



L'envers de la course aux terres : la course aux investissements étrangers

La question des acquisitions de terres à grande échelle a été largement débattue et étudiée. Nombre de travaux ont mis en lumière leurs impacts sur les populations, l'environnement et l'économie locale, les motivations des nouveaux investisseurs (approvisionnement alimentaire, spéculation), leur origine, les arrangements obscurs avec les gouvernants africains auxquels ils ont pu conduire. Dans cette synthèse, on souhaite mettre ce phénomène en perspective d'une tendance qui dépasse largement le secteur agricole mais à laquelle celui-ci est généralement soumis, celle de la course aux investissements directs étrangers (IDE). Depuis les années 90, et prenant modèle sur certains pays émergents, de nombreux gouvernants et intervenants en Afrique perçoivent et promeuvent les IDE comme une des principales clefs du développement. Nous cherchons à décrire ici les raisons de ce mouvement de « course aux IDE », certaines de ses manifestations concrètes, et certains doutes et inquiétudes auxquels il donne lieu, en particulier dans le secteur agricole, en nous basant sur plusieurs publications récentes.

I/ Le débat sur le rôle des IDE dans le développement

L'idée selon laquelle les IDE ont un effet positif sur la croissance et le développement, et peuvent même se révéler des moyens pour lutter contre la pauvreté, si elle n'est pas toujours allée de soi, fait figure aujourd'hui d'évidence, et se trouve largement défendue par certaines institutions internationales telles que le FMI ou l'OCDE. « Pour faire reculer sensiblement la pauvreté, l'Afrique subsaharienne doit attirer plus de capitaux étrangers »

(FMI, 2006). Pourtant, sur le plan théorique, la question du rôle et des impacts des IDE sur le développement, notamment dans le rattrapage des économies moins avancées, est débattue entre les économistes et ne fait pas consensus. Il est intéressant de prendre connaissance des grandes lignes de ce débat en le rapportant aux potentiels effets des IDE dans le secteur agricole en Afrique subsaharienne.

Éléments de définition et de mesure des IDE

Reprenons une définition standard des IDE, tirée de l'OCDE : « activité par laquelle un investisseur résidant dans un pays obtient un intérêt durable et une influence significative dans la gestion d'une entité résidant dans un autre pays. Cette opération peut consister à créer une entreprise entièrement nouvelle (investissement de création) ou, plus généralement, à modifier le statut de propriété des entreprises existantes (par le biais de fusions et d'acquisitions). Sont également définis comme des investissements directs étrangers d'autres types de transactions financières entre des entreprises apparentées, notamment le réinvestissement des bénéfices de l'entreprise ayant obtenu l'IDE, ou d'autres transferts en capital. (...) Ces données incluent également les transferts de trésorerie entre la maison mère et sa filiale (...), ainsi que les achats de biens immobiliers par les entreprises et les ménages non résidents. » (R9).

Précisons que dans cette définition large, les acquisitions de terres sont considérées comme incluses, au titre de biens immobiliers. Pourtant la comptabilité des flux d'IDE est réputée sous-estimer les acquisitions de terres car 1) les données sont manquantes dans certains pays, 2) ne sont pas inclus les investissements réalisés par certains acteurs tels que les banques, les fonds de pension, *hedge funds*, *mutual funds*. Ce sont pourtant des nouveaux acteurs des IDE agricoles en Afrique subsaharienne.

Une précaution introductive s'impose également : les données sur les stocks et sur les flux d'IDE sont très imparfaites : elles peuvent ne pas être collectées de manière appropriée, souffrir de raccourcis et receler de nombreux artefacts. A tel point que selon certains auteurs, la forte croissance des flux d'IDE mondiaux que l'on note depuis les années 90 est en partie imputable au développement des instruments de mesure...

A. Bénéfices attendus pour l'économie nationale

Les IDE sont réputés apporter des emplois, du savoir faire à la nation ; ils sont censés susciter un dynamisme économique et déployer de nouveaux marchés. Tant et si bien que la compétition entre les pays pour l'attraction des investisseurs est

réelle et a des conséquences sur de nombreux domaines aussi stratégiques que la fiscalité ou le droit. Cette compétition se retrouve entre les territoires infranationaux. Dans les actes d'un colloque du GEMDEV dédié à l'investissement chinois en

Afrique, on peut lire un historique intéressant de la perception du rôle des IDE dans le développement depuis l'après guerre. En voici un extrait : « *La perception des investisseurs étrangers s'est progressivement inversée. Les firmes multinationales porteuses [des] IDE étaient considérées, dans les années 1960 et 1970 comme des « sorcières dans l'économie » (Gendarme, 1981), car non seulement elles profitaient des avantages fiscaux, de rémunérations faibles, de la liberté de mouvement des capitaux, mais également d'avantages moins avouables, tels qu'une réglementation sociale faible et peu d'organisation des salariés, des gouvernements peu regardants sur les questions environnementales, etc. Pour les théoriciens de la dépendance (Raul Prebisch, Arrighi Emmanuel, Samir Amin) elles contribuaient à l'échange inégal, en faveur du « centre » et aux dépens de la « périphérie ». Les IDE apparaissent, à partir des*

années 1990, non seulement comme une source de financement, mais également comme un vecteur de développement en raison de leurs impacts potentiels sur les économies des pays d'accueil : ils peuvent être à l'origine de transferts de technologie, d'effets d'apprentissage et d'imitation, d'effets de liaison avec les entreprises locales, etc. (UNCTAD [Cruce], 1992, 2001, 2011). Les IDE sont donc considérés par un nombre croissant de pays africains comme étant « LA solution » : la politique de libéralisation des flux de capitaux se traduit alors par des codes des investissements de plus en plus favorables, mettant ainsi les territoires en développement en concurrence les uns par rapport aux autres (Oman, 2004). Les politiques d'ouverture aux IDE ont permis aux pays africains de capter une partie de ces flux.» (R1)

