

Les Notes de la C2A

Quelles règles pour encadrer les investissements dans l'agriculture ?

Numéro 22 - décembre 2014

Après des décennies de désintérêt, l'agriculture dans les pays du Sud suscite à nouveau l'attrait des investisseurs. Mais tous les investissements ne sont pas bénéfiques pour la sécurité alimentaire et la nutrition. Les épisodes de volatilité des prix, les cas répétés d'accaparements de terres et de ressources, ou de dégradation de l'environnement nous ont déjà montré que certains investissements peuvent durablement nuire au droit à l'alimentation des populations du sud. C'est pourquoi depuis 4 ans ont eu lieu, au sein du Comité sur la sécurité alimentaire mondiale, deux négociations pour établir des cadres destinés à répondre à ces enjeux: sur la gouvernance foncière (2009-2012) puis sur les investissements responsables (2012-2014).

Les investissements dans l'agriculture : nouveau credo de la lutte contre la faim ?

Les crises alimentaires de 2007-2008 ont marqué un tournant dans l'intérêt que suscitait jusqu'alors la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

D'un point de vue tout d'abord politique, plusieurs Etats ont vu dans les manifestations urbaines sur la vie chère des risques d'instabilité majeurs et leur inefficacité à prévenir de tels épisodes. Les discours replaçant la lutte contre la faim en haut de l'agenda de la communauté internationale se sont multipliés. Parmi les résultats de cette mobilisation politique, les plus importants restent la réforme du Comité sur la Sécurité Alimentaire mondiale (CSA)¹ et la mobilisation de financements, avec le lancement d'initiatives spécifiques par la Communauté internationale (Initiative de l'Aquila) et par des Etats (programmes de relance de la production en riz, etc.)².

Mais les matières premières agricoles, et dans leur sillon les investissements dans l'agriculture, sont également devenues aux yeux des acteurs privés, des placements financiers rentables promettant des retours sur investissements importants. Ces acteurs sont alors apparus comme une roue de secours pour des Etats incapables de réaliser les investissements publics sur lesquels ils s'étaient engagés³. Les investissements privés directs, et les partenariats publics-privés dans l'agriculture

se sont donc considérablement développés ces dernières années.

Dès 2009, la CNUCED a noté cette participation accrue des investisseurs étrangers et privés dans l'agriculture, estimant que les flux annuels d'investissement dans ce secteur ont triplé depuis 1990 pour atteindre 3 milliards de dollars⁴. Cependant, le développement agricole et rural ne s'est pas fait sans heurts, et les effets négatifs directs impactant les populations se sont multipliés (accaparements de terres, volatilité des prix agricoles, etc.). Cette dynamique d'investissement impose également à moyen terme certains modèles et productions agricoles qui peuvent nuire à la sécurité alimentaire. La CNUCED note par exemple que les sociétés transnationales « s'impliquent surtout dans la production de cultures marchandes. Elles sont peu présentes dans les cultures de bases pourtant indispensables pour nourrir la population des pays en développement »⁵.

Ces différents éléments ont convaincu la communauté internationale de la nécessité de disposer de règles permettant de mettre les droits des populations locales, et en particulier, le droit à l'alimentation au cœur du développement rural.

¹ Réunissant Etats, organisations internationales, mais également les organisations de la société civile et le secteur privé, ce comité est destiné à traiter des principaux enjeux politiques de la lutte contre l'insécurité alimentaire - Voir à ce sujet les différents Echos de Rome de la C2A : <http://www.coordinationsud.org/documentation/nos-publications/les-echos-de-rome/>

² Comme l'Initiative de l'Aquila pour la sécurité alimentaire dotée de 22 milliards de \$ et lancée par les Etats membres du G8 en mai

³ Investissements agricoles : sécurité alimentaire ou financière ?, CCFD-Terre Solidaire, octobre 2013

⁴ Rapport sur l'investissement dans le monde - CNUCED - éditions 2009 et 2012

⁵ Idem

Exemple d'initiatives pour la sécurité alimentaire reposant sur les investissements publics et privés

