



L'investissement étranger direct – opportunité « gagnant-gagnant » ou accaparement des terres?



LE DÉFI

Le récent regain d'intérêt dont les investissements étrangers dans les terres agricoles font l'objet, a suscité de fortes préoccupations au niveau international. Des questions économiques, politiques, institutionnelles, juridiques et éthiques complexes et controversées sont certainement attachées aux droits de propriété, à la sécurité alimentaire, à la réduction de la pauvreté, au développement rural, à la technologie et à l'accès aux terres et à l'eau. Par ailleurs, plusieurs décennies d'investissements insuffisants dans l'agriculture ont signifié une faiblesse constante de la productivité et une production stagnante dans de nombreux pays en développement. Le manque d'investissement a été indiqué comme l'une des causes sous-jacentes de la récente crise alimentaire et des difficultés rencontrées par les pays en développement pour y faire face. La FAO estime à 209 milliards d'USD les investissements annuels bruts nécessaires dans le secteur de l'agriculture primaire et des services en aval dans les pays en développement (outre les investissements publics requis en matière de recherche, d'infrastructures et de protection sociale) pour répondre aux besoins alimentaires mondiaux en 2050. La capacité des pays en développement à combler ce déficit par eux-mêmes est limitée. Dans ces pays, la part des dépenses publiques destinées à l'agriculture a chuté à près de 7 pour cent, voire moins en Afrique, tandis que celle de l'aide publique au développement affectée à l'agriculture est tombée à 3,8 pour cent en 2006. Les prêts des banques commerciales en faveur de l'agriculture dans les pays en développement sont eux aussi réduits, moins de 10 pour cent en Afrique subsaharienne, tandis que les micro-prêts, pourtant indispensables, n'ont pas été suffisants face aux investissements

agricoles nécessaires. Les fonds d'investissement privés visant l'agriculture africaine constituent une nouvelle tendance intéressante, mais les investissements réels sont encore faibles. Les autres sources de financement des investissements étant limitées, les investissements étrangers directs dans l'agriculture des pays en développement pourraient contribuer à réduire le déficit en matière d'investissement et à atteindre les objectifs d'éradication de la faim et de la pauvreté. La question centrale n'est donc pas de savoir si les investissements étrangers directs devraient contribuer à répondre aux besoins d'investissement, mais comment leur impact peut être optimisé pour en maximiser les bénéfices et réduire au minimum les risques inhérents pour toutes les parties concernées. Pour répondre à cette question, nous devons comprendre comment ce que comportent les investissements étrangers et pourquoi.

QUE SAVONS-NOUS DES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS RÉCENTS DANS L'AGRICULTURE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT?

Malheureusement, nous ne disposons d'aucune donnée détaillée concernant l'ampleur, la nature et les effets de ces investissements: les statistiques des investissements internationaux sont trop agrégées et celles qui concernent des cas spécifiques sont peu indicatives. Les informations sont le plus souvent anecdotiques, probablement exagérées et difficiles à vérifier. Quelques observations sont toutefois possibles à partir des informations limitées dont on dispose.

- ▶ Les investissements étrangers directs (IED) dans l'agriculture des pays en développement semblent avoir augmenté dans les deux dernières années, bien que le nombre des projets effectivement mis en œuvre soit inférieur à celui des projets

prévus ou relatés dans les médias. En 2007, les encours d'IED dans le secteur agricole s'élevaient à quelque 32 milliards d'USD, soit quatre fois plus qu'en 1990.

