



COMITÉ DES PRODUITS

Soixante-huitième session

Rome, 14 – 16 juin 2010

INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS DANS L'AGRICULTURE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT – QUESTIONS, INCIDENCES POLITIQUES ET RÉPONSE INTERNATIONALE

1. On a assisté ces trois dernières années à un regain d'intérêt pour les investissements étrangers dans l'agriculture des pays en développement. Les acquisitions de terres agricoles en Afrique en particulier ont suscité une grande attention, mais ne sont qu'un phénomène parmi une diversité de flux d'investissements réalisés ou prévus et répondant à des motivations spécifiques. Le facteur sous-jacent de cet intérêt accru pour les investissements internationaux dans la production vivrière est la sécurité alimentaire et la crainte dérivant de l'envolée récente des prix alimentaires et des chocs d'offre induits par les politiques, que la dépendance à l'égard des marchés mondiaux pour les approvisionnements alimentaires et les matières premières agricoles ne soit désormais plus risquée. Si les prix internationaux ont baissé après avoir atteint les sommets des premiers mois de 2008, ils restent – et devraient rester – au-dessus des niveaux observés ces dernières années. La volatilité des cours alimentaires mondiaux observée récemment a naturellement suscité des préoccupations quant aux coûts et à la disponibilité des denrées alimentaires, en particulier dans les pays dont la sécurité alimentaire est fortement tributaire des importations. La croissance démographique, l'urbanisation, l'augmentation des revenus, l'aggravation des contraintes liées à la terre et à l'eau et les changements climatiques vont rendre ces problèmes de plus en plus pressants. Lorsque l'amélioration de l'autosuffisance alimentaire n'est pas véritablement envisageable, l'investissement dans la production alimentaire à l'étranger apparaît comme une composante potentielle d'une stratégie de sécurité alimentaire. Des compagnies d'investissement européennes et nord-américaines explorent elles aussi des possibilités, dans l'optique d'un fort retour sur investissement espéré notamment en raison de l'accroissement du prix des denrées alimentaires, en particulier là où la production de matières premières pour les biocarburants est possible. Dans le même temps, un certain nombre de pays africains déploient des efforts considérables pour attirer ces investissements afin d'exploiter des terres considérées comme sous-utilisées, et favorisent ainsi l'accès international à des ressources foncières traditionnellement détenues et contrôlées au plan national.

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires.

La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

2. Des questions économiques, politiques, institutionnelles, juridiques et éthiques complexes et controversées sont certainement attachées 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, en particulier en Afrique subsaharienne. 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 70 milliards d'USD le montant annuel des investissements publics supplémentaires nécessaires pour que l'agriculture des pays en développement réponde aux besoins alimentaires 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 5 pour cent. Les prêts des banques commerciales destinés à l'agriculture sont également peu importants dans les pays en développement – moins de 10 pour cent en Afrique subsaharienne; quant aux prêts de microfinancement, ils sont par définition modestes et pas idéalement adaptés à la constitution de capital dans l'agriculture. Les fonds d'investissement privés ciblant l'agriculture africaine sont une évolution récente intéressante, mais les investissements effectifs demeurent faibles. Étant donné le manque d'autres sources de financement des investissements, les investissements étrangers directs réalisés dans l'agriculture des pays en développement pourraient contribuer de manière significative à combler ce retard d'investissement. 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.

I. Tendances récentes des investissements étrangers dans l'agriculture des pays en développement

3. Malheureusement, il n'existe pas pour l'instant de données détaillées concernant l'ampleur, la nature et les effets de ces investissements. Les statistiques disponibles concernant les investissements étrangers directs sont trop agrégées et insuffisamment détaillées pour donner une indication précise du volume d'investissements réalisés dans l'agriculture et de la forme que ceux-ci ont prise. Les investisseurs eux-mêmes et les pays en développement qui reçoivent des investissements étrangers peuvent fournir quelques informations, mais peu de détails sont divulgués compte tenu du contexte sensible entourant ces investissements et du besoin de confidentialité. L'insuffisance de l'information souligne l'importance des études de cas par pays sur l'ampleur et les effets des investissements étrangers. Plusieurs organisations internationales, notamment la FAO, ont commencé à élaborer de telles études. Un certain nombre d'observations peuvent toutefois être formulées à partir des informations disponibles.

