



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

CONFÉRENCE

Trente-quatrième Session

Rome, 17-24 Novembre 2007

LE FINANCEMENT DE L'AGRICULTURE: ENJEUX, CONTRAINTES ET PERSPECTIVES

Table des matières

	<i>Pages</i>
I. INTRODUCTION	2
II. L'AGENDA INTERNATIONAL: L'AGRICULTURE ET LES ENGAGEMENTS À ACCROÎTRE L'AIDE	3
III. RESSOURCES EXTÉRIEURES	4
IV. RESSOURCES INTÉRIEURES	7
V. MOBILISATION DES RESSOURCES AU PROFIT DES EXPLOITANTS	9

Par souci d'économie, le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à ne demander d'exemplaires supplémentaires qu'en cas d'absolue nécessité et à apporter leur exemplaire personnel en séance.
La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

I. INTRODUCTION

1. Selon les estimations les plus récentes, le nombre de personnes souffrant de malnutrition chronique dans le monde était de 854 millions pour la période 2001-2003. De ce total, 820 millions vivent dans les pays en développement, 25 millions dans des pays en transition, 9 millions dans des économies de marché développées, tandis que soixante et un pour cent vivent en Asie et dans le Pacifique et vingt-quatre pour cent en Afrique subsaharienne.¹

2. Si le nombre des mal nourris a diminué en Asie et en Amérique latine, il n'a cessé d'augmenter dans l'Afrique subsaharienne où ils ne seraient pas moins de 206 millions. Pratiquement aucun progrès n'a été réalisé par rapport à l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation (SMA) de réduire de moitié le nombre des mal nourris d'ici à 2015. Depuis 1990-92, le nombre de personnes souffrant de malnutrition dans les pays en développement n'a diminué que de 3 millions passant de 823 à 820 millions.

3. Réduire substantiellement la faim est une tâche d'une ampleur colossale. Les solutions sont à rechercher non seulement du côté de l'agriculture, mais aussi du contexte politique économique et social général dont dépend la mise en oeuvre des mesures propres à stimuler une croissance économique vigoureuse et la diversification économique des zones rurales, alors qu'à l'inverse l'insécurité alimentaire apparaît comme un frein à la croissance. La présente étude porte exclusivement sur l'un des éléments de la lutte contre la faim, à savoir **la mobilisation des ressources à tous les niveaux afin d'accroître la production et la productivité de l'agriculture et de renforcer la capacité de production des zones rurales** où vivent la plupart de ceux qui souffrent de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire. Elle part de l'hypothèse que la faiblesse des investissements dans le secteur est l'une des principales entraves à l'accroissement de la production agricole. Au niveau mondial, le montant total des crédits mobilisant des ressources extérieures consentis à l'agriculture et au développement rural par les institutions financières internationales (IFI) a diminué de moitié entre 1990 et 1999. Quoique depuis quelques années une baisse plus modérée ait fait suite à cette chute brutale, lorsqu'on la compare avec d'autres secteurs, on ne peut pas dire que l'agriculture ait réussi à s'attirer la faveur des investisseurs. Le Programme de lutte contre la faim de la FAO a calculé qu'au niveau mondial un apport annuel de ressources d'un montant de 24 milliards de dollars EU, montant des plus modeste comparé aux 300 milliards de dollars EU que versent chaque année les pays de l'OCDE à leur agriculture sous forme de subventions, serait nécessaire pour atteindre l'objectif de développement du Millénaire consistant à réduire de moitié le nombre de personnes souffrant de l'insécurité alimentaire dans le monde d'ici 2015. Il en résulterait des retombées positives annuelles estimées à 120 milliards de dollars EU.

4. Seront successivement examinés dans cette étude, les différents types de ressources extérieures disponibles, les résultats d'ensemble effectivement obtenus par rapport aux engagements internationaux concernant l'accroissement des financements en faveur du développement, plus spécifiquement dans le secteur agricole, de même que les facteurs affectant la mobilisation et l'allocation des ressources intérieures et les entraves au développement des investissements par les exploitants eux-mêmes. Les contraintes liées à la capacité d'absorption, le rôle que l'aide peut jouer pour les résoudre, le besoin de mécanismes de financement novateurs pour l'agriculture, autant de questions qui seront également abordées dans la conclusion de cette étude.

¹ Voir: *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2006* FAO (*State of Food Insecurity in the World 2006*, FAO).

II. L'AGENDA INTERNATIONAL: L'AGRICULTURE ET LES ENGAGEMENTS À ACCROÎTRE L'AIDE

5. L'adoption des Objectifs de développement du Millénaire (ODM), de la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) et de l'initiative en faveur des pays pauvres les plus lourdement endettés (PPLE) témoigne d'une volonté politique sans précédent de s'attaquer au problème multiforme de la pauvreté mondiale.

Monterrey

6. En mars 2002, la Conférence internationale sur le financement du développement a réuni à Monterrey cinquante chefs d'État ou de gouvernement avec les représentants du secteur privé, de la société civile et de toutes les principales organisations monétaires, économiques, commerciales et financières intergouvernementales. Convoquée suite à l'adoption en 2001 de l'Objectif de développement du Millénaire, elle visait à accélérer la libération des ressources financières nécessaires à sa réalisation. À cette occasion, les pays en développement sont convenus d'augmenter le montant des ressources publiques consacrées au développement, de prendre des mesures visant à améliorer les systèmes publics de gestion, d'accroître l'efficacité des dépenses et de créer un environnement propice aux investissements privés d'origine intérieure et extérieure. Les pays développés de leur côté s'engageaient à accroître les ressources financières internationales et la coopération technique en faveur du développement, le soutien aux pays endettés, ainsi que la participation au commerce international des pays en voie de développement et en transition.