B. Limites théoriques aux bienfaits des IDE

Le découragement des investissements locaux. Les effets des IDE sur les investissements domestiques sont encore sujets à débat parmi les économistes. Certains insistent sur les effets de stimulation de la demande intérieure, et d'augmentation de la productivité via la concurrence et les transferts de technologie. D'autres mettent au contraire l'accent sur les effets d'éviction des entreprises locales à travers deux phénomènes principaux : la concurrence dissuasive sur les marchés locaux et le « syndrome hollandais ». Le syndrome hollandais désigne le mécanisme par lequel l'augmentation des exportations de type minier apprécie le taux de change, pénalisant ainsi l'ensemble des autres. Selon l'OCDE elle-même, « *les effets négatifs potentiels ne sont pas toujours bien documentés par les études existantes. Cependant, des données d'observation suggèrent que parmi ces effets figurent la dégradation de la balance des paiements du fait du rapatriement des bénéfices (bien que ceci soit souvent compensé par l'arrivée d'IDE), l'absence de relations positives avec les collectivités locales, les préjudices potentiels causés à l'environnement, notamment dans les industries extractives et les industries lourdes, les perturbations sociales entraînées par la commercialisation accélérée dans les pays en développement, et*

les effets exercés sur la concurrence au niveau des marchés nationaux. De plus, les autorités de certains pays d'accueil estiment que la dépendance grandissante à l'égard des entreprises dont les activités ont une dimension multinationale constitue une perte de souveraineté politique. A cela s'ajoute le fait que certains des avantages attendus peuvent ne pas se concrétiser si, par exemple, l'économie d'accueil dans son état actuel de développement économique est mal adaptée pour tirer profit des technologies ou du savoir-faire transférés par le biais d'IDE.» (OCDE, 2002).

Les effets ambigus sur les économies faibles. Certains IDE dans les pays pauvres génèrent des phénomènes d'enclaves de prospérité fournissant peu (ou pas) d'emploi, perturbant la concurrence sur les marchés locaux, nuisant à l'environnement. Ces effets peuvent dépendre du comportement des investisseurs, mais aussi des économies dans lesquelles les IDE s'implantent, du différentiel de technologie (quand l'écart est trop grand, le transfert peut ne pas opérer comme il se doit), enfin et surtout de la capacité des Etats à les encadrer.

C. Déterminants clefs de l'impact des IDE

La gouvernance des pays d'accueil. Il est un point sur lequel la littérature est unanime : « *les pays qui ont bénéficié le plus [des IDE] sont ceux dans lesquels les conditions pour maîtriser les flux de capital étranger étaient en place et les opportunités et risques associés aux développements des marchés en cours et à venir étaient clairement compris à la fois par les investisseurs et les dirigeants des pays d'accueil.» (FAO, 2012).* Les leçons de l'histoire tendent également à montrer que les IDE sont des chevaux puissants mais capricieux, capables de dynamiser l'économie nationale à condition que les autorités soient en mesure de les dompter.

La nature de l'investissement (le « modèle d'affaire »). Globalement, l'impact d'un IDE varie selon les motivations de l'investisseur, son profil, la durabilité de son engagement dans le pays d'accueil, les conditions inscrites dans les contrats, le processus de négociation, d'élaboration, de mise en œuvre du projet d'investissement. Les bénéfices tirés de l'IDE par le pays d'accueil peuvent varier du tout au tout selon la stratégie et la culture d'entreprise de l'investisseur, selon le caractère du projet, inclusif ou non des populations locales. Au-delà de leur impact sur l'économie nationale, les investissements étrangers peuvent être plus ou moins socialement performants ou responsables.

Les déterminants de l'impact des IDE sur l'agriculture des pays en développement (R4)

- Bonne gouvernance du pays d'accueil : cadre réglementaire, capacité de supervision par l'Etat
- Contexte local : présence d'infrastructures, niveau d'instruction, capacités des OSC
- Implication des acteurs locaux : modèles d'affaires inclusifs
- Processus de formulation et de négociation : transparence, caractère participatif
- Contenu des contrats : bénéfices attendus pour le pays d'accueil...
- Profil des investisseurs : expérience, approche de long terme, sensibilité aux populations locales
- Présence d'un tiers impartial : organisation d'appui indépendante
- Types de cultures concernées : production de rente, provenance des intrants...

II/ La course aux IDE en Afrique Subsaharienne

A. Les grands espoirs dans les IDE en Afrique Subsaharienne

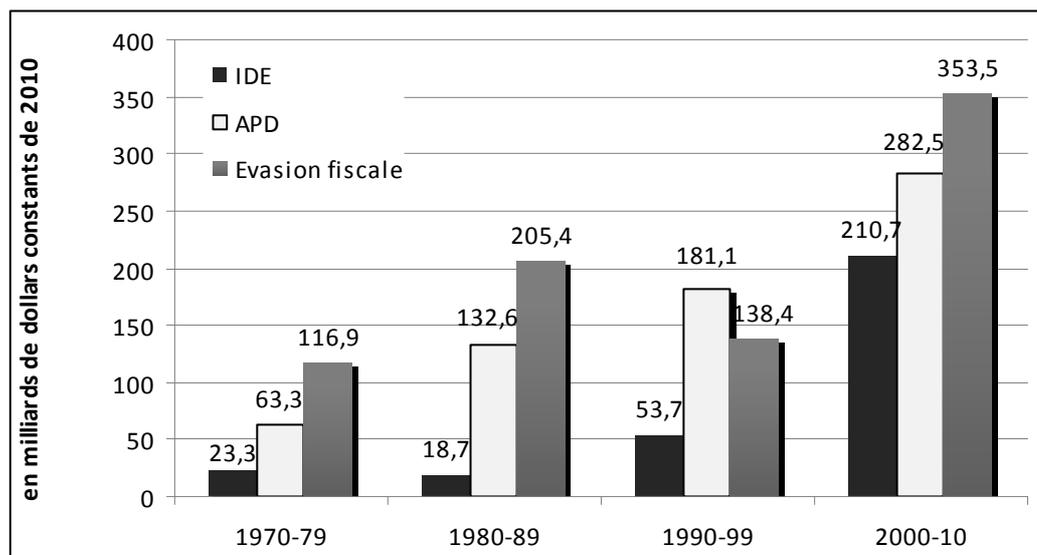
L'arrivée (tardive) de la « manne » de la mondialisation ? A l'échelle de l'Afrique, les IDE ont presque décuplé ces dix dernières années (d'environ 10 milliards de US\$ en 2000, à un montant record en 2008 de 88 milliards de US\$, en déclin depuis), mais se concentrent massivement dans quelques pays et sur les secteurs pétroliers et miniers. Ils s'expliquent par la flambée des prix des matières premières. Depuis 2005 ils ont dépassé l'aide internationale. La part des investissements intra-régionaux est en augmentation, même si elle reste minoritaire. (Elle est significative d'un tournant selon Ernst & Young). Les pays d'origine de ces investissements restent majoritairement occidentaux (4 pays dominant), mais la part des pays émergents (Chine, Inde) croît nettement plus vite, non pas en substitution, mais en surplus. A noter une originalité concernant les PMA : 60% des IDE à destination des PMA ne proviennent pas des régions d'origine « traditionnelles » (occidentales). Les IDE dans les PMA ont également quasi décuplé en quelques années, en suivant les mêmes déterminants (hausse du prix des matières premières). Cette nouvelle croissance des IDE en Afrique subsaharienne apparaît selon certains observateurs comme un signe de « décollage » du sous-continent.