- Les investissements étrangers dans l'agriculture des pays en développement ont manifestement augmenté, bien que le nombre de projets réellement mis en œuvre soit inférieur à celui des projets prévus ou relatés dans les médias. Un laps de temps important peut s'écouler entre la conclusion d'un accord et le démarrage effectif des opérations.
- L'investissement récent a pris principalement la forme d'acquisitions, essentiellement par le biais de la location de longue durée (avec parfois des baux de 99 ans) de terres agricoles pour la production vivrière.
- Les investissements fonciers peuvent être de grande ampleur: les superficies concernées sont souvent supérieures à 10 000 hectares et dépassent parfois la barre des 500 000 hectares.
- Selon les estimations, entre 20 et 50 millions d'hectares de terres africaines ont été achetées par des intérêts étrangers ces trois dernières années; mais les terres sous contrôle étranger représentent une proportion relativement faible de la totalité des terres des pays hôtes. Toutefois, les investissements internationaux se portent

généralement sur les bonnes terres et les investissements individuels massifs peuvent avoir des répercussions importantes au niveau local.

- Les investissements comprennent parfois des projets de mise en place d'infrastructures – par exemple la construction d'une route, d'une liaison ferroviaire ou d'installations portuaires.
- Les cibles des investissements récents sont des pays d'Afrique et d'Asie du Sud-Est.
- La présence de liens culturels, politiques et économiques solides et de restrictions géographiques en matière de fonds d'investissement a donné naissance à un phénomène spécifique de flux d'investissements bilatéraux, qui semble s'estomper actuellement.
- 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, dans certains cas, par voie directe, notamment par le biais d'entreprises publiques.
- 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 délicats doivent être acquises dans des structures financières et de gestion complexes.
- À l'heure actuelle, l'intervention des fonds souverains, des fonds d'investissement et des investisseurs institutionnels est limitée, mais l'ampleur des fonds dont disposent ces acteurs fait d'eux une source potentiellement importante d'investissement pour l'avenir.
- Dans les pays hôtes, ce sont les gouvernements qui négocient les accords d'investissement.
- Les investissements étrangers directs plus traditionnels existent toujours, mais privilégient souvent diverses formes d'opérations conjointes, par exemple l'agriculture sous contrat.
- Les investissements étrangers directs actuels diffèrent du modèle d'investissement récent à plusieurs égards: ils sont en quête de ressources (terres et eaux) plutôt que de marchés; ils privilégient la production de denrées alimentaires de base, y compris pour l'alimentation animale, pour l'exportation vers le pays investisseur plutôt que les cultures tropicales pour l'exportation commerciale; ils portent sur l'acquisition de terres et la production effective plutôt que sur des formes plus souples de partenariat commercial.

II. Principales questions

Pourquoi des investissements étrangers?

4. Un important facteur sous-jacent de la récente reprise des investissements, qui la distingue peut-être du cours normal des investissements étrangers, est la sécurité alimentaire. Cela reflète la crainte, dérivant de l'envolée récente des prix alimentaires et des chocs d'offre induits par les politiques, résultant notamment du contrôle des exportations, que la dépendance à l'égard des marchés mondiaux pour les approvisionnements alimentaires ne soit désormais plus risquée. Dans les pays qui connaissent une aggravation des contraintes liées à la terre et à l'eau, mais dont les populations, les revenus et l'urbanisation s'accroissent, et qui deviennent ainsi de plus en plus tributaires des importations alimentaires, ces craintes ont conduit à une sérieuse réévaluation des stratégies nationales en matière de sécurité alimentaire. Investir dans la production alimentaire dans des pays qui ne sont pas confrontés à de telles contraintes, en termes de terres et d'eau, est considéré comme une réponse stratégique. Cela a offert au secteur privé des possibilités d'investissement que les gouvernements et les institutions financières sont prêts à soutenir. Un raisonnement similaire est à l'origine des investissements pour la production de matières premières agricoles en vue de maintenir le débit des industries de transformation.