7. Le consensus de Monterrey – où aucun pays n'avait assumé d'obligation formelle d'accroître les ressources en faveur du développement – devait susciter des réactions positives. L'aide publique au développement (APD) dont le montant se chiffrait à 58,3 milliards de dollars EU en 2002 et 69 milliards en 2003 fut portée à 79,4 milliards en 2004 avant d'atteindre le record de 106,8 milliards de dollars EU en 2005. L'indicateur APD passa alors de 0,22 pour cent en 2002 à 0,33 pour cent en 2005. L'APD destinée aux pays les moins avancés ayant le plus besoin de financement pour atteindre l'Objectif de développement du Millénaire s'est redressée plus vigoureusement encore pour atteindre un montant supérieur à 23 milliards de dollars EU en 2003, en augmentation de 60 pour cent par rapport à l'année 2001. En mai 2005, l'Union européenne se fixa pour objectif intermédiaire d'atteindre un rapport APD/PNB de 0,56 pour cent en 2010, en vertu duquel le montant de l'APD devrait passer de 34,5 milliards d'euros en 2004 à 67 milliards d'euros en 2010; elle s'est également fixée pour échéance la date de 2015 pour atteindre l'objectif de 0,7 pour cent.

Gleneagles

8. Le 31^e sommet du G-8 qui s'est tenu à Gleneagles en 2005 a réaffirmé les engagements pris en matière de développement, en particulier en faveur de l'Afrique. S'inspirant des travaux de la Commission pour l'Afrique, mise en place par le gouvernement du Royaume-Uni en 2004 et chargée de formuler de nouvelles idées pour améliorer l'aide au développement, le Sommet a accepté la remise intégrale de la dette des 18 pays en développement les plus endettés, d'un montant de 40 milliards de dollars EU, et de doubler le montant de l'aide pour l'Afrique d'ici la fin de la décennie (de 25 milliards EU en 2004 le montant de l'aide devrait passer à 50 milliards EU en 2010)². La Commission pour l'Afrique a expressément reconnu que le développement agricole était l'une des clés du développement de l'Afrique. Elle a lancé un appel pour l'octroi de 2 milliards de dollars EU supplémentaires par an pour de petits projets de contrôle de l'eau au niveau du village et de 10 milliards de dollars EU supplémentaires par an pour le développement des infrastructures jusqu'en 2010, ainsi que 15 milliards de dollars EU de 2010 à 2015. Trois ans plus tard, cependant, le Sommet du G-8 à Heiligendamm n'a guère eu de progrès à faire valoir

² Voir: *Notre intérêt commun, Rapport de la Commission pour l'Afrique*, 2005.

dans la réalisation de ses objectifs pour l'Afrique et a laissé entièrement de côté les questions de l'agriculture et du développement rural.

Autres engagements

9. Bien que la plus grande partie de l'APD (90 pour cent environ) continue de provenir des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD), la coopération sud-sud (CSS) ne cesse de prendre de l'importance, notamment l'aide provenant de pays comme la Chine et l'Inde. Ces nouvelles ressources pour le développement n'entrent pas dans la définition de l'APD et ne répondent pas nécessairement aux normes du CAD. Les multiples initiatives et les engagements annoncés lors du Sommet mondial de l'alimentation en matière de lutte contre la faim représentent une opportunité à laquelle il faut donner rapidement suite sous forme de propositions visant à garantir un emploi efficace de ces ressources supplémentaires pour revitaliser l'agriculture.

III. RESSOURCES EXTÉRIEURES

10. Les ressources extérieures pour l'investissement sont d'origine tant publique que privée. S'il est vrai que les apports de ressources extérieures pourraient être augmentés, les raisons de leur faible niveau actuel sont complexes et il faudra du temps pour y remédier. Les apports du secteur public prennent la forme de prêts (et dans une certaine mesure de subventions) des institutions financières internationales et de subventions des donateurs multilatéraux et bilatéraux. Les investissements du secteur privé se font soit directement soit en partenariat avec des intérêts du secteur privé national, ou en coparticipation avec les gouvernements, mais dans ce dernier cas, il s'est agi le plus souvent de racheter des actifs publics privatisés plutôt que de procéder à de nouveaux investissements. En proportion du montant total de l'aide mondiale, l'aide en faveur de l'agriculture, qui représentait 20 pour cent du total au début des années 80, n'était plus que de 8 pour cent à la fin du siècle. Si depuis le début de ce siècle, le montant total des investissements dans l'agriculture est en légère progression, l'agriculture reste la lanterne rouge dans la course aux investissements.

Les apports de ressources publiques

11. Le montant global des engagements au titre de l'APD, principale mesure des apports d'aide publique, a augmenté de 68 pour cent entre 1980 et 2003. Toutefois, pendant la même période, les apports d'aides extérieures à l'agriculture ont diminué de 10 pour cent. Si l'on tient compte des transferts nets de ressources, le tableau s'assombrit encore. En 2003, par exemple, 7 pour cent seulement des prêts de la Banque mondiale/AID étaient destinés à l'agriculture, aux pêches et aux forêts, contre 12 pour cent en 1996. Pourtant, un changement remarquable s'est produit depuis 2003. Bien que l'on ne dispose pas de données pour le montant global de l'aide, les prêts accordés à l'agriculture par les principales agences multilatérales ont augmenté de 30 pour cent en 2003-2005. En 2004, la part de l'agriculture dans le montant total de l'APD bilatérale des membres du CAD (1 850 millions de dollars EU, environ) était de 3,4 pour cent tandis que sa part de l'APD multilatérale (1 300 millions de dollars EU, environ) était de 6,2 pour cent.