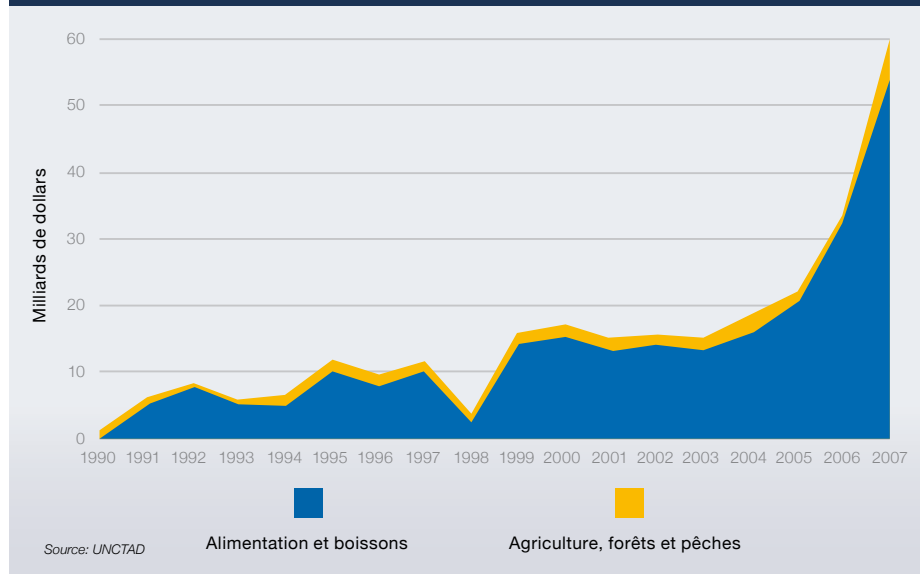
- ▶ Les entrées d'IED en faveur de l'agriculture représentaient plus de 3 milliards d'USD par an en 2007, contre 1 milliard d'USD en 2000. En incluant l'alimentation et les boissons, celles-ci atteignaient 7 milliards d'USD en 2007.
- ▶ Ces derniers temps, la principale forme d'investissement consiste dans l'achat ou la location de longue durée de terres agricoles pour la production vivrière. Selon les estimations, la superficie des terres africaines achetées par des intérêts étrangers ces trois dernières années atteindrait 20 millions d'hectares.
- ▶ Les principaux investisseurs sont actuellement les États du Golfe, mais aussi la Chine et la Corée du Sud. Les objectifs d'investissement récents sont principalement les pays d'Afrique, mais également l'Asie du Sud-Est et l'Amérique du Sud.
- ▶ Les principaux investisseurs sont issus du secteur privé, mais les gouvernements et les fonds souverains interviennent également, en fournissant un soutien financier et autre à des investisseurs privés ou par voie directe.
- ▶ Les investisseurs du secteur privé sont souvent des sociétés d'investissement ou de portefeuille, plutôt que des spécialistes du secteur agro-alimentaire, de sorte que les compétences spécialisées nécessaires à la gestion d'investissements agricoles importants et complexes doivent être acquises.
- ▶ Dans les pays hôtes, ce sont les gouvernements qui négocient les accords d'investissement.

comment les terres en question étaient utilisées auparavant, par qui et à quel titre. Dans bien des cas, la situation n'est pas claire, en raison d'une mauvaise définition des droits de propriété, et notamment de droits fonciers informels fondés sur la tradition et la culture locale. Bien qu'en Afrique subsaharienne de nombreuses terres puissent ne pas être utilisées actuellement à leur plein potentiel, l'existence de terres apparemment « en excédent » ne veut pas dire que celles-ci sont inutilisées, inoccupées ou abandonnées. Leur exploitation au titre de nouveaux investissements exige la conciliation de revendications diverses. Un changement d'utilisation et d'accès peut avoir des effets potentiellement négatifs sur la sécurité alimentaire au niveau local et soulever des questions économiques, sociales et culturelles complexes. De telles difficultés imposent pour le moins que les détenteurs de droits traditionnels sur les terres soient consultés, et favorisent d'autres possibilités d'arrangements mutuels concernant les investissements.

ALTERNATIVES À L'ACQUISITION DES TERRES

Il n'est pas certain non plus que l'acquisition de terres soit nécessaire ou souhaitable même pour les investisseurs. Elle n'offre pas nécessairement une protection contre le risque souverain et peut provoquer des conflits politiques, sociaux et économiques. D'autres formes d'investissement comme l'agriculture contractuelle et les mécanismes de sous-traitance, peuvent offrir la même sécurité d'approvisionnement. Il est intéressant de noter que dans d'autres contextes, la coordination verticale tend à reposer bien plus sur de tels arrangements sans prise de participation que sur l'acquisition traditionnelle de certains stades amont ou aval. Le développement de la production horticole en Afrique orientale, à des fins d'exportation, de la part des chaînes de supermarchés européennes, constitue un exemple typique. De tels arrangements plus souples peuvent être plus favorables aux intérêts du pays bénéficiaire. Toutefois, même dans ce cas, des questions peuvent être posées concernant la compatibilité des exigences des investisseurs avec l'agriculture artisanale, ce qui soulève à son tour la question du potentiel de réduction de la pauvreté. Cela étant, des partenariats commerciaux pourraient avoir des retombées bénéfiques plus importantes pour les