5. Dans les pays qui n'ont pas de problème de sécurité alimentaire ou de besoin de flux de matières premières agricoles pour la transformation, certains ont vu dans les investissements dans la production alimentaire une opportunité de diversifier leur portefeuille, en particulier lorsque les retours sur d'autres investissements sont devenus moins intéressants. D'autres ont été attirés par les possibilités de développement des biocarburants. Plusieurs fonds spécifiques ont été récemment créés pour l'investissement dans l'agriculture en Afrique, parmi lesquels certains affichent des objectifs sociaux aussi bien que financiers.

6. Certains pays en développement déploient des efforts considérables pour attirer et faciliter les investissements étrangers dans leur secteur agricole. Ils considèrent les investissements étrangers directs comme un moyen potentiel important pour combler le déficit d'investissement, mais la mesure dans laquelle ces investissements couvrent réellement les besoins dans ce domaine est toutefois incertaine. Les avantages financiers des transferts d'actifs pour les pays hôtes semblent être limités. Par exemple les loyers des terres demandés sont généralement modestes, voire nuls, tandis que les recettes fiscales sont amputées en raison des divers allègements accordés aux investisseurs étrangers. Toutefois, les investissements étrangers sont considérés comme potentiellement bénéfiques en termes de développement grâce, notamment, au transfert de technologies, à la création d'emplois et à la mise en place d'infrastructures. Tout l'enjeu est de savoir si ces bienfaits potentiels en termes de développement ont vraiment des chances d'être réalisés. Cette question est examinée plus en détail ci-après.

Alternatives aux investissements étrangers directs

7. Les investissements fonciers ne sont que l'une des réponses stratégiques aux problèmes de sécurité alimentaire des pays dont les ressources en eau et en terres sont limitées, et ces investissements doivent être examinés dans le cadre plus large du débat sur les stratégies de sécurité alimentaire en général. Plusieurs autres mécanismes, en particulier la création de réserves alimentaires régionales, les instruments financiers de gestion des risques, les accords bilatéraux, notamment d'échanges compensés, et l'amélioration des systèmes d'information du marché international des denrées alimentaires peuvent contribuer à une meilleure sécurité alimentaire des importateurs de denrées alimentaires dont les ressources sont limitées. Les investissements pourraient porter sur des infrastructures et des institutions qui font cruellement défaut à l'agriculture de bien des pays en développement, en particulier en Afrique subsaharienne. Cette initiative, conjuguée à des efforts pour améliorer l'efficacité et la fiabilité des marchés mondiaux en tant que source alimentaire, pourrait améliorer la sécurité alimentaire de tous les acteurs concernés en agissant de manière plus générale sur l'accroissement de la production et des débouchés commerciaux. Ces investissements dans des projets de développement peuvent être similaires à l'aide publique au développement, mais sont susceptibles de bénéficier indirectement aux pays donateurs grâce à l'accroissement des disponibilités d'exportation. Les investissements prévus par le Japon dans l'accroissement de la production alimentaire, en particulier en Amérique latine, et les investissements de la Chine dans la recherche-développement technique en vue d'augmenter la production de riz au Mozambique ne sont que deux exemples parmi de nombreux cas.

L'« accaparement des terres »

8. Le phénomène si médiatisé de l'« accaparement des terres », consistant dans l'acquisition de terres agricoles dans les pays en développement à des fins de production alimentaire, n'est qu'une forme d'investissement et peut-être celle qui est la moins susceptible de produire des avantages pour le pays hôte en termes de développement. Certains investisseurs voient dans l'acquisition de biens fonciers agricoles une manière de sécuriser un peu leurs investissements. Il n'est toutefois pas certain qu'elle soit nécessaire ou souhaitable: l'acquisition de terres 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 peuvent offrir la même sécurité d'approvisionnement.

9. Certains pays en développement sont en quête d'investissements étrangers pour l'exploitation de terres « en excédent », actuellement inutilisées ou sous-utilisées. On estime qu'un quart environ seulement des terres africaines est cultivé. Une raison pour laquelle des terres peuvent ne pas être pleinement exploitées est que les investissements infrastructurels nécessaires pour les rendre productives sont si importants qu'ils vont au-delà des ressources budgétaires du pays. Des investissements internationaux pourraient apporter les investissements infrastructurels tant nécessaires dont tous peuvent bénéficier. Toutefois, la vente ou la location de terres, ou l'octroi d'un accès à des conditions de faveur, soulèvent la question de savoir 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. La propriété effective des terres varie d'un pays à l'autre en Afrique: dans certains cas, par exemple en Éthiopie, c'est l'État qui est propriétaire, tandis qu'ailleurs les terres appartiennent parfois aux conseils locaux ou aux municipalités.