12. Les difficultés que rencontre l'agriculture pour s'attirer des apports extérieurs d'APD plus consistants tiennent à diverses raisons dont la moindre n'est pas la perception qu'il s'agit d'un secteur intrinsèquement « difficile » et que l'on peut employer plus efficacement ces ressources dans d'autres secteurs, même s'il est évident que la pauvreté est très majoritairement concentrée dans les zones rurales. Les engagements en faveur du financement du secteur social, de la santé et de l'éducation, qui sont au centre des programmes d'aide aux pays pauvres les plus endettés au titre de l'allègement de la dette, ou en faveur du développement des infrastructures lorsqu'il était possible de définir les programmes et objectifs avec précision, ont eu la préférence sur le secteur agricole. La cause de l'agriculture n'a pas été plaidée avec suffisamment de vigueur dans bien des cas et la plupart des budgets penchent fortement du côté du secteur social dans les zones urbaines.

Les Institutions financières internationales et les donateurs bilatéraux

13. Il ressort des examens de portefeuilles réalisés par les IFI que les projets d'investissements dans le secteur se caractérisent généralement par la faiblesse des performances, la lenteur des déboursements, la longueur des périodes de mise en oeuvre et une rentabilité *ex post* minime, quand elle n'est pas négative. Frustrées par ces mauvaises performances, les IFI se sont montrées moins enclines à financer l'agriculture. Dans certains cas, ont été adoptées des approches sectorielles³ visant à appuyer la mise en oeuvre du programme et du budget d'un ministère donné, s'inscrivant dans un cadre contractuel de dépenses à moyen terme (MTEF), afin d'intégrer l'aide provenant de nombreux donateurs et la mettre au service de la réforme des politiques et des institutions. Conformément à la Déclaration de Paris, IFI et donateurs peuvent procéder à des "investissements groupés" dans le cadre d'une approche sectorielle où tous les participants ont recours aux mêmes procédures d'achat et de présentation des rapports, mais il n'est pas rare que la complexité du mécanisme se traduise par des retards dans les déboursements⁴. La nécessité de respecter les plafonds budgétaires du MTEF amène les différents secteurs du ministère à rivaliser pour l'obtention des fonds disponibles tandis que le recours au soutien du budget général, particulièrement en Afrique, a pour effet que le Ministère de l'agriculture et le secteur ne bénéficient plus de financements réservés. Enfin, la tendance à exiger des indicateurs de performance et à allouer les ressources en fonction des résultats, désavantage l'agriculture du fait qu'il est difficile de définir les résultats d'un investissement dans la politique agricole.

14. Les projets restent importants et pour obtenir un montant supérieur d'aide, il convient d'améliorer la conception des projets et des programmes au niveau national. La baisse des prix des produits agricoles sur le marché mondial vers la fin des années 90 et le début des années 2000 a entraîné une baisse de la rentabilité du secteur qui l'a rendu moins attrayant pour les investissements. Mais la récente envolée du marché des bioénergies a provoqué une flambée du prix des matières premières agricoles et un regain d'intérêt des investisseurs pour le secteur.

Les donateurs émergents

15. La coopération Sud-Sud en matière de développement a pris une extension considérable ces derniers temps. Les donateurs du sud ou «émergents» représentent traditionnellement entre 5 et 10 pour cent de l'APD⁵. Les principaux pays concernés sont de grands États comme la Chine et l'Inde⁶, ainsi que l'Afrique du Sud, le Brésil, la Malaisie, le Mexique, le Venezuela, les nouveaux pays membres de l'UE, l'OPEC et les pays du Moyen-Orient⁷.

16. La grande expansion des investissements de la Chine en Afrique a commencé en 2000, lorsque la Chine a accueilli le Forum sur la coopération Chine-Afrique. En 2006, la Chine s'est engagée à doubler son aide au développement, à accorder 5 milliards de dollars EU en prêts et en crédits d'investissements au cours des trois années suivantes et à accorder à tous les pays d'Afrique les moins développés et les plus endettés la remise de leur dette. Tout récemment (en juin 2007), la Chine a lancé la première phase d'un fonds de développement Chine-Afrique doté d'un milliard de dollars EU, dotation qui devrait être portée à 5 milliards de dollars EU à l'avenir. Les activités relevant de la coopération Chine-Afrique ne correspondent pas à la définition que donne l'OCDE de l'APD, du fait que les aides comportant des éléments de dons et les autres y sont

³ Voir Foster, M; Brown, A; et Naschold, F. "Sector Programme Approaches: Will They Work in Agriculture?" Development Policy Review, 2001, 19(3).

⁴ GPRD *Global Study of SWaps in Agriculture and Rural Development*, Synthesis Report, July 2007.

⁵ Voir: South-South Development Cooperation. Draft Paper for Discussion by the Advisory Group for Southern Leaders' Round Table (SLRT), 17-18 October 2006.

