotations en capital – matériel, humain et naturel. L'accroissement des avoirs productifs des petits agriculteurs et l'amélioration de leurs capacités d'investissement occupent donc une place centrale dans les efforts de réduction de la pauvreté.

L'octroi d'incitations équitables à l'investissement agricole, à la fois par rapport à d'autres secteurs et entre les différents investisseurs s'intéressant à l'agriculture, joue un rôle aussi important pour l'investissement que les catégories de pays examinées ci-dessus. De plus, il est indispensable d'améliorer l'environnement entourant les investissements agricoles afin d'encourager ces investissements dans un grand nombre de pays. Cela ne suffit cependant pas à assurer des niveaux adéquats d'accumulation de capital. Il faut aussi réorienter les politiques et les programmes pour éliminer les obstacles à l'accumulation de moyens de production par les petits agriculteurs. Il sera probablement aussi essentiel de soutenir spécifiquement les investissements réalisés dans des méthodes

de production durable, en prévoyant des délais d'amortissement suffisamment longs, de façon à améliorer la durabilité de la production. De leur côté, les investissements de grande ampleur peuvent contribuer à la formation de capital, mais il est peu probable qu'ils apportent une solution à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire d'un très grand nombre de personnes; en outre, ces grands investissements font planer de graves risques pour les ruraux démunis s'ils ne sont pas gérés selon les règles. Des politiques et des programmes doivent, en conséquence, être mis en œuvre pour faire en sorte que ces investissements favorisent la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté des populations rurales, au lieu de les desservir.

Un climat d'investissement porteur, grâce aux investissements publics

On a besoin d'investissements publics pour créer un climat favorable aux investissements privés. De plus en plus souvent, des voix se sont élevées pour réclamer plus d'investissements publics dans l'agriculture et, en général, un accroissement des dépenses consacrées à l'agriculture. Or, un accroissement des dépenses générales consacrées à l'agriculture n'est pas une proposition simple à mettre en application. Il faut donc chercher à améliorer les effets des fonds publics limités alloués à l'agriculture, en suivant plusieurs principes de base.

Concentrer les fonds limités disponibles sur les investissements dans les biens publics

Selon les informations disponibles, les effets des dépenses publiques consacrées à l'agriculture peuvent être accrus – du point de vue de la production et de la productivité agricoles, ainsi que de la réduction de la pauvreté – en réorientant les dépenses visant à subventionner des biens privés et en les investissant dans des biens publics. Par exemple, la subvention du crédit ne produit en général que peu d'effets pour l'ensemble de la société, alors que les investissements publics destinés à renforcer les institutions financières peuvent faciliter la fourniture de meilleurs services de crédit et produire des effets plus positifs pour la

société. Les transferts sociaux bien ciblés peuvent produire des effets positifs au niveau des biens publics en permettant aux petits agriculteurs pauvres de conserver et d'accroître leurs actifs.

Investir dans la R&D

De nombreuses données concrètes, qui confirment les fortes retombées sociales des investissements publics consacrés à la recherche et aux technologies agricoles dans les pays en développement, montrent sans aucune ambiguïté que le niveau des investissements est clairement insuffisant dans ce domaine. Les dépenses publiques allant à la R&D ont des incidences nettement plus importantes sur la productivité et la production agricoles que les dépenses consacrées à d'autres activités directement liées à ce secteur et que les investissements de base effectués dans les infrastructures rurales, l'éducation, l'électrification, la santé et les télécommunications. Les dépenses affectées à la R&D agricole visant à améliorer la productivité ont aussi, invariablement, des effets très importants sur la réduction de la pauvreté.

Faire un choix judicieux parmi les investissements agricoles

Tous les types d'investissement n'ont pas les mêmes effets. Lorsque l'on appelle à accroître les fonds alloués à l'agriculture, il est essentiel d'établir clairement une distinction entre les activités qui ont une forte incidence sur la productivité, la réduction de la pauvreté ou d'autres aspects et celles qui n'ont qu'une incidence limitée. À l'heure de choisir entre les différents investissements agricoles possibles, il faudra tenir compte d'une série de considérations, présentées ci-après.