10. 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 ou inoccupées. 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 et soulever des questions économiques, sociales et culturelles complexes. Ces problèmes, ainsi que les questions de droit à l'indemnisation, sont plus difficiles à résoudre en l'absence d'un cadre législatif et de droits fonciers clairement définis. De telles difficultés imposent pour le moins que les détenteurs de droits traditionnels sur les terres soient consultés, et peuvent favoriser d'autres possibilités d'arrangements mutuels concernant les investissements, prévoyant explicitement la participation locale.

Alternatives à l'acquisition des terres

11. Comme il est indiqué ci-dessus, les investissements étrangers portant sur l'acquisition de terres peuvent susciter la controverse et impliquer un certain nombre de risques inhérents. D'autres formes d'investissement comme les opérations conjointes, l'agriculture contractuelle et les mécanismes de sous-traitance, ou les investissements dans des étapes clés des chaînes de valeur peuvent en principe offrir aux investisseurs 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. Ces arrangements plus souples peuvent être plus favorables aux intérêts du pays bénéficiaire car ils offrent des bénéfices plus accessibles aux petits exploitants et à leurs associations. Toutefois, même dans ce cas, des questions peuvent être posées concernant la compatibilité des exigences des investisseurs en termes de volume et de qualité avec une agriculture fondée sur de petites exploitations dispersées. Lorsque ceci conduit à accroître la taille et la concentration des fournisseurs, on peut s'interroger sur le potentiel de réduction de la pauvreté. Cela étant, des partenariats commerciaux entre investisseurs étrangers et producteurs – ou regroupements de producteurs – locaux pourraient avoir des retombées bénéfiques plus importantes pour le 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 à prix fixe, 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 pivot de plus grande taille, mais faisant également intervenir des sous-traitants sous contrat pour compléter la production centrale. Certains gouvernements s'efforcent d'encourager les investissements étrangers dans de telles entreprises. Le choix du modèle fonctionnel le plus approprié dépendra des circonstances spécifiques et du produit concerné. Lorsque les économies d'échelle sont importantes ou que des investissements infrastructurels d'appui sont nécessaires, les investisseurs pourront donner la préférence à l'acquisition de terres et à l'agriculture commerciale à grande échelle. Dans les pays où ces considérations ne sont pas pertinentes, l'agriculture contractuelle ou les mécanismes de

sous-traitance impliquant les petits exploitants seront des options acceptables pour les investisseurs.

Quels sont les bénéfices des investissements étrangers en termes de développement?

12. 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, notamment avec les systèmes de production artisanale existants et les autres acteurs de la chaîne de valeur comme les fournisseurs d'intrants. Une telle relation ne peut exister qu'en présence d'un secteur agricole national ayant des capacités d'absorption. 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. Les conditions favorisant les retombées bénéfiques sont souvent absentes, auquel cas des interventions politiques sont nécessaires pour les créer.

13. Si l'on ne dispose que de peu d'informations sur les investissements internationaux récents, les recherches et les connaissances sur les investissements étrangers directs (IED) dans l'agriculture en général sont légion. En dépit des dimensions économiques et politiques spécifiques de la question de l'acquisition des terres, ce que l'on sait des IED en général peut fournir quelques indications non seulement sur les bienfaits et les difficultés que l'on peut escompter, mais aussi sur les avantages et les inconvénients des diverses formes d'IED. Comme indiqué plus haut, certaines des caractéristiques de la forte augmentation des investissements constatée actuellement, en particulier dans les terres, sont contraires aux tendances en matière d'IED en général, qui semblent privilégier les arrangements contractuels plus souples au détriment de l'acquisition effective de biens importants.

