



Briefings de Bruxelles sur le développement rural
Une série de réunions de politique sur des questions de développement ACP-UE

Briefing n° 20 :
Financement de l'agriculture et du développement rural dans les pays ACP

Mercredi 15 septembre 2010 – 8h30 – 13h00
Commission européenne, Bâtiment Borschette, Rue Froissart, 36 Salle 0D – Bruxelles
<http://brusselsbriefings.net>

Objectifs du briefing

Afin d'améliorer le partage de l'information et de promouvoir le réseautage, le CTA, la DG Développement et la DG EuropeAid de la CE, le Secrétariat ACP, Concord et plusieurs médias organisent des briefings bimensuels sur des questions et des enjeux clés du développement rural dans le contexte de la coopération UE/ACP. Le briefing du 15 septembre 2010 portera sur le financement de l'agriculture et du développement rural dans les pays ACP et visera à : (i) sensibiliser aux principaux enjeux existants et émergents ; (ii) promouvoir l'échange d'informations et d'expertise ; (iii) alimenter le débat sur les divers points de vue sur les options politiques.

Groupe cible

Plus de 120 décideurs ACP-UE, représentants des États membres de l'UE, groupes issus de la société civile, réseaux de recherche, acteurs de terrain dans le domaine du développement et organisations internationales basées à Bruxelles.

Contexte

82 % de la population rurale d'Afrique sub-saharienne vit dans des pays agricoles où l'agriculture est l'une des sources principales de croissance et représente 32 % du PIB en moyenne¹. La crise mondiale des prix alimentaires de 2007 a suscité un regain d'attention pour l'agriculture et la sécurité alimentaire. Dans les pays ACP, la production agricole et le niveau de nutrition des pauvres des zones rurales sont de plus en plus affectés par le changement climatique, la sécurité énergétique, la croissance démographique, le chômage des jeunes, l'acquisition mondiale de terres, la migration, l'urbanisation, les pénuries d'eau, la diminution des transferts de fonds, la demande en biocarburants, la diminution de l'investissement dans la recherche ces vingt dernières années, etc.^{2,3} La récession a eu un impact négatif profond sur le commerce, le crédit, les investissements directs étrangers (IDE) et l'aide extérieure, en particulier dans les économies dépendant des exportations comme principale source de devises étrangères⁴. La crise a engendré une réduction des investissements dans les pays pauvres, une chute des flux d'aide et un déclin des transferts de fonds, avec un impact négatif sur les pauvres vivant dans les zones rurales (en Afrique et en Amérique latine, une augmentation de 1% du ratio de transferts dans le PIB entraînerait une diminution de 0,29 % du nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté⁵).

¹ Banque mondiale, 2008

² « *Oxford Policy Management* », 2007, CNUCED 2007

³ Le nombre de personnes sous-alimentées dans le monde en développement a augmenté de 848 millions à 1 020 millions de 2003-05 à 2009, principalement à cause de la crise alimentaire et de la récession économique mondiale (FAO).

⁴ FAO - PAM, « L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde », cit. En avril 2009, le FMI prévoyait une chute de 32 % de l'IED pour 2009 dans l'ensemble des économies en développement, dont 15 % en Afrique. FMI, « *The Implications of the Global Financial Crisis for Low-Income Countries* », 2009, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/books/2009/globalfin/globalfin.pdf>.

⁵ J.C. Anyanwu et A.E.O. Erhijakpo, 2008, « *Do International remittances affect poverty in Africa?* », Tunis, Banque africaine de développement.
http://siteresources.worldbank.org/INTAFROFFCHIECO/Resources/Migration_and_Remittances.pdf

Le rapport sur le développement dans le monde de 2008 souligne l'importance d'une croissance dominée par l'agriculture afin d'augmenter les revenus et de réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire. Ces dix dernières années, l'Afrique sub-saharienne a grandement progressé dans la promotion de la croissance, 6 % en moyenne ces 5 dernières années, et de la stabilité économique⁶, toutes deux à présent menacées.

