



COMITÉ DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE MONDIALE

Trente-sixième session

Rome, 11-14 et 16 octobre 2010

TABLE RONDE RÉGIMES FONCIERS ET INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX DANS L'AGRICULTURE

Table des matières

QUESTIONS PORTÉES À L'ATTENTION DU CSA	PAGE 1
	Paragraphes
I. LES DÉFIS	1 - 15
A. GARANTIR L'ACCÈS À LA TERRE ET AUX AUTRES RESSOURCES NATURELLES	4 - 5
B. RENFORCER LES INVESTISSEMENTS DANS LE SECTEUR AGRICOLE	6 - 9
C. DES DÉFIS ÉTROITEMENT LIÉS	10 - 15
II. QUESTIONS FONDAMENTALES	16 - 31

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 du CSA sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org/cfs. Les documents sous forme électronique seront remis aux délégués au moment de l'inscription.

III. INCIDENCES SUR LES POLITIQUES ET RECOMMANDATIONS	32 - 63
A. DIRECTIVES VOLONTAIRES SUR UNE GOUVERNANCE RESPONSABLE DES MODES DE GESTION FONCIÈRE DES TERRES ET D'AUTRES RESSOURCES NATURELLES	34 - 49
<i>Relations, partenariats et consultations mondiales</i>	36 - 38
<i>Résultats préliminaires des consultations</i>	39 - 48
<i>Processus</i>	49
B. PRINCIPES POUR DES INVESTISSEMENTS AGRICOLES RESPONSABLES ET RESPECTUEUX DES DROITS, DES MOYENS D'EXISTENCE ET DES RESSOURCES	50 - 57
<i>Accueil et évolution récente</i>	55 - 57
C. COHÉRENCE ET SYNERGIE ENTRE LES PRINCIPES POUR DES INVESTISSEMENTS AGRICOLES RESPONSABLES ET LES DIRECTIVES VOLONTAIRES ET APPLICATION DE CEUX-CI AU NIVEAU DES PAYS	58 - 62
<i>Diffusion de bonnes pratiques et partage des connaissances</i>	62
D. CONTRIBUER À LA CONVERGENCE DES POLITIQUES	63

Questions portées à l'attention du CSA**Le Comité est prié d'examiner s'il convient:**

- d'approuver le processus participatif en cours d'élaboration des Directives volontaires sur une gouvernance responsable des modes de gestion foncière des terres et d'autres ressources naturelles et de demander à la FAO de soumettre ces directives à l'examen et à l'approbation du CSA et des organes directeurs de l'Organisation,
- d'approuver l'élaboration en cours des Principes pour des investissements agricoles responsables et respectueux des droits, des moyens d'existence et des ressources, entreprise par la Banque mondiale, la FAO, le Fonds international de développement agricole (FIDA) et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), et de recommander la poursuite des consultations et la participation à celles-ci de toutes les parties prenantes,
- de prier instamment la FAO et les autres organisations internationales concernées de continuer d'assurer la cohérence et la complémentarité des deux processus et de maintenir le cap sur leurs objectifs de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté.

I. LES DÉFIS

1. Le nombre de personnes souffrant de l'insécurité alimentaire et de la faim n'a cessé de croître ces quinze dernières années. En 2009, le cap du milliard était franchi. Au cours des quarante prochaines années, la population mondiale augmentera de 34 pour cent et les populations rurales continueront de croître jusqu'en 2025, à l'échelle mondiale, et jusqu'en 2045 pour l'Afrique subsaharienne. La plupart des personnes sous-alimentées vivent dans les régions rurales des pays en développement. Selon les dernières estimations de la FAO, pour que chacun puisse manger à sa faim en 2050, la production agricole mondiale devra augmenter de 70 pour cent au cours des quarante prochaines années.

2. Comme chacun sait, on ne peut assurer la sécurité alimentaire de tous qu'en garantissant un accès aussi large que possible à la terre et à d'autres ressources naturelles telles que l'eau, les forêts, les pêches, et en promouvant activement l'investissement dans une production agricole et des chaînes de valeur durables.