- **AGRA – Alliance pour une révolution verte en Afrique.** Lancée en 2008, son objectif est d'accroître la productivité sur le continent via deux leviers principaux : des investissements dans le secteur des semences, engrais et pesticides avec les leaders mondiaux de ces filières, et du plaidoyer auprès des gouvernements africains pour créer un environnement favorable à ces investissements.
- **NASAN – Nouvelle Alliance pour la Sécurité alimentaire et la nutrition.** En 2012, le G8 s'est fixé pour objectif de « libérer le pouvoir du secteur privé dans l'agriculture » avec le lancement de cette initiative. La NASAN implique notamment près de 100 multinationales. Le secteur privé s'est engagé sur des projets pour 4,3 milliards d'euros, et les membres du G8 soutiennent cette initiative avec 4,9 milliards d'euros⁶.
- **ACSA – Alliance Globale pour l'agriculture climato-intelligente.** Lancée en septembre 2014, l'ACSA compte dans ses principaux promoteurs des leaders internationaux du secteur des semences et des intrants⁷.

Des règles discutées au sein du CSA de moins en moins ambiguës

a) Des acquis pour les Directives Volontaires sur la gouvernance foncière

Face à la multiplication des cas d'accaparements de terres dans les pays du Sud, l'un des premiers chantiers ouverts par le CSA réformé a concerné la gouvernance foncière. Entre 2009 et 2012, l'ensemble des parties prenantes ont ainsi participé avec la FAO à l'élaboration de Directives volontaires pour la gouvernance responsable de la gestion foncière et des autres ressources naturelles.

Ces directives fournissent un cadre que les États peuvent utiliser pour développer leurs politiques, législations, programmes ou activités en vue d'améliorer la gouvernance de la gestion foncière et des ressources naturelles et renforcer ainsi la protection des droits des populations. Elles comportent plusieurs avancées notamment relatives à la reconnaissance des droits coutumiers et collectifs, à la nécessaire consultation préalable et éclairée des populations. Elles donnent également des pistes pour limiter les achats massifs de terres, comme la soumission des demandes au parlement national au-delà d'un certain seuil.

Après leur adoption en mai 2012, saluée par l'ensemble des parties prenantes du CSA, la mise en œuvre de ces directives dans plusieurs pays est en cours. Cette étape-clé permettra de déterminer si le processus, au-delà du consensus international, peut effectivement aller à son terme et avoir un impact concret au niveau national.

Cette négociation fut le premier résultat concret du CSA réformé. Cela avait alors envoyé un signal positif fort démontrant la capacité de la communauté internationale à se mobiliser et à prendre des décisions ambitieuses, bien que non contraignantes pour les États, sur les grands enjeux touchant à la sécurité alimentaire mondiale.

b) L'échec des Principes pour un investissement agricole responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires (principes rai)

Le débat au sein du CSA a évolué à partir de 2012 sur les enjeux liés aux investissements dans l'agriculture, au-delà de leur seule implication foncière. En effet, certains investissements dans ce secteur peuvent nuire à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, en privant les paysans d'accès à la terre, mais également en polluant l'environnement, en affectant la santé des communautés locales, en détruisant des emplois, etc.

Après deux années de consultations et de négociations, ces principes ont été officiellement adoptés par le CSA en octobre 2014. Mais les organisations de la société civile estiment que, au travers de cette négociation, les États ont cette fois-ci manqué l'exercice en adoptant un texte pas à la hauteur des enjeux.

⁶ La Faim, un business comme un autre – ACF, CCFD-Terre Solidaire, Oxfam France – septembre 2014

⁷ Note C2A/CCD : La Global Alliance for Climate smart agriculture : un jeu de dupes ? et L'alliance Globale pour l'agriculture intelligente face au climat : les nouveaux habits de l'empereur – CIDSE – octobre 2014

Construction des principes RAI

- **Introduction aux principes** reprenant leur objectif (promouvoir des investissements responsables dans l'agriculture et les systèmes alimentaires qui contribuent à la sécurité alimentaire et à la nutrition, et qui favorisent donc la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale) et le processus d'élaboration.
- **Les 10 Principes** recouvrant notamment les enjeux de sécurité alimentaire et nutritionnelle, du foncier, du développement économique, de la gestion durable des ressources naturelles, de la gouvernance, de l'égalité entre les sexes, ...
- **Rôles et responsabilités des parties prenantes**, et en particulier Etats, institutions de financement, entreprises commerciales, petits exploitants, travailleurs, et organisations de la société civile ou de consommateurs.