Figure 2: Les IED dans l'agriculture, l'alimentation et les boissons 1990–2007, en milliards de dollars



petits exploitants du pays hôte. Dans le cadre d'une agriculture contractuelle ou de mécanismes de sous-traitance, les petits exploitants peuvent bénéficier de certains apports, notamment sous forme de crédit, d'avis techniques et d'un marché garanti, bien qu'ils aient à sacrifier une certaine liberté de choix quant aux plantes à cultiver. Des modèles mixtes sont également possibles, centrés sur des investissements dans une entreprise à plus grande échelle, mais faisant également intervenir des sous-traitants sous contrat pour compléter la production. Le choix du modèle fonctionnel le plus approprié dépendra des circonstances spécifiques et du produit concerné.

QUELS SONT LES BÉNÉFICES DES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS EN TERMES DE DÉVELOPPEMENT?

La principale question est la mesure dans laquelle les retombées des investissements étrangers bénéficient au secteur intérieur dans le cadre d'une relation synergique et catalytique avec les systèmes de production artisanale existants. Les bénéfices devraient dériver de l'afflux de capitaux, d'un transfert de technologies favorisant l'innovation et un accroissement de la productivité, de la valorisation de la production intérieure, de l'amélioration de la qualité, de la création d'emplois, de liaisons verticales et d'effets multiplicateurs grâce à la sélection au niveau local de la main-d'œuvre et d'autres facteurs de production, du traitement des produits et peut-être même d'une augmentation des disponibilités alimentaires pour le marché

intérieur et pour l'exportation. Toutefois, le flux de ces bénéfices ne se produira pas si les investissements donnent lieu à la création d'une enclave d'agriculture avancée en dualité avec l'agriculture artisanale traditionnelle, un système que les petits exploitants ne sont pas en mesure de prendre pour modèle. L'expérience des effets des investissements étrangers directs sur l'agriculture, montre que les bénéfices prétendus ou visés ne se concrétisent pas toujours et recèlent des préoccupations touchant les technologies de production hautement mécanisées aux effets limités en termes de création d'emplois; la dépendance à l'égard des intrants importés, et donc des effets multiplicateurs limités au niveau intérieur; les effets négatifs de certains modes de production pour l'environnement, notamment la contamination chimique, la dégradation des terres et l'épuisement des ressources en eau; et les droits limités des travailleurs et de mauvaises conditions de travail. Par ailleurs, des bénéfices à plus longue échéance sont toutefois également constatés par exemple en termes de technologies améliorées, de valorisation des fournisseurs locaux, de systèmes de commercialisation plus efficaces et d'amélioration des normes sanitaires, phytosanitaires et régissant la qualité des produits.

D'autres préoccupations à caractère politique, social et éthique apparaissent lorsque le pays bénéficiaire est lui-même en situation d'insécurité alimentaire. S'il est

supposé que les investissements produiront un accroissement des disponibilités alimentaires globales, cela ne veut pas dire toutefois que les approvisionnements alimentaires intérieurs augmenteront, surtout lorsque la production alimentaire est exportée vers le pays investisseur. Ils pourraient même fléchir lorsque les ressources en terres et en eau sont réquisitionnées par le projet d'investissement international aux dépens des petits exploitants locaux. Un contrôle excessif des terres de la part de pays tiers peut également soulever des questions d'interférence et d'influence politiques.