Les IDE comme palliatifs au déficit d'investissement national africain? Par ailleurs, les IDE sont perçus par certains décideurs africains et donateurs internationaux comme pouvant pallier les déficits d'investissement et suppléer une aide au développement déclinante. Depuis 2005, les flux d'IDE ont dépassé les flux d'aide en ASS. Aussi les IDE sont aujourd'hui simplement décrits comme un apport indispensable. Pour la FAO, on ne peut pas raisonnablement songer à s'en passer : « La question n'est plus de savoir : est-ce que les investissements internationaux devraient fournir un supplément aux autres entrées de capitaux, mais comment leur impact peut-il être

optimisé. » (FAO, 2009). Le tableau ci-dessous montre la part des IDE et de l'APD globale dans les pays d'Afrique subsaharienne depuis 40 ans. Il relativise également ces flux au regard des estimations d'évasion fiscale dans ces régions.

L'effort des Etats africains pour améliorer le climat des affaires. Pourquoi l'Afrique demeure-t-elle malgré tout si peu attractive ? Les réponses sont naturellement nombreuses. La raison la plus couramment invoquée est que le « climat des affaires » n'y est pas propice : tracasseries administratives, taxes diverses, insécurité foncière, corruption, faiblesse des structures étatiques etc. Les Etats africains par conséquent accomplissent beaucoup d'efforts pour assouplir les cadres réglementaires. En 2011 le nombre des pays d'ASS ayant entrepris des réformes juridiques et fiscales en vue de faciliter le climat des affaires et d'attirer davantage d'investisseurs a atteint un record selon la Banque mondiale. Celle-ci encourage ce processus, en misant notamment sur une incitation réputationnelle des Etats. A travers son rapport annuel « *Doing Business* », elle note l'attractivité des pays et mesure l'avancement des réformes « *sur 10 domaines de la vie d'une entreprise: la création d'entreprise, l'obtention des permis de construire, le raccordement à l'électricité, le transfert de propriété, l'obtention de prêts, la protection des investisseurs, le paiement des taxes et impôts, le commerce transfrontalier, l'exécution des contrats, et le solutionnement de l'insolvabilité.* » L'indicateur *Doing Business* surcote notamment les pays réduisant le nombre de taxes à payer par les investisseurs. « *Pour ne citer qu'un seul exemple, le Burkina Faso se classe 133^{ème} sur 178 pays selon l'indicateur Doing Business qui évalue le nombre de taxes à payer par une entreprise du secteur formel, avec un total de 45 paiements, alors que l'Ile Maurice et l'Afrique du Sud n'en comptent que 7 et 11 respectivement.* » (OCDE, 2012)

Figure 1: Evasion fiscale, IDE et APD (Capital flight, FDI and ODA) en Afrique subsaharienne



Source: PERI 2012.
(Capital flight data are from authors' computations; FDI and ODA are from World Development Indicators. Nominal values are deflated using the US GDP deflator (base 2010 = 100).)

B. Les doutes sur la stratégie africaine d'attraction des IDE

Une croissance des IDE à relativiser. A l'échelle de la planète, alors que les flux d'IDE croissent massivement depuis les années 90 et ce dans la plupart des régions du monde, quoique

inégalement, l'Afrique subsaharienne apparaît comme en marge. En effet si l'on regarde les flux mondiaux d'IDE dans la longue période et dans les grands nombres, on doit constater d'abord

que l'Afrique subsaharienne est quasi absente. On observe que les flux de capitaux internationaux se concentrent d'abord largement dans les pays riches, puis dans les pays émergents. Même si les taux de rentabilité des investissements en Afrique subsaharienne sont réputés très élevés, les IDE dans les PMA demeurent faibles en volumes : ils représentent moins de 2% des flux mondiaux (IVème Conférence des Nations unies sur les PMA, 2011). De plus cette croissance des IDE en ASS est très inégale et ne concerne que quelques pays africains détenteurs de ressources naturelles : 76% des IDE à destination des PMA sont concentrés dans 12 pays exportateurs de pétrole et de minerais. On voit bien ci-dessous la courbe illustrant cette inégalité nette entre les pays d'Afrique subsaharienne. En Afrique de l'Ouest, une courbe semblable différence des pays pétroliers tels que le Nigéria, le Ghana et les pays de l'UEMOA, très peu ciblés par les IDE.

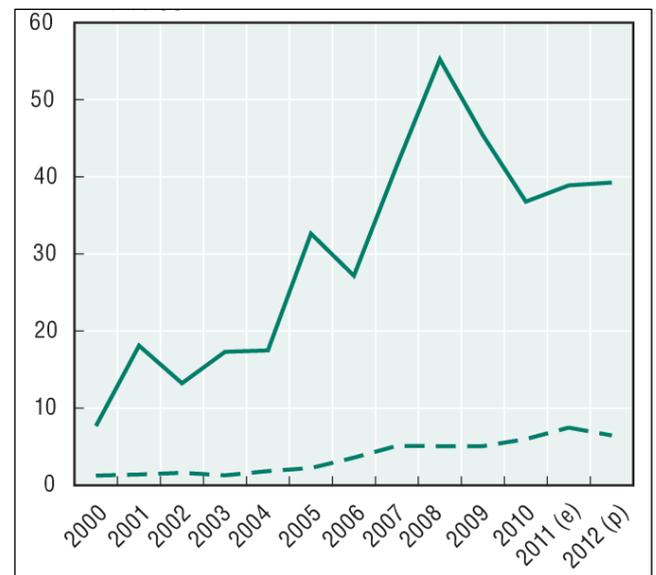
Des impacts ambivalents : « Paradoxalement, les rapports de synthèse réalisés par les organismes internationaux spécialisés dans l'étude des IDE (tel que le rapport de la Cnuced, 2005) sont marqués par la désillusion : les IDE auraient renforcé le fonctionnement en enclaves, généré de nombreux effets d'éviction sur les firmes locales, eu peu d'externalités (spillovers) et assez peu bénéficié aux budgets des Etats. Les effets négatifs sur les plans économique, social et environnemental auraient notamment touché les industries extractives, qui représentent le secteur de prédilection des IDE en Afrique subsaharienne. » (R1)