⁶ Voir Richard Manning (2006) "Will *Emerging Donors* Change the Face of International Cooperation?", OECD DAC.

⁷ Il convient de souligner que les pays de l'OPEP font partie du groupe des pays fondateurs du Fonds international pour le développement agricole (FIDA).

mêlées et que l'aide est souvent liée. Le gouvernement chinois est également peu enclin à prendre en considération les conditions macro-économiques et politiques.

17. Les informations relatives à l'incidence de cette coopération Sud-Sud sur l'agriculture font défaut. On sait cependant que l'agriculture figure parmi les secteurs couverts par le "Plan d'action de Pékin 2007-2009", qui prévoit des aides pour le Programme spécial de sécurité alimentaire (PSSA) et les Programmes nationaux de sécurité alimentaire (PNSA), lesquels bénéficient de l'aide de la FAO.

Apports de ressources extérieures provenant du secteur privé

18. Les apports de capitaux privés aux pays en développement, connus sous le nom d'investissements directs étrangers (IDE) ont fortement augmenté ces dernières années passant de 17,5 pour cent du montant total des IDE en 1998-2000, à 35,9 pour cent en 2003-2005. En 2005, on estimait à 100 milliards de dollars EU le montant des IDE dans les pays en développement. Le secteur minier (pétrole et diamants compris) est le principal bénéficiaire des nouveaux IDE dont l'agriculture n'a pratiquement pas bénéficié: avec 14,339 millions de dollars EU, la part de l'agriculture dans les IDE à destination des pays en développement représente moins de 1 pour cent du montant global des IDE à destination de ces pays⁸.

19. La faiblesse des IDE dans le secteur agricole des pays en développement reflète le niveau élevé des risques perçus, en particulier en Afrique, parmi lesquels: l'instabilité politique, la mauvaise gestion de l'économie, l'absence d'un cadre juridique et l'absence virtuelle de toute infrastructure et de services de soutien dans les zones rurales. Au cours de la dernière décennie, plus d'une vingtaine de conflits armés graves ont également eu pour effet de dissuader les investissements privés dans de nombreuses régions du continent.

20. Dans nombre de pays, les codes d'investissements semblent avoir été conçus pour protéger des intérêts acquis au niveau national plutôt que pour attirer les investisseurs. Le traitement des demandes et l'obtention des licences est d'ordinaire long et coûteux, il n'est pas toujours possible de faire respecter les contrats et le système juridique est souvent peu fiable. Les investisseurs étrangers sont évincés du marché par les intérêts gouvernementaux dont l'arbitrage est favorable au secteur privé. La fragmentation des marchés régionaux et le manque d'uniformité des conditions d'investissement accroissent le coût de ces derniers, tandis que les entraves mises au commerce international sous la forme de barrières non tarifaires en particulier, découragent les investissements privés.

21. Les remises des travailleurs expatriés peuvent représenter une partie substantielle des apports d'investissements privés extérieurs. Entre 1983 et 2003, le montant de ces remises est passé de 20 milliards de dollars EU à presque 100 milliards de dollars EU⁹. En 2004, elles se sont élevées à 166,8 milliards alors que l'APD et les IDE étaient respectivement de 68,9 milliards et 211,4 milliards. L'Amérique latine et les Caraïbes sont les régions qui ont bénéficié du montant de remise par habitant le plus élevé, 80 dollars EU par tête contre 11 dollars EU pour l'Afrique subsaharienne¹⁰.

Fondations privées

22. Parmi les sources de financement en faveur du développement, les grandes fondations philanthropiques privées commencent à se faire remarquer. La Fondation Rockefeller, fondée en 1913, s'est faite le champion de la transformation de l'agriculture et a joué un rôle majeur dans la

⁸ Voir: *Rapport sur le développement dans le monde, 2006*, CNUCED.

⁹ Voir: « Notre intérêt commun, rapport de la Commission pour l'Afrique » 2005.

¹⁰ Autres régions: Moyen Orient et Afrique du Nord - 68 dollars EU; Europe et Asie centrale - 42 dollars EU; Asie de l'Est et Pacifique - 23 dollars EU; Asie du Sud - 22 dollars EU. Chiffres tirés de Fajnzylber, P. et López, H. *Close to Home. The Development Impact of Remittances in Latin America*, WB, 2007.

« révolution verte » en Amérique latine et en Asie. À l'heure actuelle (2005), 21 pour cent de ses subventions (108 millions de dollars EU) vont à la sécurité alimentaire¹¹, ce qui témoigne de l'intérêt que la Fondation a toujours porté au secteur.

23 La Fondation Bill et Melinda Gates a accordé, entre 2000, année de sa création, et 2007, des subventions d'un montant de 8,6 milliards de dollars EU (presque 1,2 milliard de dollars EU par an), dont 90 pour cent vont à des interventions dans le domaine de la santé, et seulement 1,9 pour cent à l'agriculture. Bill Gates a récemment lancé, conjointement avec la Fondation Rockefeller, l'«Alliance pour une révolution verte en Afrique» (AGRA)¹². L'objectif global de l'Alliance est de réduire la pauvreté en Afrique en élevant la productivité et les revenus des petits exploitants par le biais d'améliorations techniques, tout en préservant l'environnement et la biodiversité.

IV. RESSOURCES INTÉRIEURES

24. Les entraves au financement de l'agriculture et du développement rural au moyen de ressources intérieures sont semblables à celles que l'on rencontre au niveau international. Les décideurs toutefois ne sont pas les mêmes. Le secteur agricole ne pourra attirer les investisseurs et accroître sa part des investissements nationaux publics et privés, sans une amélioration spectaculaire de la rentabilité et la durabilité de ses projets.