CODE DE CONDUITE

La crainte que les préoccupations locales ne soient pas prises en compte dans les contrats d'investissement et les accords d'investissement internationaux, que les investissements étrangers dans l'acquisition de terres ne produisent pas toujours des bénéfices à long terme en termes de développement au niveau local, et que les lois nationales soient inadéquates, a incité à réclamer un code de conduite international ou des directives pour promouvoir des investissements responsables dans l'agriculture. En effet, de nombreux pays ne disposent pas des mécanismes juridiques ou procéduraux nécessaires pour protéger les droits locaux et tenir compte des intérêts, des moyens d'existence et du bien-être des populations locales.

La FAO, la CNUCED, le FIDA et la Banque mondiale travaillent conjointement à la mise au point d'un code de conduite volontaire centré sur les exigences de transparence, prédictibilité, durabilité et implication des parties prenantes, et tenant compte des préoccupations relatives à la sécurité alimentaire et au développement rural. Ce code, qui s'appuie sur des recherches conjointes approfondies concernant la nature, l'ampleur et l'incidence des investissements étrangers, ainsi que les meilleures pratiques juridiques et politiques, pourrait fournir un cadre de référence pour

les réglementations nationales, les accords d'investissement internationaux, les initiatives mondiales en matière de responsabilité sociale des entreprises et les contrats d'investissement individuels.

La FAO prépare également des directives volontaires pour une gouvernance responsable des modes de faire-valoir des terres et d'autres ressources naturelles, en collaboration avec d'autres organisations internationales, notamment ONU-Habitat et la Banque mondiale. Les raisons d'être d'un code de conduite sont notamment les suivantes: le fait que les investissements étrangers ont la grande capacité potentielle d'aider à répondre aux besoins d'investissement des pays en développement et, à long terme, de produire des bénéfices plus importants en termes de développement; l'apparition de préoccupations au niveau international concernant les effets des récentes acquisitions et locations étrangères de terres, à grande échelle, sur les petits exploitants et sur la sécurité alimentaire; la crainte que les préoccupations locales ne soient pas suffisamment prises en compte dans les contrats d'investissement et les accords d'investissement internationaux, et que les protections offertes par les lois nationales ne soient parfois insuffisantes; et le fait que des directives internationales pourraient promouvoir des investissements responsables dans l'agriculture qui bénéficieraient à l'ensemble des parties prenantes.

QUESTIONS POUR DES CONSIDÉRATIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT:

- ▶ Quels sont les cadres politiques et juridiques nécessaires pour maximiser

les bénéfices, notamment pour les populations locales?

- ▶ Comment encourager des investissements étrangers ciblés? Comment mettre en place un secteur intérieur réceptif?
- ▶ Comment créer un climat d'investissement positif?
- ▶ Comment assurer la cohérence entre les investissements étrangers encouragés et les stratégies existantes en matière de sécurité alimentaire et de développement rural?
- ▶ Quelles sont les mesures de protection nécessaires concernant les droits d'utilisation des terres, l'implication des parties prenantes et leur compensation?

POUR LES INVESTISSEURS:

- ▶ Pourquoi se concentrer sur l'acquisition? Quelles sont les alternatives aux investissements avec prise de participation?
- ▶ Comment encourager les investissements extérieurs? Quelles sont les informations et les mesures d'incitation requises?
- ▶ Comment mobiliser des financements privés?
- ▶ Quel est le type de code de conduite national nécessaire?

POUR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE:

- ▶ Comment concevoir des programmes d'investissement qui répondent aux besoins dans ce domaine – adaptation des capitaux aux possibilités?
- ▶ Un mécanisme international est-il nécessaire pour couvrir les accords d'investissement et le règlement des différends?
- ▶ Comment intégrer des initiatives mondiales en matière de responsabilité sociale des entreprises dans le processus?

Pour toute information complémentaire:



Sommet mondial sur la
sécurité alimentaire
Rome 16–18 novembre 2009

Secrétariat de la Sommet mondial sur la sécurité alimentaire

Bureau du Sous-directeur général
Département de la gestion des ressources naturelles
et de l'environnement
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie

Tel: (+39) 06 570 53101
Télécopie: (+39) 06 570 56172
Courriel: wsfs2009-secretariat@fao.org