Plusieurs types d'aide peuvent être bénéfiques à l'agriculture

Parmi les grandes initiatives de soutien à l'aide, citons l'engagement du G8 à Gleneagles en 2005, vivant à [doubler l'aide à l'Afrique d'ici 2010](#) (seuls 11 milliards \$ des 25 milliards promis seront versés cette année) ; un fonds mondial de 900 millions \$ en soutien au Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire (PMASA) en avril 2010⁷ ; le soutien renforcé des États-Unis à l'aide au développement agricole ; l'Équipe spéciale de haut niveau des Nations unies sur la crise alimentaire mondiale ; et le nouveau Programme de réponse à la crise alimentaire mondiale (PRCAM) de 2 milliards \$ de 2009 du Groupe de la Banque mondiale. Au niveau européen, une « [facilité alimentaire](#) » d'un milliard d'euros de réponse rapide à la flambée des prix alimentaires dans les pays en développement a été établie pour soutenir les agriculteurs frappés par la crise alimentaire mondiale. L'aide extérieure de la CE représente 9 % (12 milliards €) du budget total de l'UE (143 milliards €). Les infrastructures sociales (éducation, santé, population, santé reproductive, gouvernement, société civile et autres infrastructures sociales) représentent 34 % de la coopération au développement européenne, les engagements atteignant 4 milliards € environ. 1,7 milliard € (14 %) sont consacrés aux secteurs de la production (agriculture, foresterie, pêche, industrie, mines, construction, commerce et tourisme) et 1,2 milliard (11 %), aux infrastructures et aux services économiques (transport, communication, énergie, services bancaires et financiers et entreprises).

En 2003, l'Assemblée de l'Union africaine a décidé d'établir le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (CAADP), le programme agricole du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NPDA) visant à éradiquer la famine et réduire la pauvreté grâce à l'agriculture. Pour ce faire, les gouvernements africains ont pris la décision d'augmenter l'investissement public dans l'agriculture de 10 % minimum de leurs budgets nationaux et d'augmenter la productivité agricole d'au moins 6 %.

Mécanismes de financement

En 2002, le Consensus de Monterrey des Nations unies sur le financement du développement⁸ a reconnu que les ressources financières externes ne suffiraient pas à atteindre les OMD et qu'il était nécessaire de développer de nouvelles stratégies en mobilisant des ressources nationales. Ce consensus envisage six domaines de financement du développement : (i) la mobilisation des ressources financières nationales pour le développement ; (ii) la mobilisation des ressources internationales pour le développement : investissement direct étranger et autres flux privés ; (iii) le commerce international comme moteur de développement ; (iv) le renforcement de la coopération internationale financière et technique pour le développement ; (v) la dette extérieure ; (vi) les questions systémiques : renforcement de la cohérence et de l'harmonisation des systèmes monétaires, financiers et commerciaux mondiaux en soutien au développement.

Aide publique au développement (APD) de l'agriculture

L'aide publique au développement (APD) totale aux pays africains a chuté de plus de 50 % entre 1990 et 2000. L'APD à l'Afrique sub-saharienne est passée de 13,9 milliards de dollars en 2001 à 37,7 milliards en 2006. Ces chiffres tiennent compte de l'annulation de la dette. Si celle-ci est exclue, l'APD se maintient à un niveau stable. En 2006, l'APD de l'UE atteignait 0,43 % de son revenu national brut (RNB) combiné, contre 0,39 % annoncé à Monterrey. Le ratio mondial APD/RNB en 2006 atteignait 0,31 %

⁶ « *Regional Economic Outlook Sub-Saharan Africa* », avril 2009, FMI, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2009/afr/eng/sreo0409.pdf>

⁷ Les États-Unis, le Canada, l'Espagne, la République de Corée et la Bill & Melinda Gates Foundation, la Banque mondiale garantissant et accueillant l'unité de coordination du fonds.

⁸ Consensus de Monterrey de la Conférence internationale sur le financement du développement, 2003. <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>

contre 0,23 % en 2002. Toutefois, le niveau exceptionnel d'annulation de la dette participe grandement à cet accroissement. Alors que celle-ci revenait à des niveaux normaux en 2007, le ratio APD/RNB a chuté pour atteindre 0,28 %, entraînant l'APD à la baisse, au niveau mondial et africain⁹. Le Conseil de l'UE a reconnu que l'UE n'atteindrait pas l'objectif intermédiaire collectif de 0,56 % APD/RNB en 2010¹⁰. En période de récession, l'APD est menacée. Cependant, l'augmentation de l'aide à l'Afrique bénéficierait également aux nations riches en stimulant la demande mondiale pour les machines et les équipements des projets d'infrastructures, par exemple.

