



FICHE DE SYNTHÈSE

Investir davantage et mieux dans l'agriculture

Pour que l'agriculture connaisse une croissance plus rapide et soit plus réactive à de meilleures incitations au niveau des prix, il est nécessaire d'investir dans des biens publics de base comme les infrastructures de marché, la recherche, les institutions et les services d'appui. Dans la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne, ces investissements publics sont très faibles. Dans de nombreux autres pays, toutes régions confondues, les investissements dans ces biens publics de base souffrent d'inefficacité et d'une répartition inéquitable des subventions. Pour dépenser plus et mieux, il faut mettre en place des procédures budgétaires améliorées et les adapter à des stratégies agricoles bien conçues. Il est nécessaire de mieux informer l'opinion publique et d'assurer la transparence en ce qui concerne l'attribution des fonds et ses effets afin de pouvoir s'assurer un soutien politique aux réformes budgétaires.

Les investissements dans les biens publics de base sont payants.

La croissance de l'agriculture et la réduction de la pauvreté dépendent de manière vitale des investissements dans les infrastructures rurales (irrigation, routes, transports, énergie, télécommunications) ainsi que dans les domaines des marchés, des services financiers en milieu rural, de la recherche et de la vulgarisation rurale. Les investissements de ce type sont en règle générale hautement rentables. Les taux moyens de rendement des investissements en matière de recherche agricole et de vulgarisation, par exemple, sont estimés entre 35% (Afrique sub-saharienne) et 50% (Asie), chiffres attestés par 700 études. Ils se situent très au-dessus du coût de l'argent accessible aux pays en développement. Les investissements en matière d'irrigation se révèlent eux aussi hautement profitables en Asie. En Afrique sub-saharienne, après de nombreux échecs dans les années 1980, il n'est pas rare aujourd'hui que la rentabilité des projets d'irrigation atteigne des taux de 15 à 20% observés généralement dans le reste du monde. Dans les zones rurales de la Chine, de l'Inde ou de l'Ouganda, les chiffres montrent que la rentabilité la plus élevée, en termes de croissance comme de lutte contre la pauvreté, provient des investissements dans les domaines de la recherche agricole, des routes et de l'éducation.

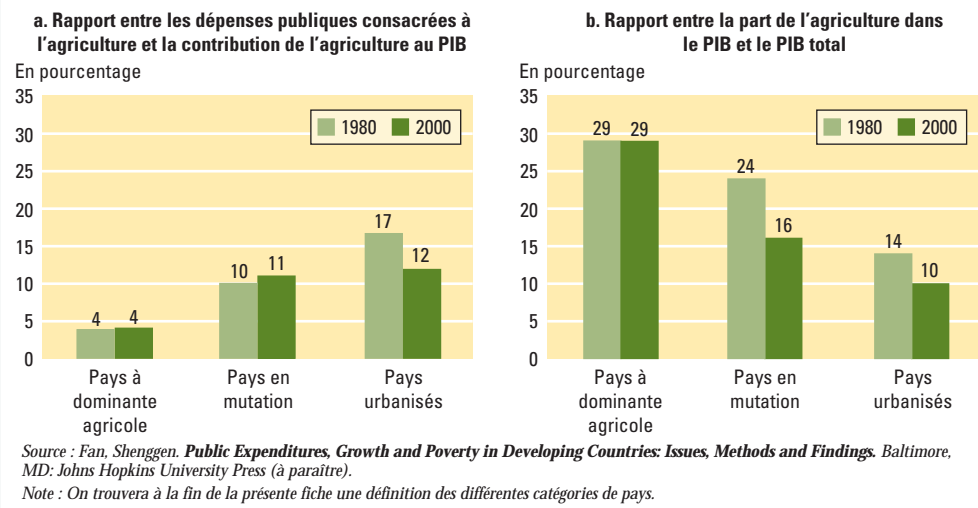
Cependant, les dépenses consacrées à l'agriculture sont faibles en Afrique sub-saharienne.

Dans les pays à dominante agricole (essentiellement en Afrique sub-saharienne), le niveau des dépenses publiques consacrées à l'agriculture en pourcentage de la part de cette activité dans le PIB est nettement moins élevé (4% en 2004) qu'il ne l'a été dans les pays en mutation (essentiellement en Asie) durant la poussée de croissance de l'agriculture des années 1980 (10%)

(tableau 1, diagramme a). Les niveaux actuels des dépenses consacrées à l'agriculture en Afrique sub-saharienne sont insuffisants pour permettre une croissance durable. Afin d'inverser cette tendance, il a dernièrement été préconisé, dans le cadre du nouveau programme économique pour le développement de l'Afrique, de les porter à 10% des budgets des États, niveau qui a assuré le succès des pays aujourd'hui en mutation.