Principes pour un Investissement Responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires – 41e session du comité sur la sécurité alimentaire mondiale – octobre 2014

Plusieurs enjeux pourtant centraux sont en effet occultés :

- la nécessité d'un cadre fondé sur les droits humains

Même si le document y fait référence, cela est mis à mal par les diverses références subordonnant les droits humains aux règles et accords commerciaux ; et ce alors même que certaines règles commerciales peuvent priver les gouvernements des ressources et de l'espace politique nécessaires à un investissement responsable contribuant à garantir le droit à l'alimentation ;

- la reconnaissance de la centralité des petits producteurs et des travailleurs, principaux investisseurs dans l'agriculture

Si ceci est abordé dans les 2 paragraphes traitant spécifiquement des petits exploitants, le reste du document l'ignore. La responsabilité des Etats de les soutenir et de mettre en place des règles assurant des relations commerciales transparentes, justes et équitables lorsque de grands acteurs privés contractualisent avec de petits producteurs n'est par exemple pas mentionnée. De plus, le terme anglais « smallholders » utilisé dans le document, exclut les millions de sans-terre précisément impactés par certains investissements.

- Le soutien à des systèmes de production agroécologiques, basés sur l'agriculture paysanne, les marchés et les systèmes alimentaires locaux

Les principes rai refusent de reconnaître que tous les systèmes de production n'ont pas les mêmes impacts sur les droits humains ou sur l'environnement. Ce silence contribue donc à favoriser des pratiques agricoles portant préjudice aux individus et à la planète, et qui pourraient désormais se prévaloir d'être « responsables »

- l'encadrement des pratiques des grands acteurs privés

Les principes rai sont bien en-deçà des attentes de la société civile, alors même que dans d'autres espaces (Nations-Unies, OCDE), la communauté internationale a progressé sur la responsabilité sociétale et fiscale des multinationales ou la mise en place de mécanismes de recours pour les populations impactées qui ne sont par exemple pas prévus par les principes.

- la priorité donnée aux politiques publiques efficaces et à l'investissement public

Les Principes donnent au contraire la priorité à un environnement propice aux solutions axées sur le marché, sans reconnaître les déséquilibres de pouvoir. Par ailleurs, ils ignorent les nouvelles formes d'investissements tels les partenariats public-privé.

Ce document n'est pas utile » pour la société civile

« Le Mécanisme de la société civile est pleinement engagé vis-à-vis du CSA ; nous cherchons à consolider ses travaux et ses résultats car nous croyons en son potentiel à contribuer à garantir le droit à l'alimentation. C'est dans cet esprit que nous avons pris part aux négociations des Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires, et c'est en raison de cet engagement que nous déplorons que, pour les secteurs de la société civile – agriculteurs, artisans-pêcheurs, pastoralistes, sans-terres, citadins pauvres, travailleurs de l'agriculture et de l'alimentation, femmes, jeunes, consommateurs, peuples autochtones et ONG – le document n'est pas utile. »

Position du CSM présentée lors de la session plénière pour l'adoption des principes RAI – 15 octobre 2014⁸

⁸ Voir le site du CSM : <http://www.csm4cfs.org/news/?id=189>

Comment aller plus loin ?

Malgré un premier texte ambitieux (les directives volontaires) remettant les populations locales et les petits exploitants au centre de la problématique de l'accès à la terre, le CSA a échoué cette année à définir un cadre de responsabilité priorisant et protégeant les premiers acteurs de la sécurité alimentaire mondiale, à savoir les agricultures familiales et paysannes. Même si grâce à sa participation active dans les négociations, la société civile a réussi à faire intégrer certaines de ses revendications, ces quelques acquis restent bien insuffisants au regard de la faiblesse générale du document. Impossible ainsi de dire aujourd'hui quels types d'investissements mis en œuvre sur le terrain seront considérés comme « responsables », aucune pratique n'étant clairement exclue. Pas de moratoire sur les accaparements des terres, pas d'exclusion de types de production (comme celles destinées aux agrocarburants par exemple), même la course au moins disant fiscal pourrait être labélisée « responsable » ! C'est pourquoi il est nécessaire qu'aujourd'hui, à l'heure de la transposition des principes dans leur législation nationale, que les Etats aillent plus loin.