3. Lors du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire, tenu en novembre 2009, des appels ont été lancés en faveur d'un meilleur accès à la terre et à d'autres ressources naturelles, d'une plus grande sécurité de jouissance de ces ressources et de la promotion de l'investissement agricole. Ces appels ont réaffirmé l'importance des liens entre sécurité alimentaire, modes de faire-valoir et investissements, tels qu'ils avaient été mis en évidence à l'occasion du *Sommet mondial de l'alimentation* de 1996 et du *Sommet mondial de l'alimentation: cinq ans après*, dans les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (Directives volontaires sur le droit à l'alimentation) et pendant la Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural (CIRADR) en 2006.

A. GARANTIR L'ACCÈS À LA TERRE ET AUX AUTRES RESSOURCES NATURELLES

4. La garantie de pouvoir utiliser les terres et autres ressources naturelles est l'un des facteurs fondamentaux de la sécurité alimentaire des populations rurales tributaires de l'agriculture, et de la concrétisation du droit à une alimentation adéquate. L'accès de tous à la nourriture peut être assuré par d'autres moyens, notamment l'emploi formel ou les revenus non agricoles. Cependant, lorsque ces moyens s'avèrent insuffisants, il est capital, pour la concrétisation du droit à l'alimentation, que les systèmes de gouvernance tiennent compte de la situation en matière d'accès à la terre et favorisent l'équité. Le fait d'améliorer l'accès à la terre d'une famille et de lui assurer une certaine sécurité de jouissance peut permettre à celle-ci de produire de la nourriture pour sa consommation et d'augmenter ses revenus, en investissant dans l'exploitation et en produisant pour les marchés urbains. Si de nombreux pays ont considérablement renforcé la sécurité d'occupation des terres, réformer n'est pas chose facile; la concurrence pour la terre et les autres ressources naturelles s'accroît sous l'effet de la poussée démographique et de l'essor industriel et urbain, d'une part et, de l'autre, de la contraction des ressources naturelles – des terres sont en effet abandonnées à cause de dégradations, du changement climatique ou de conflits. De nombreux problèmes touchant la sécurité d'occupation des terres et l'accès à celles-ci sont liés aux faiblesses de la gestion publique, et leur résolution est conditionnée par la qualité de la gouvernance. Une gestion inadéquate des régimes fonciers peut favoriser le risque pour certaines personnes de perdre leur exploitation, leur domicile et leurs moyens d'existence, alors qu'une gestion responsable protège les droits fonciers et incite les utilisateurs des terres à réaliser des investissements productifs, tout en encourageant une utilisation durable des ressources naturelles.

5. Du point de vue des femmes, les problèmes de gouvernance sont exacerbés par des pratiques culturelles ancestrales qui limitent leur accès à la terre. Dans le meilleur des cas, cet accès est restreint, et les femmes ont souvent besoin de passer par leurs parents de sexe masculin, ce qui limite leurs possibilités d'investissement et réduit leur productivité agricole. Des recherches exhaustives ont montré que, si les agricultrices bénéficiaient des mêmes conditions que leurs équivalents masculins, y compris pour les régimes fonciers, la production agricole augmenterait considérablement. Compte tenu du rôle joué par les femmes dans la sécurité alimentaire, il est essentiel que celles-ci voient leur accès à la terre garanti.

B. RENFORCER LES INVESTISSEMENTS DANS LE SECTEUR AGRICOLE

6. Plusieurs décennies d'investissements insuffisants dans le secteur agricole se sont traduites par une faiblesse constante de la productivité et une production stagnante dans de nombreux pays en développement, en particulier dans la majeure partie de l'Afrique subsaharienne. Le manque d'investissement a été reconnu 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.