Doutes sur l'efficacité de la stratégie : un récent rapport réalisé pour l'Union européenne conteste l'idée selon laquelle la libéralisation des régimes d'investissement conduit à davantage d'afflux d'IDE. Il rappelle que : « Certains pays ayant des régimes d'investissement relativement restrictifs, comme la Chine et la Malaisie, ont été parmi les plus grands bénéficiaires des IDE. L'Afrique, quant à elle, est à bien des égards très libéralisée en terme d'investissement, ayant mis en place bien plus de zones franches d'exportation que toute autre région au monde, à l'exception de l'Asie. Et pourtant, l'Afrique n'attire qu'à peine 5% environ des flux d'investissements mondiaux. D'autres facteurs jouent un rôle bien plus important dans l'attractivité des IDE que les exceptions fiscales et autres mesures de ce type, tels que le développement des infrastructures, l'importance du marché intérieur, ou une forte croissance des industries locales... Le facteur clé pour s'assurer que

les IDE favorisent le développement n'est pas le degré d'ouverture de l'économie en soi, mais le fait d'avoir une réelle stratégie globale de développement en favorisant la croissance économique, l'amélioration technologique et la réduction des inégalités. » (R2).

Doutes sur la pertinence de la stratégie : le même rapport évoque les risques que font peser les IDE sur les économies locales naissantes et rappelle la politique restrictive qui a été menée par nombre de pays au moment de leur développement. « La plupart des pays développés ou en développement ayant eu des stratégies efficaces ont restreint les IDE pour promouvoir leur industrialisation. Ces politiques ont pris la forme d'un contrôle sélectif des capitaux, l'instauration d'une taxation différentielle, des exigences liées aux exports et aux achats locaux (obligations de contenu local), un plafonnement des participations, l'obligation de créer un certain nombre d'emplois et la restriction des prises de participation pour les investisseurs étrangers dans certains secteurs. » (R2)

Figure 2 : IDE vers l'Afrique subsaharienne : pays exportateurs de pétrole/pays importateurs (Milliards USD) (R3)



III/ Les IDE dans l'agriculture en ASS : un cas d'école ?

On a vu combien les autorités africaines, encouragées par certaines institutions internationales, s'évertuaient à attirer les investisseurs étrangers, avec plus ou moins de bonheur. On a vu également certains risques théoriques liés aux IDE et à quel point l'impact des IDE sur le développement est déterminé par certains facteurs tels que la gouvernance du pays d'accueil ou le

A. L'agriculture africaine cible d'IDE peu inclusifs

Un tabou brisé. Les IDE dans l'agriculture sont particulièrement mal documentés. Jusqu'à récemment, l'agriculture n'était pas perçue comme une destination privilégiée des IDE. La BAD nous rappelle que les IDE dans l'agriculture tels que nous les connaissons aujourd'hui en Afrique subsaharienne n'auraient probablement pas vu le jour avant la crise alimentaire de 2008. « De tous temps, les investisseurs ont évité l'agriculture, craignant les passions et les émotions suscitées par l'arrivée d'étrangers dans le secteur du foncier. Cette situation n'a changé que récemment, lorsque la logique commerciale est devenue

type d'investissement. Qu'en est-il des IDE dans le domaine de l'agriculture ? La situation dans ce secteur peut apparaître comme un cas d'école. Faute d'une gouvernance efficace, faute d'une politique d'investissement ferme et cohérente, les IDE les moins vertueux semblent encouragés.

incontournable (largement en raison de la prise de conscience que les investissements agricoles peuvent permettre de diversifier les portefeuilles et de se prémunir contre l'inflation). » (BAD, 2011).

La concentration des IDE sur le secteur foncier. Il existe de multiples formes d'investissement étranger dans l'agriculture. Traditionnellement, les formes d'IDE dans l'agriculture recherchaient l'accès à des produits et à une main d'œuvre bon marché. Dernièrement, on a vu se développer des IDE

recherchant un accès à des ressources naturelles, en particulier la terre et l'eau, via principalement des achats fonciers ou des baux à long terme. De même, traditionnellement, et à l'échelle mondiale, les investissements étrangers se concentrent davantage sur l'amont et l'aval des filières agricoles. Depuis la crise alimentaire de 2008 au contraire, on a vu se développer des investissements dans la production directe d'alimentation et de biocarburants à visée d'exportation vers les pays d'origine des investisseurs (phénomène parfois qualifié de « délocalisation » de l'agriculture). Ainsi une large part des IDE agricoles que l'on a pu observer depuis 2008 implique des acquisitions foncières à grande échelle.

Le paradoxe des IDE agricoles contemporains : faibles volumes financiers et (très) grandes superficies. L'ampleur du phénomène d'acquisition de terres à grande échelle a été largement décrite. Les surfaces en jeu estimées en 2010, si elles varient fortement selon les sources, auraient été équivalentes à la surface agricole utile de la France. Par ailleurs ces IDE ont cru à une vitesse surprenante : de 17% par an entre 2003 et 2008 (BM, 2011). Pour autant, les dernières estimations (voir la base de données en ligne *Land Matrix*) indiquent un déclin du phénomène. Moins souvent rappelé peut être, le peu de capitaux

B. La gouvernance des IDE en cause

La responsabilité des gouvernants. Les gouvernements africains étaient et sont dans la grande majorité des cas signataires des contrats avec les investisseurs, attestant d'un réel volontarisme envers ces opérations. Au-delà des arrangements plus ou moins avouables et opaques entre gouvernants africains et investisseurs étrangers au sujet de grandes superficies, l'adhésion manifeste des autorités impliquées à un modèle de développement agricole industriel de grande échelle importé de l'étranger peut poser question dans certains pays, dans la mesure où elle va à l'encontre de nombre de déclarations officielles ouvertement en faveur de l'agriculture familiale (cf. la politique agricole commune de l'espace Cedeao, l'Ecowap).

