

Créer un cadre d'investissement agricole

Service de l'appui et de l'assistance aux politiques de la FAO (TCSP)

Les récentes crises alimentaires, la persistance de la pauvreté et la constatation que très peu de pays atteindront le but des Objectifs du Millénaire pour le développement (diviser par deux la proportion de personnes victimes de la faim d'ici 2015) ont incité les gouvernements des pays développés et en développement à s'intéresser de plus près à l'investissement dans l'agriculture. Les pays de l'Union africaine ont pris l'engagement, dans la Déclaration de Maputo, d'allouer au moins 10 % des dépenses publiques à ce secteur. Les pays du G8 et du G20, quant à eux, se sont engagés à renforcer leur aide et leur appui afin d'augmenter l'investissement dans l'agriculture.

Cet intérêt renouvelé pour l'investissement agricole après 20 ans d'un considérable déclin de la part des dépenses publiques et de l'aide internationale au développement consacrée à l'agriculture constitue une évolution bienvenue. Mais avant de s'embarquer dans un nouveau programme d'augmentation de l'investissement dans l'agriculture, il faut impérativement comprendre les raisons de la persistance de la pauvreté, de l'insécurité alimentaire et de la faim en dépit des sommes considérables déjà investies dans la résolution de ces problèmes. En particulier, il est important d'éclaircir les points suivants :

- Qu'entend-on par investissement et quels sont les moteurs de l'investissement agricole ?
- Des prêts et des subventions de l'étranger peuvent-ils compenser l'absence d'épargne domestique ?
- L'investissement public peut-il compenser l'absence d'investissement des entreprises privées et des ménages et *vice versa* ?
- L'investissement public peut-il compléter et stimuler l'investissement privé ?
- Quelles conditions faut-il mettre en place pour que l'investissement du secteur privé national et international exerce un effet positif sur le développement agricole au niveau des exploitations ?

Le TCSP s'appuie sur les ressources ordinaires des programmes de la FAO et un projet de fonds fiduciaire japonais¹ pour s'efforcer de mieux comprendre ces questions.

Multiplicité des formes de l'investissement

On peut définir l'investissement comme un changement du stock de capital existant, qui peut être aussi bien positif que négatif. Il va quasiment sans dire que la croissance et le développement nécessitent l'augmentation du capital. Celui-ci prend de multiples formes : capital financier, productif et fixe, fonds de roulement mais aussi capital humain, social et naturel. L'addition pure et simple des différentes formes de capital ne permet pas de calculer la quantité totale de capital disponible car elles se recoupent et se complètent. Divers agents (individus, ménages, secteur privé et public) exercent des degrés variables de contrôle et de propriété sur ces différents types de capital.

L'investissement ne constitue qu'un élément parmi d'autres de la relation complexe qu'entretiennent la formation de capital, la croissance économique, le développement agricole et la réduction de la pauvreté et de la faim. Il peut être autant le déclencheur que le résultat de politiques et de stratégies nationales spécifiques. De multiples questions de politique influent sur l'investissement (agriculture, propriété foncière, réduction de la pauvreté, gestion des ressources naturelles, éducation, recherche et développement, infrastructure, adaptation à l'évolution

climatique et réglementations budgétaires et monétaires). Aucun ensemble de politiques ne permet à lui seul d'accroître l'investissement international et national dans l'agriculture et de veiller à ce qu'il contribue à réduire la faim et la pauvreté. L'investissement comporte néanmoins plusieurs caractéristiques essentielles qu'il convient de traiter.

Importance de l'épargne dans le financement de l'investissement

L'épargne demeure un mode essentiel de financement de l'investissement. Dans une optique de développement durable et de réduction de la pauvreté, rien ne peut se substituer à l'augmentation de l'épargne domestique. Ce point de vue est exprimé dans le Rapport sur la croissance 2008 de la Commission sur la croissance et le développement intitulé Stratégies pour une croissance durable et un développement solidaire. Ce document, qui a étudié 13 pays considérés comme ayant atteint les meilleurs résultats en termes de croissance et de développement, note qu'ils se caractérisent tous, entre autre, par des taux élevés d'épargne et d'investissement. En outre, les données collectées par la Banque mondiale auprès de plus de 32 000 entreprises privées de 100 pays développés et en développement indiquent que plus de 60 % de leurs investissements sont financés par leur propre épargne contre moins de 20 % par des emprunts bancaires. De la même manière, l'essentiel des investissements dans l'agriculture provient de l'épargne des agriculteurs eux-mêmes.