Ressources publiques nationales pour le développement

Il est essentiel de mobiliser des financements plus importants et prévisibles pour le développement via les ressources nationales, afin d'assurer l'approvisionnement en biens publics et la redistribution des richesses¹¹. Les budgets gouvernementaux et les recettes fiscales sont beaucoup moins volatiles et imprévisibles que les flux d'aide ; cependant, les recettes fiscales ne doivent pas être envisagées comme une alternative à l'aide étrangère, mais plutôt comme un composant des revenus des gouvernements dont la croissance est parallèle au développement de ces pays.¹² Des systèmes fiscaux équitables, efficaces et efficients, ainsi qu'un engagement résolu à lutter contre les fraudes et l'évasion fiscales¹³ augmentent les ressources nationales. Les « Perspectives économiques en Afrique 2010 »¹⁴, englobant 50 pays, se penchent sur le rôle de la mobilisation des ressources publiques dans la réduction de la dépendance de l'Afrique à l'aide et à d'autres flux financiers extérieurs pour financer son propre développement. Elle passe en revue les meilleures pratiques en matière d'administration fiscale, ainsi que les options politiques.

La tendance des recettes fiscales sur le continent africain est positive et les recettes africaines moyennes en part du PIB sont en progression depuis le début des années 1990 (de 22 % du PIB en 1990 à 27 % en 2007¹⁵). Cependant, cette tendance positive est principalement engendrée par les recettes fiscales sur les ressources et non par l'impôt sur les sociétés d'autres industries, l'impôt des personnes physiques, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les accises. L'impôt sur le revenu (personnes physiques et sociétés autres que ressources) a stagné sur toute la période. Dans de nombreux pays, les difficultés à percevoir des impôts directs sur les revenus¹⁶ sont en partie dues à l'importance de l'économie informelle et à la taille de l'économie fantôme en proportion du PIB officiel¹⁷ ; aux capacités limitées des autorités fiscales ; à la médiocrité des systèmes de perception ; à l'absence de mécanismes juridiques de perception ; et aux amendes négligeables en cas de non paiement¹⁸.

Investissement direct étranger et autres flux financiers privés

Les flux nets de capitaux en Afrique ont plus que quintuplé depuis 2002, pour atteindre 81 milliards \$ en 2007, le niveau le plus élevé jamais atteint. Dans ce chiffre, l'Afrique du Nord représente environ un tiers et l'Afrique sub-saharienne, deux tiers de cette augmentation. Celle-ci est principalement due à une montée en flèche des l'IDE et de la dette privée. L'IDE en Afrique est passé de 13 milliards \$ en 2002 à 45 milliards en 2007¹⁹. L'industrie d'extraction est la principale source de cette progression, mais l'IDE a également augmenté dans plusieurs industries de services. D'autres flux nets de capitaux privés

⁹ <http://www.africapartnershipforum.org/dataoecd/63/44/42181391.pdf>

¹⁰ Conclusions du Conseil du 24 mai 2005 (doc. 9244/05, y compris les annexes 1 et 2), paragraphe 4.

¹¹ Conclusions du Conseil sur les Objectifs du millénaire pour le développement lors de la réunion plénière de haut niveau des Nations unies de New-York

et au-delà. 3023^{ème} réunion du Conseil des affaires étrangères de Luxembourg, 14 juin 2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/115157.pdf

¹² Communication de la Commission sur la fiscalité et le développement, 21 avril 2010.

¹³ L'aide publique extérieure des pays riches aux pays pauvres atteint 50 milliards \$ annuels, alors que les pays en développement perdent 500 milliards par an en flux privés illégaux non imposés.

¹⁴ « Perspectives économiques en Afrique 2010 »

¹⁵ « Perspectives économiques en Afrique 2010 »

¹⁶ De 2 à 6 % du PIB dans les pays pauvres contre 12 à 18 % dans les pays développés.

¹⁷ Estimée à 43 % dans les pays africains pour 2002-2003, à 30 % pour les pays asiatiques, à 43 % pour les pays d'Amérique centrale et du Sud, alors que l'économie fantôme des pays de l'OCDE atteint approximativement 16 %.

¹⁸ « Perspectives économiques en Afrique 2010 »

¹⁹ « *Development Finance in Africa: from Monterrey to Doha* », OCDE-CEA, 2008 - <http://www.oecd.org/dataoecd/63/17/41656352.pdf>

(portefeuille de participations, dette bancaire et obligations) ont également connu une hausse importante, de 4 milliards \$ en 2002 à plus de 35 milliards en 2007. L'Afrique a également bénéficié d'un accès plus important à l'emprunt bancaire. Les transferts de fonds des travailleurs sont en train de devenir des sources importantes de développement financier, de 13 milliards \$ en 2002 à 38 milliards en 2007. Les fonds extérieurs privés devraient connaître une chute drastique du fait de la crise financière de 2008. Alors que l'IDE est historiquement plus résistant aux chocs, il devrait également décliner. Avec le ralentissement des marchés de l'emploi dans les pays de l'OCDE, les flux de transferts de fonds devraient également être affectés.