La concentration des IDE sur les pays à faible régulation foncière. Selon le dernier rapport SOFA 2012 de la FAO, « *une mauvaise gouvernance foncière et une faible protection des droits fonciers existants, dans le pays d'accueil, sont susceptibles de faire partie des conditions qui favorisent les acquisitions de terres, soit parce que les investisseurs privilégient les pays où la protection des droits fonciers est défaillante, soit parce qu'il s'agit concrètement des pays où il a été possible de conclure ce type de marché.* ». Un autre rapport, remis au gouvernement Français en 2010 affirmait dans le même sens : « *Les pays hôtes des investissements présentent des situations foncières contrastées : actuellement, dans un certain nombre de cas, les politiques et les modes de gouvernance du foncier ne sont pas propices à la sécurisation effective et durable du domaine foncier pour les occupants sans titre comme pour les investisseurs.* » (R9)

Initiatives de régulation de la communauté internationale. La validation unanime au CSA en 2011 des Directives volontaires sur les régimes fonciers atteste d'une prise de conscience mondiale à la fois des risques liés aux « accaparements de terres » et de la nécessité d'édicter des règles en matière d'IDE agricoles et de les appliquer. Au niveau continental africain, comme au niveau de certaines régions, des cadres de régulation foncière sont également édictés, témoignant d'un malaise sur ces

en jeu, au regard des flux d'IDE. Selon une étude de la FAO, les investissements dans l'agriculture représenteraient moins de 5% des IDE entrants en Afrique. Ce chiffre illustre le peu de capitaux réellement investis (les acquisitions de terres peuvent se révéler peu onéreuses, et ne pas générer d'investissements massifs). Des ONG comme Agter contestent ainsi l'usage du terme d'« investissements » pour désigner les processus en cours.

Les potentiels effets négatifs sur les populations et les investisseurs. Ils ont été largement mis au jour, en particulier lorsqu'ils influent sur les droits de propriété fonciers. En effet, les achats ou locations de grandes superficies fertiles privent des populations de travail et de moyens de subsistance, se révèlent en général peu intensifs en main d'œuvre, peuvent générer des dommages irréversibles sur des écosystèmes fragiles etc. « *Ces investissements, s'ils sont mal préparés et mal conduits ou s'ils relèvent d'une simple logique de rentabilité financière court-termiste, peuvent entraîner de graves dommages sociaux et environnementaux, la paupérisation d'une partie de la population rurale, ainsi qu'une diminution de la sécurité alimentaire du pays hôte. Dans ce cas, ils peuvent conduire à de fortes tensions sociales et constituer une source de risques réputationnels non négligeables pour l'investisseur.* » (R9)

formes d'investissements. En 2011, le G20 a mandaté quatre organisations internationales, (Cnuced, FAO, Banque mondiale et Fida) pour la définition de « principes pour des investissements responsables dans l'agriculture » (PRAI). De tels principes, non contraignants, devaient servir de code de bonne conduite à usage des investisseurs. La méthode d'élaboration de ces principes et le rapport sorti en juin 2011 ont été fortement contestés par la société civile, qui a obtenu de confier au Comité pour la sécurité alimentaire (CSA) basé à la FAO, la charge d'organiser une discussion plus ouverte dans les deux années à venir. Si de telles initiatives sont saluées par la société civile, nombreux sont les commentateurs, y compris officiels (cf R9) qui doutent des capacités de la communauté internationale à peser sur les pratiques sur le terrain.

L'initiative du Nepad/OCDE pour l'investissement en Afrique. Au niveau continental, le Nepad a lancé avec l'OCDE l'initiative pour l'investissement en Afrique. Il s'agit d'examiner les politiques d'investissement dans certains pays d'Afrique et de proposer des réformes allant dans le sens du « cadre d'action pour l'investissement » de l'OCDE. Ce cadre multilatéral constitue un guide pour les Etats souhaitant faciliter l'investissement privé, étranger et domestique. Un cadre spécifiquement dédié à l'agriculture a également été élaboré. A titre d'exemple, une « revue des politiques de l'investissement agricole » a été réalisée entre 2010 et 2011 au Burkina Faso, pour déboucher sur un ensemble de recommandations : « *Comme beaucoup de ses pairs africains, le Burkina Faso souffre de sous-investissement dans [le] secteur [agricole]. De fait, ce dernier reçoit peu d'investissements comparé au secteur minier et les investissements agricoles sont essentiellement concentrés dans la filière cotonnière. Le Burkina Faso est donc confronté à deux types d'enjeux : le premier porte sur sa capacité à faire de l'agriculture un levier pour le développement socio-économique, le second concerne son aptitude à attirer suffisamment d'investissements pour relever le premier défi.* » (Nepad, Ocde, 2011)

Trois sources du droit réglementent les IDE agricoles en Afrique. (R10)

Une note du Parlement panafricain datée de 2011 résume très bien l'environnement juridique des IDE agricoles en Afrique : on dénombre les codes de l'investissement dans les pays, les contrats entre Etats et investisseurs (souvent opaques) et de nombreux traités bilatéraux, qui garantissent une sécurité à l'investisseur. Ces traités sont contraignants. Il existe un tribunal, le CIRDI, chargé de sanctionner les manquements à ces traités. Les investisseurs qui ont à se plaindre d'un Etat pour ne pas avoir garanti la sécurité de leurs investissements peuvent le saisir et obtenir gain de cause. A contrario, les directives volontaires de la FAO (VG's) et les principes pour des investissements responsables dans l'agriculture (PRAI) sont basés sur le volontariat respectivement des Etats et des investisseurs et n'ont donc de ce fait aucune valeur contraignante.