Augmentation des investissements publics ciblés vers les agricultures familiales: il est déterminant aujourd'hui que les Etats du Nord et du Sud réaffirment leurs engagements publics dans le secteur agricole, en ciblant prioritairement les exploitations familiales et les petites et moyennes entreprises du secteur de l'amont et de l'aval. En effet, on observe ces dernières années un recours accru aux investisseurs privés, qui ne doit pas remplacer et se substituer à l'investissement public⁹. Au-delà des financements, des instruments politiques

doivent aussi être mis en place pour faciliter le développement de l'agriculture familiale.

Encadrement des investissements privés: les Etats doivent s'assurer que les plus hautes normes et standards relatifs aux investisseurs privés, et en particulier les multinationales, soient intégrés dans leur législation nationale afin d'assurer qu'ils respectent, protègent et réparent toute atteinte aux droits humains. Ils devraient pour cela mettre en place des procédures transparentes d'évaluation des projets et des contrats qui associent les différentes parties prenantes (Etats, investisseurs, parlementaires, élus locaux, organisations de producteurs et de la société civile). Par ailleurs, en matière foncière, la priorité des Etats doit rester la mise en œuvre des directives volontaires dans leur ensemble et pour tous les acteurs.

Elaboration de standards contraignants: Les agences de coopération devraient définir des cadres contraignants et diligences internes () qui intègrent les normes internationales les plus contraignantes. Certaines agences de développement commencent déjà à développer des cadres d'intervention de plus en plus précis quant aux pratiques à soutenir, mais également à exclure. Ainsi, l'AFD a intégré depuis 2013 dans ses cadres d'intervention Biodiversité et Sécurité alimentaire en Afrique Sub saharienne, un objectif 0 % déforestation¹⁰, ainsi que l'exclusion de tout soutien au secteur des OGM¹¹. Par ailleurs, le groupe AFD dans son ensemble est en train d'intégrer de nouvelles procédures d'évaluation pour garantir que tous les projets qu'il accompagne respectent bien les principes des directives volontaires.

⁹ ANote C2A Investissement

¹⁰ Cadre d'Intervention Transversal biodiversité 2013-2016 - Agence Française de Développement

¹¹ Cadre d'Intervention Sectoriel sécurité alimentaire en Afrique Sub-Saharienne 2013-2016 - Agence Française de Développement

Dans le cadre de sa mission d'appui au plaidoyer collectif de ses membres, Coordination SUD a mis en place des commissions de travail. Ainsi, la Commission Agriculture et Alimentation (C2A) regroupe 20 ONG de solidarité internationale qui agissent pour la réalisation du droit à l'alimentation et un soutien renforcé à l'agriculture familiale dans les politiques ayant un impact sur la sécurité alimentaire mondiale : 4D, ACF, aGter, Artisans du Monde, AVSF, Cari, CCFD-Terre Solidaire, CFPSI, CIDR, Crid, Gret, Inter Aide, Iram, Oxfam France, Peuples Solidaires-ActionAid France, Réseau Foi et Justice Europe, Secours Catholique, Secours Islamique, Union Nationale des Maisons Familiales Rurales, et une organisation invitée : Inter-réseaux.

L'objectif de la commission consiste à coordonner les travaux réalisés par ses participants et faciliter la concertation entre ses membres dans leur travail de plaidoyer auprès des acteurs sociaux et des décideurs politiques internationaux. Les membres de la Commission s'accordent sur les représentations assurées au nom de Coordination SUD en un ensemble de lieux (Concord au niveau européen, FAO, OMC, Cnuccd), et y échangent des informations sur les enjeux internationaux en cours. La commission est mandatée par Coordination SUD pour formuler les positions que prend le collectif lors des principaux rendez-vous institutionnels traitant de l'agriculture et de l'alimentation.

Cette note a été rédigée par
Maureen Jorand, CCFD-Terre Solidaire