Capital fixe et droits de propriétés

Les acteurs d'une économie quelle qu'elle soit (administrations du secteur public, entreprises privées, petites entreprises, dont les exploitations agricoles, et ménages) n'abordent pas l'épargne et l'investissement de la même manière. Le comportement des ménages agricoles en la matière n'est pas bien compris. Mais il est clair que l'essentiel de leur épargne est consacré à la formation de capital fixe sous la forme d'immobilier et d'autres actifs, par exemple. Le capital fixe permet aux agriculteurs d'accéder aux marchés financiers et d'emprunter du fonds de roulement pour poursuivre leurs investissements. Aucune institution financière ne prête sans garantie. Cependant, comme dit plus haut, le capital emprunté représente toujours une faible part du capital fixe et de l'investissement total.

C'est pourquoi la formation de capital fixe est un moteur de croissance économique, de développement et de réduction de la pauvreté et de la faim. Des droits de propriété clairement définis appliqués avec justice et équité à l'ensemble de la population et sous l'autorité de la loi constituent des facteurs cruciaux pour la formation de capital fixe. Les droits de propriété n'impliquent pas nécessairement des droits fonciers individuels. L'essentiel est qu'ils définissent clairement qui a accès à la terre et à qui elle appartient. Tant que ces questions ne sont pas résolues, toute tentative d'augmentation de l'investissement des ménages dans le capital fixe est vouée à l'échec.

Importance fondamentale de la formation de capital au niveau des exploitations

Pour qu'un quelconque investissement exerce un impact positif sur la production et la productivité, il doit contribuer à la formation de capital au niveau des exploitations. À cet égard, les investissements effectués par les agriculteurs eux-mêmes s'avèrent indispensables. Ils constituent le moteur du développement durable et de la réduction de la pauvreté et de la faim.

Les principales sources de financement de l'investissement à la disposition des agriculteurs sont leur épargne et leur capital fixe, qui sert de garantie pour obtenir du crédit. La formation de capital est certainement supérieure pour les ménages agricoles disposant d'une épargne positive et dont la propriété foncière est clairement reconnue par la loi. Il en va de même pour les agriculteurs qui possèdent des exploitations d'une superficie supérieure à la moyenne, détiennent davantage de

valeurs immobilisées et diversifient leur production. Cependant, dans les pays où les niveaux de pauvreté et de faim sont élevés tels que l'Inde et le Bangladesh, l'agriculteur moyen ne gagne même pas la moitié de la somme nécessaire pour passer au-dessus du seuil de pauvreté. La situation en matière de capacité à épargner et à revendiquer leurs droits fonciers est même pire pour les agriculteurs petits et marginaux dont les exploitations sont d'une superficie inférieure à la moyenne.

Le fait que les agriculteurs dans l'incapacité d'épargner soient aussi dans l'incapacité d'investir n'a rien de nouveau. Cependant, dans le contexte actuel d'intérêt renouvelé pour l'investissement, les implications de cette situation en termes de politiques s'avèrent pertinentes. L'appui et l'investissement du secteur public ne se substituent pas à l'investissement que les agriculteurs eux-mêmes ont besoin de consentir pour augmenter leur production. Les investissements du secteur public jouent principalement un rôle de complément. Aider les agriculteurs sans épargne à accéder au crédit les conduit souvent à l'endettement et peut même augmenter le nombre de pauvres et d'affamés. Comme dit plus haut, les faits montrent que, partout dans le monde, la majeure partie des ressources investies dans les exploitations provient de l'épargne des agriculteurs. Le crédit joue un rôle relativement faible dans l'investissement à ce niveau.

Étude des différentes politiques d'investissement étranger direct

Les données révèlent le rôle marginal de l'investissement des entreprises nationales et internationales dans la production agricole et sa faible contribution à la formation de capital au niveau des exploitations. Entre 1970 et 2008, moins de 0,5 % de l'investissement étranger direct en Thaïlande a concerné l'agriculture. En Chine pendant les années 1990, l'agriculture n'a bénéficié que de 1,3 % de l'investissement étranger direct total. Au Brésil, l'investissement étranger direct dans l'agriculture en 2008 n'a représenté que 420 millions d'USD sur 288 milliards.