C. D'autres types d'IDE agricoles sont possibles

Les investissements sur l'amont ou l'aval des filières. Dans un numéro de Grain de sel consacré aux questions foncières, le rapporteur spécial des Nations unies pour le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter appelait à la réorientation des investisseurs sur des maillons de la chaîne de valeur susceptibles de réaliser des effets d'entraînement sur l'économie locale : « *Il ne faut pas confondre « investissements étrangers dans l'agriculture » et investissements fonciers : les investissements peuvent servir à développer des systèmes d'irrigation, des infrastructures de stockage ou de communication, à fournir du conseil technique, bref à augmenter la productivité en intervenant en amont et en aval de la production, sans que ceci n'entraîne une modification des droits fonciers. C'est vers ces investissements « intelligents » dans l'agriculture, qui renforcent la capacité des paysans à produire, qu'il faut orienter les investisseurs.* » (GDS, 2012). Il rejoint en cela un constat que la Cnuced émettait en 2009 : « *Comme lors des années précédentes, les gouvernements africains à la recherche d'investisseurs n'ont pas réussi à attirer des investissements substantiels dans des activités pourtant cruciales pour leur développement. D'une manière générale, les activités en aval et les efforts de diversification liés aux intrants dans le secteur primaire restent marginaux. Un défi politique majeur pour ces pays est de réussir à inverser cette tendance.* » (Cnuced, 2009)

L'agriculture contractuelle et la sous-traitance. Il existe en effet bien des formes d'IDE dans l'agriculture alternatives à l'investissement foncier. On peut investir dans l'agriculture sans acheter de terres. Deux alternatives apparaissent le plus souvent dans la littérature : l'agriculture contractuelle et la sous-traitance. Ces formes d'investissements apparaissent aujourd'hui comme minoritaires. Elles peuvent pourtant se révéler avantageuses pour les investisseurs : « *Il n'est pas certain (...) 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. » (FAO, 2009). L'agriculture contractuelle est souvent citée comme une approche d'avenir, pouvant aboutir à des « IDE gagnants gagnants ». En voici une définition : « *L'agriculture contractuelle peut se définir ainsi : un accord entre des agriculteurs et des sociétés agroalimentaires ou de commercialisation, ou les deux, portant sur la production et la fourniture de produits agricoles selon des accords à terme, fréquemment à des prix préétablis.* » (R7).

Risques liés à l'agriculture contractuelle et importance d'une régulation. Ces formes alternatives ne sont pas sans risques elles aussi et comportent leurs dérives. Nous en revenons à la notion de « modèle d'affaires » : selon l'approche qui est adoptée vis-à-vis des producteurs locaux, selon les prix qui sont négociés, l'investissement étranger peut entraîner des conséquences opposées. Aussi, on observe des formes d'agricultures contractuelles plus ou moins vertueuses pour les populations locales, et là encore, le rôle des autorités dans la surveillance et la réglementation des contrats est déterminant. Selon Olivier de Schutter, « *L'agriculture contractuelle incite souvent le producteur à délaisser les cultures vivrières au profit des cultures de rente. Lorsque les agriculteurs modifient leur culture pour se consacrer entièrement aux cultures de rente faisant l'objet du contrat, ils abandonnent toute possibilité de produire la nourriture destinée à leurs familles, perdant ainsi un précieux filet de sécurité.* » « *De façon générale, l'agriculture sous contrat peut entraîner une perte de contrôle sur la production, notamment le choix des cultures et la façon de les produire. L'agriculture contractuelle est susceptible de cette manière de transformer les agriculteurs en ouvriers agricoles salariés sur leur propre terre, (...)* » « *Dans les négociations contractuelles, les agriculteurs sont souvent en position de faiblesse. Typiquement, ils disposent de moins d'informations et n'ont pas acquis les mêmes compétences en matière de négociation, en outre leurs connaissances du droit sont limitées. La manière dont les prix sont fixés, les retenues pour la fourniture d'intrants, les conditions de résiliation du contrat et la manière de déterminer la qualité des produits sont autant de domaines où les clauses sont souvent formulées en faveur de l'acheteur.* » (R7)

D. Les doutes sur les stratégies africaines d'attraction des IDE dans l'agriculture

Doutes de la société civile sur la stratégie de développement agricole des Etats africains. Alors que les Etats africains mettent en œuvre des mécanismes juridiques et fiscaux pour faciliter l'implantation des IDE, du côté des sociétés civiles, la perception est toute autre. Les IDE sont perçus comme un nouvel instrument de domination. Selon elles, l'Afrique perdrait sa souveraineté alimentaire, son indépendance politique en favorisant les IDE. En prévision du Sommet du G8 tenu les 18 et 19 mai en 2012 à

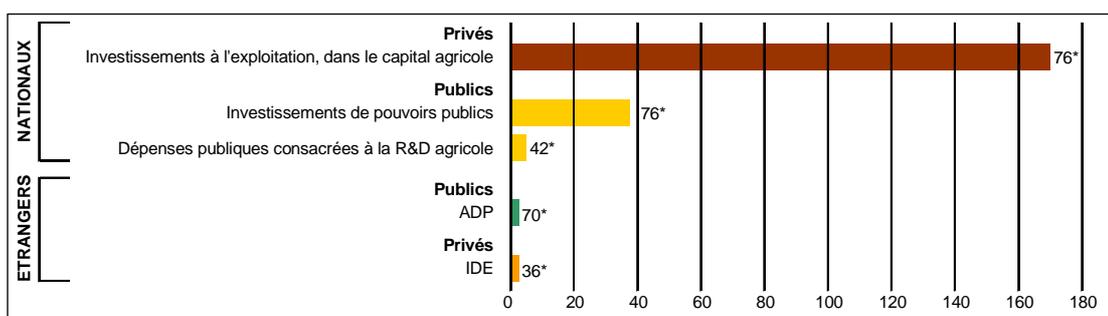
Washington, des organisations de la société civile africaine (Roppa, Poscao-AC, Repaoc, Wascof, Coasad, etc.) ont cosigné une déclaration de Mamadou Cissokho, figure du mouvement paysan ouest-africain, à l'intention des chefs d'Etat participants pour critiquer, entre autres, les formes d'investissements étrangers en cours dans l'agriculture africaine. Dans cette déclaration, on peut lire entre autres : « *Aujourd'hui, en Afrique subsaharienne nous sommes face à deux aspirations contradictoires : d'une part*