Le niveau faible d'IDE en Afrique, en particulier dans le secteur agricole, reflète les risques particulièrement élevés : instabilité politique, absence d'environnement économique et juridique favorable aux entreprises et absence d'infrastructures et de services de soutien dans les zones rurales. Bien que les barrières commerciales aient été réduites, l'environnement commercial mondial toujours peu favorable, notamment du fait de la prolifération des barrières non tarifaires, en particulier dans l'agriculture, entrave inévitablement l'investissement privé dans le secteur. L'emprunt dans les zones rurales est plus coûteux que dans les zones urbaines. Le prêt bancaire commercial à l'agriculture en Afrique est en déclin depuis quelques dizaines d'années. Bien que de nombreuses institutions micro-financières rurales existent pour les pauvres, la plupart sont situées dans des zones urbaines et périurbaines, à cause des coûts élevés des transactions dus à l'éparpillement des populations rurales. Les services doivent être axés sur les subsistances, via des approches novatrices afin de créer des réseaux, des organisations faïtières et des liens intersectoriels avec les banques formelles. Dès lors, une augmentation du nombre d'institutions financières (solides) dans les zones rurales étendrait la portée, le volume et la qualité des services financiers, pour une plus grande concurrence et des taux d'intérêt plus bas.

Options politiques futures

L'augmentation de l'investissement public devrait avoir la priorité, en particulier dans les secteurs de l'électricité, de l'eau, des routes et des technologies de l'information et des communications (TIC), tous essentiels face aux contraintes d'approvisionnement. Des infrastructures adaptées sont vitales aux performances économiques. Une étude²⁰ récemment menée dans 24 pays africains montre que l'état déplorable des infrastructures en Afrique sub-saharienne ralentit la croissance économique de 2 points de pourcentage chaque année et réduit la productivité des entreprises jusqu'à 40 %²¹.

L'ensemble des institutions reconnaissent la nécessité de promouvoir des partenariats public/privé et de stimuler l'implication du secteur privé afin d'inciter les entreprises agricoles à investir. La communauté des donateurs et les pays bénéficiaires doivent augmenter l'investissement dans les sciences et les technologies et redoubler d'efforts pour promouvoir l'expansion du commerce et de l'intégration sur le marché au niveau intrarégional, ainsi que la diversification de leurs économies. Au niveau international, le commerce peut bénéficier à l'économie, une conclusion fructueuse du cycle de négociations de l'OMC de Doha pouvant générer trois fois et demie plus de revenus pour les pays pauvres que l'aide²². Pourtant, l'impact sur les recettes fiscales de diminutions significatives des taxes commerciales telles que les droits d'importation a atteint jusqu'à 30 à 50 % des revenus totaux des gouvernements.

²⁰ « *Africa's Infrastructure : A Time for Transformation* » L'étude a été menée par un partenariat d'institutions comprenant la Commission de l'Union africaine, la Banque africaine de développement, la Banque de développement de l'Afrique australe, le Consortium d'infrastructures pour l'Afrique, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique et la Banque mondiale, <http://www.infrastructureafrica.org/aicd/highlight/Highlight-test-03>

²¹ Le rapport estime que 93 milliards \$ par an sont nécessaires ces dix prochaines années, plus du double du montant estimé à l'origine. L'étude a conclu que les dépenses existantes dans les infrastructures africaines sont bien plus élevées que ce que l'on imaginait, soit 45 milliards \$ par an, principalement financés par les contribuables et les consommateurs africains. L'étude identifie également plusieurs progrès dans l'efficacité pouvant permettre d'accroître les ressources disponibles de 17 milliards \$ supplémentaires. Cependant, en dépit de ces progrès majeurs, on constate toujours un trou de financement de 31 milliards \$ chaque année, essentiellement en infrastructures d'approvisionnement électrique et en eau dans les États fragiles. Afin de combler le fossé de financement, de nombreuses ressources devront être mobilisées, notamment les budgets publics, les rentes de ressources, les marchés de capitaux locaux, le secteur privé et le financement non OCDE, ainsi que l'assistance traditionnelle des donateurs.

²² Chambre des Communes.