14. L'expérience des effets des investissements étrangers directs sur l'agriculture montre que les bénéfices prétendus 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. Cependant, des bénéfices à plus longue échéance sont également constatés, par exemple en termes de technologies améliorées, de valorisation des fournisseurs locaux et d'amélioration des normes sanitaires, phytosanitaires et régissant la qualité des produits. Il convient par conséquent d'adopter une perspective dynamique lorsque l'on envisage les bénéfices et les aspects négatifs des IED dans l'agriculture. Toutefois, il est également important de ne pas négliger la question de la durabilité et de la longévité des investissements, et notamment la possibilité d'une sortie ou d'une inversion des flux de capitaux.

15. D'autres préoccupations à caractère politique 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 l'intention est d'exporter la production alimentaire 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 ou lorsque les investissements étrangers font monter la valeur des terres. Un contrôle excessif des terres de la part de pays tiers peut également soulever des questions d'interférence et d'influence politiques.

III. Options et considérations de politique générale

16. Les investissements internationaux devraient apporter des bénéfices en matière de développement, notamment un transfert de technologies, la création d'emploi et des relations en amont et aval dans le pays bénéficiaire. Ces effets bénéfiques ne sont toutefois pas automatiques: il faut formuler soigneusement les contrats d'investissement et choisir avec discernement les modèles fonctionnels appropriés; des cadres législatifs et politiques adaptés doivent être en place pour que l'aide au développement soit fructueuse et que les risques soient réduits au minimum. La base d'informations pour la conception et la mise en œuvre de politiques et de lois efficaces est toutefois très pauvre. Il est par conséquent urgent d'étudier l'ampleur, la nature et les impacts des investissements internationaux, et de recenser les bonnes pratiques juridiques et politiques, de manière à mieux informer les pays hôtes et les investisseurs. Une analyse détaillée des incidences est nécessaire afin de déterminer quelles politiques et quelles lois, nationales ou internationales, doivent être mises en œuvre, et quelles sont les mesures spécifiques les plus appropriées.

17. Si l'on veut que les investissements étrangers directs contribuent véritablement à combler le déficit d'investissement auquel est confrontée l'agriculture des pays en développement, il faut concilier les objectifs des investisseurs et les besoins des pays en développement. Il faut définir les priorités en matière d'investissement dans le cadre d'une stratégie d'investissement complète et cohérente, et s'efforcer d'identifier les mesures les plus susceptibles de faire coïncider les capitaux avec les possibilités et les besoins. Certains pays ont mis en place des portefeuilles de projets d'investissements internationaux: en Mauritanie, le Commissariat à la promotion de l'investissement a ainsi élaboré une brochure rassemblant des propositions de projets chiffrés pour les investissements étrangers, contenant des informations sur les marchés potentiels et la rentabilité prévue.

18. C'est principalement aux pays hôtes qu'il revient d'attirer les investissements là où les besoins stratégiques sont les plus importants et de faire en sorte qu'il soit répondu à ces besoins. Outre les modalités financières des investissements, il faut prendre en compte un certain nombre d'éléments: le choix au niveau local de la main-d'œuvre, entre autres facteurs de production, les normes sociales et environnementales, les droits de propriété et la participation des parties intéressées, la cohérence avec les stratégies de sécurité alimentaire, la distribution des denrées alimentaires produites entre le marché à l'exportation et le marché local, et la répartition des revenus. Ces éléments peuvent faire partie d'un contrat d'investissement entre l'investisseur et le pays hôte, encore que, dans la pratique, de tels contrats sont généralement succincts et n'abordent pas ces questions. Les intérêts locaux peuvent naturellement être mieux protégés lorsque l'investissement prend la forme d'un partenariat commercial avec le gouvernement hôte, à condition que celui-ci les reconnaisse dans ses décisions.

19. Le contrat d'investissement proprement dit est un élément du cadre juridique en matière d'investissements internationaux. Les législations nationales et les accords d'investissement internationaux fournissent l'architecture juridique pour les accords d'investissement, les derniers primant généralement sur les premières. Dans certains cas les contrats d'investissement prévalent sur la législation nationale, en particulier lorsque les dispositions de celle-ci sont parcellaires ou insuffisamment détaillées en termes de défense des intérêts des parties prenantes locales. De manière générale, le cadre juridique est davantage favorable à l'investisseur qu'au pays hôte et, en particulier, va davantage dans le sens des droits des investisseurs que de ceux des parties prenantes du pays hôte. Ceci montre l'importance d'établir des contrats d'investissement solides et mentionnant les préoccupations des pays hôtes, quoique ces mesures soient probablement d'une portée limitée lorsque les accords d'investissement internationaux excluent les « exigences de performance ». Un cadre législatif national clair et exhaustif est indispensable.