le désir de contrôler notre développement et, d'autre part, la tentation de s'appuyer excessivement sur les ressources externes... Le paradoxe entre le consensus africain concernant la nécessité d'augmenter les investissements dans l'agriculture et le manque de clarté concernant la destination de ces investissements (quel produit ? quel marché ?) constitue à mes yeux une sérieuse cause de préoccupation : comment concevoir la réalisation de politiques si peu claires ? A mon avis, Ecowap devrait accorder les principaux avantages aux principaux investisseurs dans l'agriculture, à ceux qui prennent le risque au sein d'entreprises familiales, c'est-à-dire le paysan et non aux sources urbaines ou étrangères de capitaux (...) Je voudrais simplement rappeler que la sécurité et la souveraineté alimentaires sont la base de notre développement général comme le soulignent tous les gouvernements africains. C'est un défi stratégique. Raison pour laquelle nous devons baser notre politique alimentaire sur nos propres ressources à l'instar de ce qui se fait dans d'autres parties du monde.» (M. Cissokho, 2012)

Les principaux investisseurs sont les agriculteurs familiaux. On a vu qu'un des principaux risques des IDE est un effet de découragement sur les investissements locaux. Les organisations de producteurs rappellent à leurs gouvernants que

les premiers investisseurs dans l'agriculture sont les paysans eux-mêmes : « Il est de plus en plus reconnu que le rôle des IDE et de l'APD dans les investissements en agriculture est marginal. Ce qui importe ce sont les investissements gouvernementaux dans le pays et par dessus tout, les investissements réalisés par les exploitants agricoles familiaux eux-mêmes, lesquels représentent l'essentiel des investissements dans l'agriculture. Selon les statistiques, en 2007, sur un total de 189 milliards de dollars d'investissement dans l'agriculture, dont 139 milliards provenaient des sources locales (public et sur les exploitations), seuls 3 milliards de dollars venaient des IDE. Il s'ensuit que ce qui peut faire plus de différence en termes de sécurité alimentaire est la conception d'un environnement de politique et réglementaire favorable et la garantie des investissements publics dans les biens publics essentiels pour encourager et valoriser l'efficacité des investissements des exploitants agricoles familiaux sur les exploitations. » (R6). Le tableau suivant, tiré du rapport Sofa FAO 2012 (p16), vient confirmer ces éléments. On y voit clairement les ordres de grandeur : les premiers investisseurs dans l'agriculture sont de loin les investisseurs privés locaux. Les investissements publics africains dépassent de beaucoup l'APD ou les IDE. Ces derniers représentent des quantités aujourd'hui équivalentes et finalement peu élevées.

Figure 3 : Investissements dans l'agriculture de certains pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire, par source de financement



Source : La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture ; Investir dans l'agriculture pour un avenir meilleur. FAO 2012. (*) : Nombres de pays.

Un enjeu prioritaire : l'accès au financement en milieu agricole. Cet enjeu de l'investissement local, primordial, renvoie à une autre question de taille : celle de l'accès au financement des agriculteurs et de tous les entrepreneurs de l'agriculture des pays africains. Il semble qu'avec l'accès au financement, on touche à la racine de l'investissement. C'est là une des causes principales du sous investissement comme le révèle une étude de la banque mondiale auprès des entrepreneurs, selon laquelle les trois principales contraintes à l'investissement sont, dans l'ordre : 1) l'accès aux finances, 2) l'électricité, 3) le taux d'imposition (BM, 2010). Elle rejoint le constat fait par l'OCDE et le Nepad dans leur revue des investissements agricoles au

Burkina-Faso : « Le Burkina Faso possède un potentiel important de production et de transformation agro-alimentaire faiblement valorisé et plusieurs investisseurs rencontrent des difficultés de financement. Ce potentiel de production agricole devrait stimuler en particulier les investissements privés, potentiellement très rentables si l'environnement fiscal, le système de financement du secteur agricole ainsi que d'autres mesures liées au code des investissements, étaient favorables. Le déficit d'infrastructures et le manque de cohérence des politiques ont cependant été avancés par le rapport « Doing Business » de la Banque Mondiale de 2007 comme des obstacles majeurs justifiant les faibles performances du secteur agricole burkinabé. » (R8)

Conclusion

Il semble que l'on soit passé d'une époque de défiance excessive envers les IDE à une période de confiance démesurée. Les événements post-2008 dans l'agriculture invitent les gouvernements africains à faire preuve de discernement et d'autorité envers les investisseurs étrangers. Il existe différents types d'IDE, et leur portée vertueuse pour l'économie nationale est soumise à de nombreuses conditions. Dans l'agriculture, deux enjeux ressortent comme prioritaires dans les politiques d'investissement : 1) ne pas compromettre mais encourager l'investissement local, via notamment l'amélioration de l'accès au financement, 2) orienter les investisseurs étrangers non pas sur la production même et l'acquisition de terre, mais sur l'amont ou

l'aval de la production, en prenant garde à ce que les producteurs ne se trouvent pas lésés et que les effets d'entraînement sur l'économie soient réels. Aux gouvernants africains de mettre en œuvre le cadre et la régulation nécessaire. Pourront-ils le faire dans un contexte où la faiblesse des Etats africains semble devenir un fait structurant en matière de développement ? Une vigilance à éveiller alors que se négocient sous l'égide du G8 dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne des accords tripartites entre Etats, donateurs et secteur privé (dont investisseurs étrangers) pour lutter contre l'insécurité alimentaire au moyen d'enveloppes financières importantes (cf. la « Nouvelle Alliance »).