De larges consultations et enquêtes menées par la FAO auprès d'entreprises investisseuses nationales et internationales ont révélé qu'elles ont tendance à éviter d'investir dans la production primaire pour les raisons suivantes : niveau de risque élevé de ce type de production, ingérence gouvernementale quasi universelle dans la production, les prix et le commerce des cultures alimentaires de base, flou des droits de propriété et absence de lois pour les faire valoir ainsi que difficultés à récupérer l'investissement dans le capital fixe en cas de litiges.

Pour toutes ces raisons, les investisseurs privilégient les processus d'après récolte et les cultures à forte valeur ajoutée. Avec l'aide du projet de fonds fiduciaire japonais mentionné plus haut, le TCSP est en train d'analyser les différentes politiques et les bonnes pratiques permettant d'accroître l'investissement étranger direct dans l'agriculture.

Étude de « l'accaparement des terres »

L'achat de terres par des pays riches dans des pays en développement disposant de larges superficies cultivables, une pratique souvent baptisée « accaparement des terres », est en train de devenir une forme nouvelle d'investissement étranger direct qui risque de remettre en cause la sécurité alimentaire mondiale. À l'heure actuelle les données manquent sur ce problème mais des scénarios suggèrent qu'il ne concernerait, au maximum, qu'1 % des terres arables des pays concernés, soit un chiffre minime dans le contexte mondial. Cette pratique pourrait néanmoins exercer un impact significatif au niveau local.

Mise en place des conditions favorables à un investissement efficace

L'approche de l'investissement du TCSP évite l'allocation des contributions financières et des autres ressources à des projets et des programmes de développement spécifiques. Ce type de contributions

consenties par des gouvernements nationaux, des institutions financières internationales et la communauté des donateurs demeure certes important pour réduire la pauvreté et la faim dans les pays en développement. L'investissement dans les biens publics est essentiel. L'investissement public peut compléter les investissements privés de manières très positives. Cependant, le TCSP estime que la sécurité alimentaire durable, la réduction de la pauvreté et le développement agricole dépendent avant tout de la mise en place de conditions permettant de réunir l'investissement agricole, l'épargne domestique, l'investissement dans le capital fixe au niveau des exploitations en un cercle vertueux que l'aide et l'investissement étrangers devraient contribuer à renforcer.

Le TCSP s'efforce de mieux comprendre la relation entre l'investissement national et étranger dans l'agriculture d'une part et le développement durable, la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire d'autre part. Il travaille à la formulation d'un cadre de décision permettant aux pays de mettre en place un environnement propice à l'augmentation de l'épargne et de la formation de capital au niveau des exploitations ainsi qu'à la production et à la productivité agricoles. Il met l'accent sur la production de denrées alimentaires. Dans le cadre de son travail, le TCSP apporte sa pierre à la préparation d'une base de données en ligne consacrée aux investissements dans l'agriculture, y compris dans le stock de capital agricole. Cette base de données, qui comprendra également des informations pertinentes sur les règles, les réglementations et les procédures de l'investissement étranger dans le secteur agricole des pays en développement, sera liée aux bases de données de la FAO sur les dépenses publiques et l'aide publique au développement dans l'agriculture.

Pour obtenir des informations complémentaires, contactez :

Richard China

Directeur, Division de l'appui à l'élaboration des politiques et des programmes

E-mail : Richard.china@fao.org

David Phiri

Chef, Service de l'appui à l'assistance aux politiques

Division de l'appui à l'élaboration des politiques et des programmes

E-mail : david.phiri@fao.org

Saifullah Syed

Fonctionnaire principal chargé des politiques

Service d'appui à l'assistance aux politiques

Division de l'appui à l'élaboration des politiques et des programmes

E-mail : saifullah.syed@fao.org

Masahiro Miyazako

Coordonnateur des projets, Service d'appui à l'assistance aux politiques

Division de l'appui à l'élaboration des politiques et des programmes

E-mail : masahiro.miyazako@fao.org

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

Viale Delle Terme di Caracalla, 0053 Rome, Italie