Les dépenses publiques

25. Selon des études récentes¹³, les dépenses publiques dans l'agriculture des pays en développement seraient passées au cours des 25 dernières années, de 111,8 milliards de dollars EU (1980) à 225,6 milliards de dollars EU (2002). Toutefois, leur part dans le PNB agricole a fortement baissé dans les années 90 pour ne revenir que récemment autour de 10 pour cent. Les différences entre les régions restent toutefois importantes comme en témoigne le tableau 1. Les dépenses en Afrique sont remontées à 6,7 pour cent, mais elles enregistrent une forte baisse en Amérique latine et dans les Caraïbes (ALC). En dépit d'une forte augmentation en termes absolus, l'agriculture a enregistré une forte baisse de sa part relative du montant total des dépenses publiques, laquelle est passée de 11,3 pour cent en 1980 à 6,7 pour cent en 2002. Cette évolution contraste avec celle des dépenses dans le domaine de l'éducation et de la santé qui ont augmenté dans toutes les régions. Dans l'ensemble, l'Afrique et l'ALC ont enregistré de fortes baisses de 6,4 à 4 pour cent et de 8 pour cent à 2 pour cent respectivement. Mais la tendance pourrait bien être en train de se renverser. L'adoption en 2003 du programme global de développement de l'agriculture en Afrique (CAADP) par les chefs d'État et de gouvernement africains et l'engagement qu'ils ont pris, dans la déclaration de Maputo, de porter à 10 pour cent d'ici cinq ans la part de leur budget national consacrée à l'agriculture et au développement rural constituent des jalons importants dans les efforts du continent pour développer son secteur agricole.

¹¹ Annual Report, 2005, Rockefeller Foundation.

¹² «Aucune région du monde n'a pu réaliser de gains économiques importants sans avoir au préalable amélioré de façon significative la productivité du secteur agricole ». Bill Gates.

¹³ Stephen Ackroyd et Prof. Lawrence Smith: *Review of Public Spending to Agriculture*, OPM, janvier 2007.

TABEAU 1: DÉPENSES PUBLIQUES DANS L'AGRICULTURE 1980-2002

	1980	1990	2002
	Milliards de dollars EU (en dollars constants de l'an 2000)		
	111,8	125,9	225,6
Part du PNB agricole (en pourcentage)	10,8	8,0	10,3
Afrique	7,4	5,4	7,7
Asie	9,4	8,5	10,6
Amérique latine/Caraïbes	19,5	6,8	11,6
Part des dépenses publiques en pourcentage)	11,3	7,9	6,7
Afrique	6,4	5,2	4,5
Asie	14,8	12,2	8,6
Amérique latine/Caraïbes	8,0	2,0	2,5

26. Dans de nombreux pays, le budget du développement est largement alimenté par des ressources extérieures, et le budget récurrent, dans le meilleur des cas, couvre les salaires et rémunérations et les dépenses de fonctionnement de base du gouvernement. Le financement de dépenses publiques plus importantes au moyen de ressources intérieures obtenues par l'élargissement de l'assiette fiscale a invariablement pour effet de nuire à l'agriculture dans les pays où ce secteur joue un grand rôle dans l'économie, ce qui exacerbe la tendance à favoriser les zones urbaines. Les pays qui tirent des recettes fiscales importantes de l'exportation de minéraux pâtiennent fréquemment de taux de change surévalués ("la maladie hollandaise") qui handicapent l'agriculture.

27. Les décisions relatives aux allocations de dépenses publiques par secteur sont de plus en plus souvent prises par les ministères des finances et de la planification en réponse à des impératifs politiques, et tendent à refléter la prépondérance des zones urbaines et les priorités des donateurs. Elle concerne la répartition de la recette fiscale nationale, ainsi que celle des ressources disponibles au titre de l'aide aux pays endettés, des crédits sectoriels et des soutiens budgétaires accordés par les donateurs. Les critères de décision retenus par les ministres des finances tendent à s'aligner sur ceux de leurs homologues internationaux: cohérence des programmes et efficacité de la dépense. À cet égard, les ministres de l'agriculture sont désavantagés par rapport à leurs collègues de la santé, de l'éducation et des travaux publics, secteur où il est plus facile d'établir les objectifs à atteindre et d'organiser la passation des contrats d'exécution.

Les investissements privés

28. Les entraves à l'accroissement des investissements commerciaux privés dans le secteur agricole sont en grande partie les mêmes pour les investisseurs privés au niveau national et international. On a par exemple estimé que 40 pour cent au moins des fonds nationaux disponibles pour l'investissement en Afrique sont employés dans les économies développées, ou déposés sur les comptes de banques étrangères. L'augmentation du volume des transactions d'investissement Sud-Nord (à l'exclusion des transactions concernant les centres offshore), passé

de 9 milliards de dollars EU en 2003 à 43 milliards de dollars EU en 2005, donne une idée du flux de capitaux provenant des pays en développement en direction des pays développés¹⁴.