Dans les pays en mutation et les pays urbanisés d'Asie et d'Amérique latine, le déclin du financement public de l'agriculture correspond en partie à l'importance moindre de l'agriculture dans l'économie (tableau 2). Toutefois, on a pu observer récemment dans plusieurs pays, notamment la

Tableau 1 : contribution de l'agriculture au PIB et dépenses publiques consacrées à l'agriculture



Chine, l'Inde et le Mexique, des renversements de tendance dus à la nécessité de lutter contre l'accroissement de la pauvreté en milieu rural et de réduire la disparité accrue des revenus entre ruraux et population urbaine.

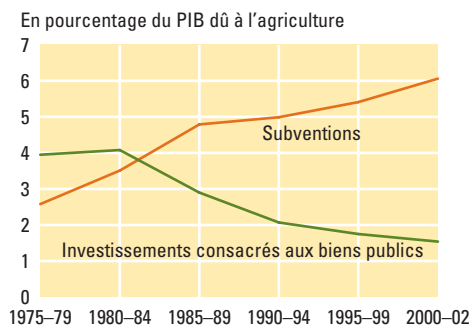
Les investissements mal ciblés sont dans de nombreux pays un phénomène omniprésent.

Au sous-investissement dans l'agriculture s'ajoutent les investissements mal ciblés que constituent les dépenses consacrées à des biens privés (subventions sur les intrants et transferts) qui bénéficient davantage les agriculteurs aisés. De ce fait, la qualité des dépenses publiques – efficacité et équité de l'usage des ressources – est souvent un facteur plus important que leur montant.



Les études réalisées récemment sur les dépenses publiques montrent que les dotations publiques consacrées aux subventions et aux transferts sont élevées : 37% en Argentine, 43% en Indonésie, 75% en Inde et en Ukraine. Au Kenya, les transferts monétaires envers les organismes parapublics ainsi que les subventions ont représenté en 2002-2003 26% de l'ensemble des dépenses affectées à l'agriculture par les pouvoirs publics. En Zambie, en 2003-2004, 85% des dépenses autres que salariales ont été constituées par des subventions versées à des agriculteurs (gros exploitants pour la plupart) pour l'achat d'engrais et le soutien des prix du maïs. Cette préférence pour les subventions a souvent tendance à s'accroître lorsque les revenus d'un pays augmentent. En Inde, par exemple, le rapport entre les subventions agricoles et la part de l'agriculture dans le PIB a fortement augmenté entre 1975 et 2002 (tableau 2).

Tableau 2 : Augmentation des subventions et baisse des investissements consacrés aux biens publics en Inde entre 1975 et 2002



Source : Chand, Ramesh, Parmod Kumar. 2004. « Determinants of Capital Formation and Agriculture Growth: Some New Explorations ». *Economic and Political Weekly* 39(52):5611-6.

Les subventions ne sont pas toutes inefficaces. Elles peuvent aider à pallier des insuffisances temporaires des marchés (dans le cadre d'une stratégie plus large), à compenser les coûts fixes des infrastructures et à réduire les risques (voir la fiche consacrée aux approches nouvelles des subventions aux intrants).

Cependant, elles sont rarement utilisées à ces fins et, au contraire, bénéficient le plus souvent les exploitants aisés. Du fait du manque de ressources financières, l'augmentation des subventions s'opère souvent au détriment des investissements à haut rendement dans les biens publics. En Zambie, pays où 37% du budget de l'agriculture est consacré aux subventions pour les achats d'engrais ; la recherche, la vulgarisation et les infrastructures rurales, investissements dont la rentabilité élevée est attestée, n'ont représenté que 15% des dépenses budgétaires en 2003-2004. De même, en Inde, l'augmentation des subventions a pris le pas sur les investissements consacrés aux biens publics de base, qui ont subi une baisse (tableau 2). Même lorsque les subventions sont efficaces à l'origine, elles ont souvent pour effet de créer des droits acquis, ce qui les rend difficiles à supprimer lorsqu'elles ne sont plus nécessaires. De ce fait, telles qu'elles sont pratiquées en règle générale, les subventions aboutissent à un usage inefficace et inéquitable des ressources qui représente un coût élevé pour les agriculteurs en termes de perte de croissance et de revenus.

De meilleures procédures budgétaires peuvent améliorer l'imputation des dépenses.