- Les données disponibles montrent que les investissements dans la R&D produisent invariablement des résultats très positifs et ont une forte incidence sur la réduction de la pauvreté, alors que les résultats des autres types d'investissement agricole varient, selon les pays et les contextes.
- Des investissements publics réalisés dans certains autres secteurs peuvent apporter une contribution très positive aux résultats du secteur agricole et à la réduction de la pauvreté, comme ceux

consacrés à la construction de routes rurales et à l'éducation.

- Il faut établir une stratégie d'investissement minutieuse, tenant compte de facteurs géographiques, car les effets des dépenses publiques sur le développement agricole seront probablement très hétérogènes dans l'espace. Plus précisément, les données présentées ici suggèrent que, dans plusieurs cas, les investissements ont été insuffisants dans les zones défavorisées, par rapport aux zones à haut potentiel.
- Les décideurs et les autres parties prenantes doivent savoir que certains types d'investissements publics ne produiront leurs résultats qu'à long terme, ce qui veut dire que toute analyse à court terme peut cacher les avantages économiques qui découlent de ces investissements, après une longue période de gestation.

Améliorer les processus d'élaboration des politiques et de planification des investissements agricoles

Tout le monde connaît les principes à mettre en œuvre pour encourager les investissements dans l'agriculture et les orienter vers les activités qui produiront les meilleurs résultats économiques et sociaux, mais il est bien plus difficile d'élaborer des politiques à partir de ces principes. L'amélioration des politiques publiques et de la planification des investissements destinés à l'agriculture passe par une série d'étapes fondamentales.

Définir les objectifs

Si l'on veut planifier rationnellement les politiques et les investissements agricoles, il faut définir clairement les objectifs et préciser comment les politiques et les investissements publics viennent s'inscrire dans le cadre de la stratégie globale de développement d'un pays donné. Les objectifs varient d'un pays à l'autre et doivent être fixés avec la participation active des parties prenantes. En d'autres termes, l'importance relative d'objectifs fondamentaux comme l'expansion des approvisionnements alimentaires, la

réduction de la pauvreté et l'environnement durable pourra varier entre des pays qui sont à des stades de développement différents.

Assurer la cohérence entre les politiques et la planification des investissements publics

Il faut assurer la cohérence entre les politiques et la planification des investissements publics pour en améliorer les effets et faciliter la réalisation efficace et efficiente des objectifs. Cela signifie qu'il faut veiller à ce que les politiques et les investissements publics visent des objectifs bien définis et se complètent mutuellement, au lieu de se concurrencer. Si les politiques et les plans d'investissement ne sont pas compatibles et cohérents entre eux, leurs effets seront fortement amoindris. Faute d'un cadre d'action approprié, on risque d'investir des fonds publics en pure perte.

Améliorer la base empirique pour l'élaboration des politiques, la planification des investissements et l'analyse d'impact

Une meilleure cohérence et efficacité des politiques et des investissements exigent une solide base de données concrètes décrivant leur nature et leurs effets. Il faut toutefois préciser que cette tâche n'est pas nécessairement des plus faciles. L'examen des dépenses publiques allouées à l'agriculture peut donner une vue d'ensemble du plus haut intérêt sur la ventilation des dépenses publiques, qui servira de base pour des améliorations futures²⁸. Les enquêtes de suivi des dépenses publiques se concentrent sur l'exécution du budget; elles contrôlent et mesurent les dépenses, de l'ouverture de crédits initiale jusqu'au destinataire final, évaluent dans quelle mesure les fonds publics sont bien utilisés comme prévu et identifient les fuites éventuelles. Il est également important de bien comprendre quels sont les effets des politiques sur les incitations

²⁸ La Banque mondiale et le Département britannique du développement international (DFID) ont élaboré des directives sur la réalisation des examens portant sur les dépenses publiques (Banque mondiale, 2011e). L'IFPRI a mené une série d'études sur les résultats de différents types de dépenses et d'investissements publics, dans plusieurs pays (dont certaines sont citées au chapitre 5).

à l'investissement privé²⁹. La nécessité de renforcer, à tous les niveaux, les capacités d'élaboration des politiques est une autre question, étroitement apparentée.