29. Toutefois, les principaux investisseurs du secteur sont les exploitants ordinaires eux-mêmes et la formation de capital réalisée par les exploitants dépasse de loin le montant des investissements publics. La commercialisation de l'agriculture du petit exploitant, qui apparaît comme l'objectif ultime du développement dans ce secteur, dépend de la rentabilité des produits cultivés. Cependant, pour le petit exploitant qui souhaiterait investir pour sortir de la petite agriculture de subsistance qui assure sa survie, et passer à l'agriculture commerciale, le faible développement des marchés et de l'infrastructure institutionnelle et économique l'obligerait à prendre des risques inacceptables compte tenu de ses maigres ressources en capital.

V. MOBILISATION DES RESSOURCES AU PROFIT DES EXPLOITANTS

30. Il est essentiel de réduire les coûts et d'améliorer l'accès et la fiabilité des crédits mis à la disposition des exploitants, sur la production desquels repose le système. Il faut également faire en sorte que les services de soutien à l'agriculture et les crédits d'équipement atteignent les exploitants eux-mêmes. Il est crucial à cet égard d'accroître l'efficacité et le rendement des marchés monétaires et de capitaux nationaux, par le biais notamment de la mobilisation de l'épargne nationale, de l'accroissement des ressources du système financier et de l'abaissement du coût des fonds.

La microfinance

31. De nombreux investissements à petite échelle peuvent être financés au moyen de la microfinance. Bien que les institutions de microfinance (IMF) prêtent à des taux supérieurs à ceux du secteur bancaire officiel, leur efficacité et leur rapidité dans le traitement des demandes de prêts contribuent à l'amélioration du revenu des exploitants. Malheureusement la plupart d'entre elles sont situées dans les zones urbaines et périurbaines en raison des coûts de transactions élevés qu'elles auraient à supporter pour servir des populations rurales disséminées. Là où elles sont présentes, toutefois, les IMF peuvent obtenir de bons résultats en recourant à des approches novatrices en matière de création de réseaux, en créant des liens intersectoriels avec les banques du secteur officiel et des regroupements placés sous leur direction conjointe, et en axant leurs services sur les activités assurant l'existence des exploitants.

Les banques de développement

32. Là où elles existent, elles n'ont pas le plus souvent vocation à mobiliser l'épargne locale, mais mettent plutôt leur capital social, leurs fonds de trésorerie et leurs prêts extérieurs au service d'une activité de prêt. Pareil emploi de ces fonds à long terme pour des prêts à court terme est des plus inefficaces et il est crucial que les banques de développement se transforment en banques fonctionnant selon des critères commerciaux. Les banques de développement doivent avoir un portefeuille diversifié dans lequel l'agriculture joue un rôle important mais non exclusif. En leur qualité de distributeurs-grossistes de fonds auprès des institutions de microfinance), elles doivent se doter d'une politique de mobilisation de l'épargne qui encourage les dépôts longs terme. Pour capter ces dépôts et l'épargne contractuelle, des mesures particulières d'incitation peuvent s'avérer nécessaires, par exemple, une prime du gouvernement à l'échéance de la période d'épargne ou un taux d'imposition faible ou nul.

Les banques commerciales

33. Le volume des prêts des banques commerciales au secteur agricole dans les pays en développement baisse depuis quelques décennies. Les fonds de garantie n'ont pas donné de bons

¹⁴ CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde*, 2006.

résultats, mais les stimulants fiscaux en faveur des micros et petits prêts destinés aux exploitants, pourrait les inciter à consentir des prêts au secteur rural et agricole. À titre d'exemple positif, citons la loi sur le "Groupement d'intérêt économique" dans les pays de l'UEMOA, qui confère un statut légal à des groupes mêmes petits liés par un intérêt économique commun. Dans certains cas, les banques se sont laissées convaincre de créer des réserves de fonds (par exemple 10 pour cent des profits avant impôt) pour financer des entreprises à petite échelle.

34. La gestion du risque, comme par exemple l'assurance contre la sécheresse, les inondations et les ravageurs, encourage les banques à consentir des prêts à l'agriculture, mais le hasard moral, des coûts de transactions élevés, la probabilité élevée de désastre, la faiblesse des volumes, et la répugnance des exploitants à s'assurer, ne laissent entrevoir de solutions qu'à long terme. Il convient d'explorer les possibilités de méthodes novatrices de financement collectif par cotisations pour faire face aux urgences, assorties d'un soutien gouvernemental bien défini.

35. Un accroissement du nombre des institutions financières (saines) porterait à une hausse du niveau quantitatif et qualitatif des services financiers, à une intensification de la concurrence et à une baisse des taux. Promouvoir les prêts à responsabilité partagée, intégrer les institutions informelles dans le circuit officiel, développer le recours aux entrepôts agréés et aux techniques de leasing des équipements, autant de moyens d'atteindre cet objectif. Le capital-risque dont le besoin se fait sentir dans nombre d'économies pourrait aussi avoir un rôle à jouer dans la promotion de PME dynamiques par le biais de stimulants, sous forme notamment d'exonérations fiscales.

36. Il est crucial d'améliorer l'efficacité des investissements et la capacité d'absorption des économies nationales. Les interventions publiques en faveur du secteur agricole visent à accroître la production, la productivité et les revenus en stimulant des activités privées complémentaires parmi la population cible. La clé du succès réside dans l'association des activités privées au niveau tant financier que non financier. Les résultats généralement décevants des projets dans le secteur agricole tiennent au fait que les activités pertinentes du secteur privé n'ont pas été stimulées en sorte que l'examen des contraintes d'absorption doit englober les entraves aux investissements privés et la rentabilité et la compétitivité du secteur.