20. Outre les cadres politiques et juridiques nécessaires pour réduire au minimum les risques inhérents et maximiser les bénéfices, les pays hôtes disposent d'une série de mesures politiques pour essayer d'attirer les investissements internationaux et les orienter vers les domaines prioritaires afin de soutenir leurs stratégies de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté.

La communication d'informations concernant les besoins et les priorités en matière d'investissement peut attirer l'attention des investisseurs sur certaines possibilités, et des mesures incitatives telles que des allègements fiscaux ou des initiatives locales de financement peuvent contribuer à canaliser les investissements dans les secteurs prioritaires. Les pays investisseurs peuvent avoir recours à des mesures similaires pour encourager les investissements extérieurs.

21. Les pays hôtes peuvent également créer un climat d'investissement plus positif grâce à des politiques et des institutions qui réduisent les coûts de transaction et les risques des investisseurs. L'aide publique au développement peut contribuer à leur mise en place. Un grand nombre de pays en développement ont adopté ces dernières années des réformes de grande ampleur à cet égard, créant des environnements juridiques plus stables, libéralisant les conditions d'entrée et mettant en place des institutions de promotion des investissements, afin de faciliter les investissements extérieurs. Beaucoup ont signé des accords d'investissement internationaux – mais, comme indiqué plus haut, les engagements qu'ils engendrent doivent trouver un équivalent dans la législation nationale. Certains sont parties à des traités bilatéraux et à d'autres conventions et accords internationaux en matière d'exécution des contrats, d'arbitrage et de règlement des différends, tels que l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI). Pour attirer et faciliter les investissements extérieurs, des pays comme le Ghana, le Mozambique, le Sénégal et la Tanzanie ont mis en place des agences et des autorités d'investissement constituant un « guichet unique » à même d'orienter les investisseurs dans les diverses procédures administratives. En Tanzanie, le Centre pour les investissements en Tanzanie (Tanzania Investment Centre) non seulement facilite les investissements étrangers, mais s'occupe aussi de trouver et de gérer des terres dans lesquelles investir. Toutefois, l'absence fréquente de droits de propriété clairement définis, en particulier sur les terres, demeure un problème pour certains investisseurs. Le manque d'infrastructures adéquates peut aussi être un facteur dissuasif pour les investisseurs, auquel on peut répondre par le développement des infrastructures publiques. En Zambie, par exemple, le plan de développement des « Farm Blocks » prévoit l'investissement des pouvoirs publics dans des infrastructures de base, comme les routes. Dans d'autres cas toutefois, les investisseurs considéreront que la fourniture d'infrastructures doit faire partie de investissements qu'ils réalisent.

22. La gestion des investissements internationaux relève également des politiques en vigueur dans plusieurs domaines ne concernant pas spécifiquement les investissements. Les politiques commerciales interviennent lorsque les investisseurs ont l'intention d'exporter les denrées alimentaires produites vers leur propre pays, dans la mesure où cette initiative risque de ne pas être compatible avec le droit du pays hôte, conformément aux règles de l'OMC, d'imposer des mesures de contrôle sur les exportations en période de crise alimentaire nationale. Il s'avère que certains pays hôtes ont proposé de renoncer aux droits qui leur sont reconnus par les règles de l'OMC et accepté de ne pas imposer de contrôles sur les exportations même en période de crise alimentaire. Plus généralement, il arrive que les contrats bilatéraux d'investissement contournent les règles de l'OMC et soient contradictoires avec les engagements pris en vertu des accords commerciaux régionaux. Le problème de la conformité avec les Accords sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC) peut également se poser lorsque des mesures sont mises en place pour encourager les investissements.