Il importe d'adapter les budgets aux stratégies et aux politiques agricoles pour éviter le sous-investissement et les investissements mal ciblés. Ces stratégies et politiques doivent toutefois reposer sur de solides bases empiriques et

analytiques. Le Viêt Nam est en position de pointe dans le recours à des évaluations fondées sur des faits probants afin de faire en sorte que les dépenses consacrées aux biens publics de base au profit de l'agriculture soient bien intégrées aux projets de dépenses à moyen terme du pays.

Du fait de l'importance considérable des ressources requises pour réaliser le programme de l'agriculture au service du développement, les investissements sont plus difficiles à opérer pour les pays à dominante agricole. Si l'apport des bailleurs de fonds peut aider à faire face à ces besoins, l'élargissement de la base des recettes nationales et l'amélioration de la planification et de la gestion budgétaires relèvent en revanche des autorités de chaque pays. Des cadres de dépenses à moyen terme reposant sur des budgets de programme dotés d'objectifs clairement définis, des évaluations spécifiques des coûts et la transparence dans l'attribution des fonds permettront d'adapter les ressources financières (y compris les contributions des bailleurs de fonds) aux priorités.

Des examens détaillés des dépenses publiques dans le secteur agricole constituent souvent un premier pas pour dresser un tableau global de l'usage actuel des ressources budgétaires. Des analyses plus approfondies de l'efficacité des dépenses dans certains sous-secteurs peuvent également fournir des informations précieuses. Les organismes de recherche agricole se montrent particulièrement actifs pour fournir des estimations des taux de rentabilité (généralement élevés) de leurs investissements.

L'économie politique a son mot à dire

Pour accroître l'efficacité de l'utilisation des ressources, il faut prendre en compte les contraintes en termes d'économie politique qui pèsent sur les dotations budgétaires. Le montant et la qualité des dépenses publiques sont fonction de variables d'ordre à la fois institutionnel, démographique et économique. Certains secteurs de l'économie ou certaines catégories de producteurs qui détiennent une large part de la richesse nationale ont souvent les moyens d'influer à leur profit sur l'action des pouvoirs publics. En Amérique latine, par exemple, la part des subventions publiques à l'agriculture est plus élevée là où les inégalités de revenus sont plus fortes, sans doute à cause du poids politique des grands exploitants. Si l'inefficacité des dépenses publiques résulte de l'influence de certains groupes d'intérêts, la solution pourrait consister à accroître le poids d'une catégorie plus large de parties prenantes, en particulier les petits exploitants. Au Sénégal, l'organisation d'agriculteurs Apex est associée aux débats sur la politique agricole du pays et aux décisions sur les dotations consacrées à la recherche agricole. La décentralisation administrative et politique peut, en rapprochant les autorités locales ou les organisations communautaires des décisions de dépenses, développer la transparence et l'obligation de rendre compte. Le problème essentiel reste toutefois d'éviter que les progrès soient accaparés par une élite. Pour le moment, la décentralisation paraît n'avoir eu que des effets mitigés sur la qualité des dépenses publiques.

Le soutien politique aux réformes peut être acquis en développant la transparence quant aux effets redistributifs des telles politiques, en adoptant progressivement des subventions ciblées, ainsi qu'en regroupant et en séquençant dans le temps les réformes de manière à réduire l'opposition qu'elles peuvent susciter. L'absence de programme formel d'évaluation des dépenses, à laquelle s'ajoute le manque d'accès aux informations officielles sur les dépenses et leurs bénéficiaires, réduisent l'efficacité des mécanismes de responsabilisation qui pourraient provenir de l'existence de contrepoids politiques, d'une presse libre ou d'organisations impartiales émanant de la société civile. Des évaluations rigoureuses faisant l'objet d'une large diffusion et une transparence accrue seraient de nature à atténuer ce déficit d'information.

La présente fiche est extraite du Rapport sur le développement dans le monde 2008 publié par la Banque mondiale, *Agriculture et développement*. D'autres informations et des sources détaillées figurent dans ce rapport. Celui-ci utilise une typologie simple des pays en fonction de la contribution de l'agriculture à la croissance générale, de 1990 à 2005, et du pourcentage des ruraux pauvres dans le nombre total des pauvres (sur la base de 2 dollars par jour en 2002). Dans les pays agricoles (essentiellement en Afrique), l'agriculture contribue de manière significative (>20%) à la croissance totale. Dans les pays en mutation (essentiellement en Asie), les secteurs non agricoles sont dominants mais la grande majorité des pauvres vivent en zone rurale. Dans les pays urbanisés (essentiellement en Amérique latine, en Europe et en Asie centrale), les pauvres sont plus nombreux en zone urbaine, mais la pauvreté est souvent plus grande dans les zones rurales.