Assurer la coordination entre les secteurs, les gouvernements, les ministères, les organismes et les partenaires de développement

Les investissements agricoles peuvent produire des résultats dans des domaines étrangers à l'agriculture et relevant d'autres secteurs ou organismes (santé et nutrition, par exemple), tandis que des investissements effectués par des organismes qui ne s'occupent pas en premier lieu d'agriculture (infrastructures routières, électrification, éducation, etc.) peuvent être parmi les principaux facteurs responsables de l'intensification de la croissance agricole. On voit donc qu'il faut éliminer tout obstacle administratif et institutionnel freinant la coordination entre les organismes – non seulement entre les différents ministères des gouvernements des pays en développement, mais aussi entre les unités des donateurs. Souvent, il faut aussi assurer la coordination entre les différents niveaux des pouvoirs publics investissant dans l'agriculture. Un premier pas dans ce sens (et le plus facile) consisterait à améliorer la mise en commun de l'information ayant trait aux effets intersectoriels des investissements publics, ainsi qu'aux montants et aux caractéristiques des investissements réalisés par différents organismes. Une deuxième étape, plus ambitieuse, serait de chercher à améliorer les allocations de fonds, entre les différents organismes et au sein de ceux-ci, dans l'intérêt de tous et dans le but d'atteindre des objectifs multiples de développement.

Améliorer la gouvernance, la transparence et l'intégration dans les politiques et dans la planification

Il est essentiel d'améliorer la gouvernance des politiques publiques et des priorités d'investissement – y compris leur transparence et leur intégration – afin de maximiser les effets des politiques.

Pour compléter la coordination entre les différents secteurs et organismes, il faudrait assurer la participation de toutes les parties prenantes à la définition et à la mise en œuvre des politiques et des programmes d'investissement. La décentralisation administrative et politique peut souvent contribuer à améliorer la transparence et la responsabilisation.

Surmonter les problèmes relevant de l'économie politique

Dans différents pays et divers contextes, il est souvent difficile d'orienter les politiques et les dépenses publiques vers des objectifs précis de développement ou de réduction de la pauvreté en raison de contraintes spécifiques relevant de l'économie politique. Les principaux problèmes à surmonter sont l'accaparement des ressources par les élites et la résistance au changement de la part des bénéficiaires des politiques actuelles. Les problèmes relevant de l'économie politique sont peut-être le principal obstacle à franchir pour affiner les politiques visant à promouvoir les investissements privés et améliorer les investissements publics dans l'agriculture. Il faut néanmoins préciser que les progrès réalisés dans les domaines précités – clarification des objectifs et des stratégies de développement, cohérence des politiques, amélioration des données de base pour la prise de décisions concernant les politiques et les investissements, meilleure coordination et transparence accrue – peuvent contribuer à mobiliser le soutien politique nécessaire au changement.

Messages clés du rapport

La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2012: investir dans l'agriculture pour un avenir meilleur contient les messages clés suivants:

- **L'investissement dans l'agriculture est l'une des stratégies les plus efficaces pour réduire la pauvreté et la faim et promouvoir la durabilité.** Les régions où le capital agricole et les dépenses publiques agricoles par travailleur ont stagné ou baissé au cours des trente dernières années sont aussi, actuellement, les épices de la pauvreté et de la faim dans le monde.

²⁹ Le projet de suivi et d'analyse des politiques alimentaires et agricoles en Afrique (voir le chapitre 3) est l'une des initiatives visant à améliorer l'analyse des politiques et des dépenses publiques.

Dans les prochaines décennies, la croissance de la demande de produits agricoles aggravera les pressions exercées sur les ressources naturelles, qui sont déjà fortement dégradées dans de nombreuses régions en développement. Il faut réaliser des investissements pour conserver les ressources naturelles et assurer la transition vers une production durable. Si l'on veut éradiquer une fois pour toutes la faim, il faudra augmenter fortement les investissements agricoles et, surtout, améliorer la qualité de ces investissements.