23. Quelle que soit l'ampleur du résultat obtenu par les pays en développement qui cherchent à attirer les investissements étrangers, aucune répercussion positive en termes de développement n'est à attendre si le secteur national de l'agriculture n'est pas prêt à mettre à profit toutes les retombées bénéfiques de ces investissements, ou n'a pas la capacité de le faire. Des mesures politiques adaptées en matière d'agriculture et de développement rural au plan national doivent être mises en place afin que l'agriculture et les agriculteurs locaux puissent tirer profit des nouvelles technologies et que l'économie locale soit à même de répondre aux nouvelles demandes d'intrants et de services. Les politiques d'encouragement à l'investissement étranger doivent être intégrées dans les stratégies globales de développement agricole et rural.

IV. Pour un code de conduite international

24. Les acquisitions foncières à grande échelle effectuées ces derniers temps par les investisseurs étrangers ont suscité l'attention de la communauté internationale. Les risques qui sont généralement associés à ces investissements sont tels que des voix se sont fait entendre pour réclamer la mise en place d'un code de conduite les réglementant. En l'absence d'une législation nationale forte et de contrats d'investissement équitables, ce code pourrait faire valoir les intérêts des pays hôtes. Il pourrait aussi être considéré comme un guide des investissements socialement responsables, à destination des investisseurs. L'idée d'élaborer un code de conduite international volontaire (ou des directives) centré sur les exigences de transparence, de gestion durable, de l'implication des parties prenantes au niveau local et de la reconnaissance de leurs intérêts, et tenant compte des préoccupations relatives au développement rural et à la sécurité alimentaire, recueille semble-t-il un large soutien politique. Un tel code devrait également contribuer à empêcher les investissements fondés sur des conditions inégales ou inéquitables. La FAO, la CNUCED, le FIDA et la Banque mondiale travaillent conjointement à la mise au point d'un tel code.

25. Un ensemble minimum de principes pour des investissements dans l'agriculture responsables et respectueux des droits, des moyens d'existence et des ressources, proposé par les quatre organisations et à faire figurer dans un code de conduite ou des directives, comprendrait les éléments suivants.

- i) *respect des droits à la terre, à l'eau et aux ressources*: les droits à la terre et aux ressources naturelles existants sont reconnus et respectés;
- ii) *sécurité alimentaire et développement rural*: les investissements ne nuisent pas à la sécurité alimentaire ou au développement rural, mais les renforcent au contraire;
- iii) *transparence, bonne gouvernance et environnement porteur*: les procédures concernant les investissements dans l'agriculture sont transparentes et contrôlées, et garantissent une responsabilisation effective de toutes les parties prenantes;
- iv) *consultation et participation*: toutes les personnes matériellement touchées sont consultées et les accords issus de ces consultations sont enregistrés et appliqués;
- v) *viabilité économique et investissement responsable des entreprises agricoles*: les projets sont économiquement viables, respectent les règles du droit, reflètent les meilleures pratiques du secteur et créent une valeur partagée durable;
- vi) *durabilité sociale*: les investissements ont des répercussions sociales et des effets distributifs positifs, et n'accroissent pas la vulnérabilité;
- vii) *durabilité environnementale*: les incidences sur l'environnement sont quantifiées et des mesures sont prises pour encourager une utilisation durable des ressources tout en limitant le plus possible les effets négatifs et en atténuant ces derniers.

26. Si l'idée d'un code énonçant ces principes recueille manifestement un vaste soutien, il pourrait s'avérer plus difficile de parvenir à un accord sur la manière de les concrétiser et de les mettre en œuvre. L'élaboration d'un code de conduite volontaire supposerait une vaste consultation de toutes les parties prenantes, notamment les gouvernements, les institutions nationales, les organisations d'agriculteurs, les ONG, le secteur privé et la société civile au sens large. Ce processus serait inévitablement long, mais il est peu probable qu'un code de conduite international applicable puisse être élaboré et mis en œuvre si l'on fait l'impasse sur une consultation complète et rigoureuse de tous les acteurs et sur les apports nécessaires. Toutefois, un code de conduite volontaire (ou des directives) qui s'appuie sur des recherches approfondies concernant la nature, l'ampleur et l'incidence des investissements étrangers, ainsi que sur les meilleures pratiques juridiques et politiques, pourrait tirer les leçons de l'expérience, en faire la

synthèse et 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. L'expérience montre que le processus même d'élaboration de codes ou de directives peut être bénéfique et encourager une attitude plus responsable en matière d'investissement.