Interventions du secteur public

37. Il est possible de renforcer l'attrait de l'agriculture auprès des investisseurs par des mesures visant à améliorer la nature et la qualité des interventions publiques et des différentes composantes du secteur. De telles mesures qui tendent à faciliter et à diversifier les investissements privés complémentaires auraient pour effet d'accroître les chances de succès des investissements publics. Il ne fait pas de doute que s'impose une réforme en profondeur des mécanismes, des politiques et des structures de dépenses publiques, de même que se font sentir le besoin d'un renforcement des capacités du gouvernement et un besoin d'innovation dans les méthodes suivies par les organismes donateurs. La structure et le contenu des dépenses publiques du gouvernement sont généralement fonction de tendances historiques, de la politique du moment ou de la facilité de déboursement, au lieu d'être déterminés par les besoins du secteur. Bien souvent les programmes publics ne laissent aucune place aux institutions suivant les règles du marché, aux organismes privés et de la société civile, et l'on rechigne à renoncer à des services publics bénéficiant d'une position de monopole et de fournisseur dominant. La mise en oeuvre de projets financés au moyen de fonds externes est souvent inefficace, et s'accompagne d'une sous-utilisation des fonds et d'une incapacité à créer les conditions propices au développement d'activités privées (comme la petite production agricole)^{15[1]}. L'introduction de critères de prêts axés sur la performance pénalise les pays qui ont enregistré par le passé de mauvais résultats en matière de mise en oeuvre, de même que les secteurs comme l'agriculture qui ne parviennent pas à

^{15[1]} Dans le cas de la Banque africaine de développement, le taux global de déboursement pour les projets de développement rural et agricoles (cumulativement pour les 20 dernières années) serait de 65 pour cent. Il serait utile de disposer d'estimations comparables pour les programmes financés sur le budget national

employer de manière efficace les crédits mis à leur disposition. Les IFI et les donateurs eux-mêmes imposent souvent à leurs partenaires des procédures de déboursement complexes et des règles d'exploitation rigides. Toutefois, si l'on veut réellement s'attaquer à la réduction de la pauvreté, on ne pourra éviter d'investir dans des économies dont les performances sont peu reluisantes et même dans des « États faillis ».

Environnement propice à l'investissement

38. L'intervention du gouvernement dans le marché agit comme repoussoir pour l'investissement. Les mesures de réforme visant à remplacer les interventions sur les prix par des mesures de soutien en faveur de la gestion du risque de marché, en supprimant les barrières à l'entrée et les barrières commerciales, en réduisant les pratiques de monopole et d'abus de position dominante par le biais d'un renforcement de la réglementation, peuvent favoriser la croissance à court et à long terme. La dévolution fiscale permet d'améliorer la collecte de l'impôt ainsi que le ciblage et la gestion des dépenses locales. Le coût élevé des transports, qui tient à la mauvaise qualité des routes et des infrastructures, aux droits de péages et autres taxes liés au transport, réduit la rentabilité et l'incitation à investir. Une meilleure intégration des marchés et des filières commerciales, qui passe par des investissements dans le marketing et une infrastructure de stockage, par la réduction des barrières tarifaires et non tarifaires, la conclusion de traités commerciaux et l'intégration économique régionale, stimule l'investissement en contribuant à la stabilité des prix et à une amélioration des termes de l'échange. Des partenariats entre les secteurs publics et les organismes de la société civile et ceux à vocation commerciale doivent être mis en place dans les secteurs stratégiques afin de faciliter, par exemple, le cofinancement ou la passation de contrats pour l'aménagement de l'infrastructure et autre biens à caractère public. Enfin, des régimes de politiques prévisibles, des procédures commerciales transparentes, la responsabilité en matière de prise de décisions publiques et des régimes réglementaires équilibrés et efficaces, sont autant d'éléments indispensables pour la création d'un climat propice aux investissements.

39. On a souvent tendance à sous-estimer l'importance des systèmes juridiques. Lorsqu'il n'est pas fait recours à des contrats juridiquement valables, ou lorsqu'ils ne peuvent pas être exécutés, les banques ne peuvent être assurées d'obtenir le remboursement des crédits en ayant recours aux tribunaux. Les prêts reposant sur une sûreté –habituellement la terre–excluent d'office les petits exploitants lorsqu'il ne détiennent pas de titres de propriété sur leurs terres ou que les actifs ne peuvent être saisis. Un cadre juridique sain peut également libérer les marchés de capitaux et permettre au gouvernement de se procurer des fonds à des taux d'intérêt faible et présentant peu de risques, par l'émission de bons. Les capacités, les procédures et les institutions qui entrent en jeu dans la gestion de la dépense publique doivent être renforcées de même que la conception, la gestion et la mise en oeuvre des projets publics.

VI. I. CONCLUSIONS

40. Au cours des cinq dernières années, d'importantes ressources supplémentaires ont été dégagées en faveur du développement grâce aux engagements d'aide internationaux, même si elles n'ont pas atteint peut-être les niveaux souhaités. Cependant, il n'est pas évident que le secteur agricole en ait bénéficié. Si l'aide en faveur de l'agriculture a augmenté en termes absolus, à la faveur de l'augmentation globale des montants d'aide, sa part de l'aide totale reste stagnante et est toujours loin de refléter l'importance de l'agriculture dans le PNB des pays en développement. Le secteur a besoin de mécanismes de financement novateurs et devra améliorer considérablement son efficacité dans l'emploi des ressources mises à sa disposition, avant de pouvoir obtenir une part de financement proportionnelle à son importance dans les économies de nombreux pays en développement, et à son rôle dans la réduction de la pauvreté.