- **Les agriculteurs sont de loin la principale source d'investissements dans l'agriculture.** On s'est récemment intéressé aux investissements étrangers directs et à l'aide publique au développement, mais les investissements réalisés par les agriculteurs eux-mêmes sont nettement supérieurs à ces sources d'investissement et dépassent aussi largement les investissements publics, malgré les environnements peu favorables où évoluent de nombreux agriculteurs. En effet, les investissements dans des biens d'équipement agricole, à l'exploitation, représentent plus du triple de toutes les autres sources de financement réunies.
- **Les agriculteurs doivent être au centre de toute stratégie d'accroissement des investissements en agriculture, mais ils n'investiront de manière adéquate que si le secteur public crée un climat favorable aux investissements agricoles.** On sait bien quelles sont les conditions essentielles à remplir, mais souvent, on n'en tient pas compte. La mauvaise gouvernance, l'absence de l'état de droit, le niveau élevé de la corruption, les droits de propriété mal assurés, les règles commerciales arbitraires, la taxation relative de l'agriculture par rapport à celle d'autres secteurs, le manque d'infrastructures et de services publics adéquats en milieu rural et le gaspillage de ressources publiques pourtant limitées sont autant de facteurs qui contribuent à accroître les coûts et les risques liés à l'agriculture et réduisent fortement l'incitation à investir dans le secteur agricole. Les gouvernements doivent investir dans le renforcement des institutions et des capacités humaines, de manière à maintenir un environnement favorable aux investissements agricoles.
- **Il est certes indispensable de mettre en place un environnement favorable aux investissements agricoles, mais cela ne suffit pas pour permettre aux très nombreux petits agriculteurs d'investir, ni pour que les grands investissements répondent aux objectifs souhaités sur le plan social.**
 - **Les gouvernements et les donateurs ont une responsabilité spéciale à assumer pour aider les petits agriculteurs à surmonter les obstacles qui se présentent à eux pour l'épargne et l'investissement.** Les petits agriculteurs sont souvent confrontés à de grandes difficultés lorsqu'ils tentent d'investir dans l'agriculture, car ils fonctionnent à un niveau si proche de la survie qu'ils n'arrivent pas à épargner ou à prendre en charge de nouveaux risques. Ils ont besoin de droits de propriété garantis et de meilleurs services publics et infrastructures rurales. Des associations de producteurs plus solides, comme des coopératives, pourraient les aider à gérer les risques et à réaliser des économies d'échelle pour l'accès aux marchés. Des dispositifs de protection sociale et des paiements de transfert peuvent en outre les aider à accumuler du capital et à conserver leurs actifs, dans le secteur agricole ou toute autre activité de leur choix.
 - **Les gouvernements, les organisations internationales, la société civile et les investisseurs privés doivent veiller à ce que les investissements à grande échelle dans l'agriculture produisent des effets positifs sur le plan social et soient durables d'un point de vue environnemental.** Les investissements à grande échelle, y compris ceux des sociétés étrangères et des fonds souverains, offrent de bonnes possibilités d'emploi et de transfert de technologies dans le secteur agricole, mais peuvent aussi menacer les moyens d'existence des populations locales, notamment dans le cas de droits de propriété mal définis. Il faut améliorer la gouvernance de

ces investissements, en favorisant les modèles de transparence, de responsabilisation et de partenariat ouvert qui ne donnent pas lieu à des transferts de terres et offrent à la population locale l'occasion de tirer profit de ces investissements.

- **Les gouvernements et les donateurs doivent s'attacher à canaliser les fonds publics limités dont ils disposent vers la fourniture de biens publics essentiels, générant d'importantes retombées sur le plan économique et social.** Les priorités en matière d'investissement public varieront d'un pays et d'une époque à l'autre, mais il apparaît clairement que certains types de dépenses sont meilleurs que d'autres. Les investissements dans des biens publics comme la recherche agricole vouée à l'amélioration de la productivité, les routes rurales et l'éducation ont invariablement des

retombées plus positives pour la société que les subventions encourageant l'utilisation d'engrais, par exemple, car celles-ci sont souvent monopolisées par les élites rurales et réparties d'une façon qui nuit aux fournisseurs privés d'intrants. De telles subventions sont peut-être populaires sur le plan politique, mais elles représentent rarement une utilisation rationnelle des fonds publics. S'ils se concentrent effectivement sur les biens publics, y compris la gestion durable des ressources naturelles, les gouvernements peuvent accroître les effets des dépenses publiques sur la croissance agricole et la réduction de la pauvreté. Les gouvernements doivent investir dans le renforcement des institutions et des capacités humaines, de manière à mettre en place un environnement porteur, favorable aux investissements agricoles.