RÉFÉRENCES RÉFÉRENCES RÉFÉRENCES RÉFÉRENCES RÉFÉRENCES RÉFÉRENCES

R1 Rapport du Colloque international du GEMDEV : De la connaissance des IDE chinois et de leurs effets en Afrique subsaharienne, 1er au 3 février 2012, UNESCO, Paris

Une note de 21 pages qui dresse un état des lieux synthétique des IDE en Afrique, notamment dans une perspective historique, avant de décrire plus précisément l'évolution des IDE chinois. L'engouement récent pour les IDE en Afrique y est clairement exposé.

http://www.gemdev.org/publications/com_mesure_dev/MAINGUY,%20RUGRAFF,%20atelier%208.pdf

R2 Rapport remis à l'Union européenne : Le nouvel accaparement des ressources : comment la politique commerciale de l'UE sur les matières premières sape le développement, janvier 2011

Un rapport de 60 pages remis en 2011 à l'Union européenne et réalisé par un ensemble d'organisations : Traidcraft Exchange, Oxfam-Germany, WEED, AITEC, et Comhlámh. On y trouve notamment une présentation claire du débat sur l'impact des IDE dans les pays en développement, dans une perspective critique.

http://aitec.reseau-ipam.org/IMG/pdf/Le_nouvel_accaparement_des_ressources.pdf

R3 Dossier Perspectives économiques en Afrique en ligne : Investissements directs étrangers, 2012

Un dossier en ligne récent qui dresse un panorama synthétique de la dynamique des IDE en Afrique. Les publications sur ce site sont appuyées par plusieurs organisations internationales (OCDE, BAD, PNUD...).

http://www.africaneconomicoutlook.org/fr/outlook/financial_flows/investissements-directs-etrangers/

R4 Rapport FAO: Trends and impacts of Foreign Direct Investment in Developing country agriculture. Evidence from cases studies, 2012

Un rapport détaillé (382 pages) de la FAO spécialement dédié à la question des impacts des IDE sur l'agriculture des pays en développement, une question qui jusqu'alors n'était pas bien documentée. Passées les 20 premières pages, consacrées aux généralités sur la question, l'ensemble du rapport est consacré à des études de cas par pays.

http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/Trends%20publication%2012%20November%202012.pdf

R5 Rapport BOKU: Trends in Foreign Direct Investment in the agricultural sector of developing and transition countries: a review, 2012

Un rapport de 44 pages proposant une revue de la littérature sur les tendances des IDE dans l'agriculture dans les pays en développement. Il est réalisé par une université autrichienne.

<http://www.gffa-berlin.de/images/stories/GFFA2013/studie%20der%20universitt%20wien.pdf>

R6 Rapport Roppa : Les investissements dans l'agriculture pour renforcer l'agriculture familiale (...) en Afrique, 2011

Un rapport du Roppa, Réseau des organisations paysannes et de producteurs d'Afrique de l'Ouest, tiré d'un atelier de réflexion sur la question de l'investissement dans l'agriculture. Il rappelle que les principaux investisseurs dans l'agriculture sont les agriculteurs eux-mêmes.

<http://www.europafrika.info/fr/publications/les-investissements-dans-l-agriculture-pour-renforcer-l-agriculture-familiale-et-les-systemes-alimentaires-durables-en-afrique>. Voir aussi la lettre de la société civile africaine au président de l'UA, 2012 : <http://www.pambazuka.org/fr/category/features/82513>

R7 Rapport du Rapporteur spécial de l'ONU pour le droit à l'alimentation : agriculture contractuelle, 2011

Un rapport remis par Olivier de Schutter, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, aux Nations Unies, sur la question de l'agriculture contractuelle. Ce rapport précise les concepts et décrit les clauses devant figurer dans les contrats pour que soit respecté le droit à l'alimentation des populations locales. Il rappelle que l'agriculture contractuelle n'est pas l'unique modèle pouvant bénéficier aux producteurs locaux.

http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/A.66.262_fr.pdf

R8 Note Nepad/OCDE : Revue des politiques de l'investissement agricole du Burkina Faso, 2011

Une note de 14 pages résumant l'examen des politiques de l'investissement agricole réalisé par Nepad/OCDE au Burkina Faso en 2011.

<http://www.oecd.org/fr/developpement/investissementpourledeveloppement/47675583.pdf>

R9 Rapport CAS : Les cessions d'actifs agricoles dans les pays en développement, 2010

Un rapport réalisé par le Centre d'analyse stratégique et remis au Premier ministre du gouvernement français en 2010. Il dresse un état des lieux de la question des acquisitions de terres à grande échelle.

www.strategie.gouv.fr/system/files/rapport29_actifs_agricoles_df.pdf

R10 Rapport UA : Comment investir efficacement en Afrique: Réponse parlementaire à « l'accaparement des terres », 2011

Un rapport de 26 pages sur les investissements étrangers dans les terres agricoles et les ressources en eau, tiré d'un séminaire organisé en 2011 par le Parlement panafricain en collaboration avec l'Institut international du développement durable (IISD), et l'Institut d'études sur la pauvreté, la terre et l'agriculture (PLAAS). Voir en particulier la description synthétique des cadres réglementaires des IDE en Afrique.

http://www.iisd.org/pdf/2012/land_grabs_africa_fr.pdf

Les *Bulletins de synthèse Souveraineté alimentaire* sont une initiative conjointe d'Inter-réseaux Développement rural et de SOS Faim Belgique. Ils visent à produire une synthèse sur un thème lié à la souveraineté alimentaire, à partir d'une sélection de quelques références jugées particulièrement intéressantes. Ils paraissent tous les trimestres et sont diffusés par voie électronique.

SOS Faim Belgique (www.sosfaim.org) soutient les organisations paysannes et de producteurs agricoles dans une quinzaine de pays d'Afrique et d'Amérique latine. Inter-réseaux Développement rural (www.inter-reseaux.org) est une association visant à promouvoir les débats, échanges et réflexions en réseau au sujet du développement rural dans les pays du Sud.

Ce bulletin de synthèse a été coordonné par Vital Pelon (vital.pelon@inter-reseaux.org) et Eric Bologo (eric.bologo@inter-reseaux.org)

Vous pouvez vous inscrire au bulletin de synthèse sur le site d'Inter-réseaux : www.inter-reseaux.org

Ces bulletins de synthèse ont été réalisés grâce au soutien financier de la Direction Générale de la Coopération au Développement du Ministère des Affaires Étrangères (Belgique) et de SOS Faim Belgique. Inter-réseaux est soutenu par l'Agence française de développement.

Si vous souhaitez réagir par rapport à la thématique abordée, donner votre avis, apporter un complément d'information, attirer notre attention sur un document, merci de nous écrire à : inter-reseaux@inter-reseaux.org Inter-réseaux, Avril 2012.