L'innovation dans le financement de l'agriculture

41. L'appel à l'innovation en matière de mécanismes de financement que renferme le consensus de Monterrey, porte avant tout sur les moyens d'accroître le montant global des apports d'aide au développement. Dans le secteur agricole, l'innovation doit viser à renforcer l'efficacité globale des investissements en améliorant la productivité du secteur et en poursuivant le double objectif d'une meilleure commercialisation et de la réduction de la pauvreté.

42. Une étude récente (janvier-juin 2007) entreprise à l'initiative de l'envoyé spécial du Secrétaire général de l'ONU, pour les questions humanitaires dans la corne de l'Afrique et menée par la FAO et le PAM, s'est particulièrement intéressée aux moyens de relever le défi de l'augmentation des investissements en faveur de la sécurité alimentaire de la région. La corne de l'Afrique, la région du monde qui a le plus souffert peut-être des désastres naturels ou provoqués par l'homme, est très fortement tributaire de l'aide extérieure et elle a besoin d'une aide alimentaire massive.

43. Il ressort des consultations menées dans la région que si les opportunités d'améliorer la sécurité alimentaire des populations vulnérables de la région ne manquent pas, les technologies éprouvées n'ont pas reçu de financement suffisant ni des gouvernements ni des donateurs. Ces derniers, s'ils interviennent rapidement et généreusement en réponse à des situations d'urgence, n'ont accordé qu'une aide limitée aux communautés qui ont survécu à des crises mais qui restent exposées à des désastres potentiellement mortels. Le soutien en faveur des "investissements de transition" visant à renforcer les moyens de subsistance et de réadaptation en faveur des personnes qui ont survécu à des désastres, fait défaut. Les ressources destinées aux investissements de long terme dans l'agriculture sont de plus en plus canalisées vers des régions et des communautés offrant des perspectives concrètes de commercialisation de la production, en vue de stimuler la croissance économique. Il s'ensuit que l'on accorde moins d'attention à ceux qui vivent dans les zones marginales et éloignées où les possibilités commerciales sont rares. Les investissements de transition dans de tels endroits peuvent contribuer à jeter des bases solides de redressement et de croissance, et permettre ensuite aux exploitants agricoles de bénéficier d'une aide au développement à long terme.

44. Divers mécanismes de financement pour des investissements de transition, y compris des fonds de fiducie multi-donateurs qui ont été utilisés avec succès dans des situations d'urgence, ont été évalués. Tout mécanisme devrait être d'un emploi facile et rapide, être doté d'une gestion transparente et responsable, de critères d'évaluation simples, il devrait subordonner l'allocation des ressources aux résultats et disposer d'indicateurs de réussite aisément vérifiables.

Les programmes exigent un engagement ferme du gouvernement, une appropriation des usagers et de leadership, et doivent prévoir un ensemble de stratégies permettant de s'attaquer au problème de la sécurité alimentaire afin de pouvoir attirer des investissements à grande échelle. Il importe que les diverses parties prenantes participent activement afin de tirer parti des capacités locales, les donateurs doivent faire preuve de souplesse pour garantir que les financements servent à apporter des réponses appropriées aux besoins ressentis sur le terrain.

45. Il semble évident que tout mécanisme novateur de financement pour l'agriculture doit comporter une stratégie prévoyant une large participation du secteur privé ainsi que des ONG et des OSC. Une part plus importante des ressources considérables des fondations privées devrait être orientée vers l'agriculture, de même que les activités des OSC. Un plus large recours au partenariat entre les secteurs publics et privés dans les domaines où il existe une complémentarité et la capacité de mettre en place des infrastructures et de fournir des services, pourra donner d'excellents résultats. Le recours à la re-capitalisation par apport de capitaux privés afin de garantir une transition réussie d'un projet financé à l'origine par des fonds publics vers une entreprise du secteur privé viable, en particulier dans le secteur du développement de l'agro-industrie, du développement des marchés agricoles, de la formation de chaînes de fournisseurs et de l'élaboration de produits à valeur ajoutée, est susceptible de libérer l'énorme capacité de financement du secteur privé.

L'avenir

46. De nombreux événements internationaux prévus pour 2007 et 2008 sont susceptibles d'avoir une influence sur les engagements internationaux à venir: une deuxième conférence sur le financement pour le développement doit se tenir au deuxième semestre de 2008 à Doha; le forum de l'ECOSOC sur la coopération pour le développement de juillet 2007; la réunion du printemps de l'ECOSOC, des institutions de Bretton-Woods, de l'OMC, de la CNUCED de New York, en juillet 2008; le troisième forum haut niveau sur l'efficacité de l'aide, à Accra, au mois de septembre 2008.

47. Au niveau national, la visibilité de l'agriculture doit être renforcée et l'on aura besoin de "champions" pour donner une "voix" budgétaire aux pauvres ruraux et pour réclamer des ressources extrabudgétaires en faveur des principaux artisans du secteur, un renforcement du capital humain, de la technologie et des institutions. Afin d'obtenir une plus large part de financement public, les ministres de l'agriculture devront planifier et mettre en oeuvre leurs activités de manière plus efficace et faire la preuve que l'agriculture peut devenir un moteur de la croissance économique et d'une réduction durable de la pauvreté.