7. De récentes analyses réalisées par la FAO indiquent que la croissance du capital social agricole décline depuis une vingtaine d'années, et ce plus particulièrement dans les pays les plus gravement touchés par la faim. Dans plusieurs des pays les moins avancés, notamment en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud, la croissance de la population active agricole a dépassé la croissance du capital social agricole.¹

8. La part moyenne des dépenses publiques destinées à l'agriculture a chuté à environ 7 pour cent du budget total, voire plus bas encore en Afrique, tandis que celle de l'aide publique au

¹ S. von Cramon-Taubadel *et al.*, juin 2009. *Investment in developing countries food and agriculture; assessing agricultural capital stocks and their impact on productivity*. FAO.

développement affectée à l'agriculture est tombée à 5 pour cent, contre 19 pour cent en 1980, ce qui a eu des répercussions négatives sur les investissements du secteur privé. En effet, les dépenses publiques pour l'agriculture sont étroitement corrélées à l'investissement privé dans le secteur agricole des pays en développement: pour investir, les agriculteurs ont besoin d'infrastructures et d'avoir accès au marché, à la technologie et aux services financiers.

9. Selon les estimations de la FAO, pour satisfaire les besoins alimentaires de la population mondiale en 2050, il faudra investir chaque année environ 80 milliards d'USD supplémentaires dans l'agriculture et les activités en aval des pays en développement. La capacité des pays en développement à combler ce déficit par eux-mêmes est limitée. Il est impératif et urgent que des engagements d'investissements durables et substantiels soient pris pour inverser le déclin du financement national et international de la sécurité alimentaire, de l'agriculture et du développement rural dans les pays en développement. Les autres sources d'investissements étant limitées, les investissements étrangers directs réalisés dans l'agriculture des pays en développement pourraient contribuer de manière significative à combler ce retard.

C. DES DÉFIS ÉTROITEMENT LIÉS

10. Depuis la crise des prix des denrées alimentaires, en 2007-2008, et à la suite du G8 à L'Aquila et du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire en 2009, des engagements importants ont été pris en matière d'investissement public et d'aide publique au développement dans le secteur agricole. Il semble que les décennies de désintérêt du secteur public pour l'agriculture soient enfin révolues.

11. Toutefois, la plupart des investissements réalisés dans le secteur de l'agriculture primaire et les secteurs en aval devront provenir de sources privées, principalement des agriculteurs eux-mêmes. Sur les 80 milliards d'USD d'investissements annuels nets nécessaires, quelque 20 milliards devraient être consacrés à la production végétale, 10 milliards à la production animale, et les 50 milliards restants à des services de soutien en aval, notamment les dispositifs de chaîne du froid et d'entreposage à sec, les infrastructures de marchés ruraux et de gros, et la transformation primaire².

12. Compte tenu du caractère limité des ressources budgétaires et des difficultés persistantes rencontrées par les petits agriculteurs pour accéder aux services financiers, à la technologie et aux marchés, les investissements étrangers directs réalisés dans l'agriculture des pays en développement pourraient contribuer de manière significative à combler ce déficit d'investissement et à mieux relier les agriculteurs locaux aux marchés. Les investissements étrangers offrent de vastes possibilités de complément aux ressources publiques consacrées au secteur agricole. Ils peuvent aussi comporter des risques si les droits fonciers des utilisateurs locaux des terres sont mal définis, si la gestion publique laisse à désirer ou encore si les principaux intéressés n'ont pas voix au chapitre.

13. L'intérêt des investisseurs privés (nationaux et internationaux) pour le secteur agricole n'est pas nouveau. Il a connu une croissance rapide depuis l'envolée des prix des produits agricoles en 2007-2008 et les chocs de l'offre résultant des politiques menées, notamment le contrôle des exportations, qui ont amené une certaine méfiance quant à l'idée de dépendre des marchés mondiaux pour l'approvisionnement alimentaire. Cette nouvelle manière de voir les choses a créé des opportunités d'investissement pour le secteur privé, que les gouvernements et les institutions financières étaient disposés à soutenir. Dans les pays qui n'ont pas de problème de sécurité alimentaire, 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

² FAO, 2009, Document de travail « *Les investissements* », Forum d'experts de haut niveau sur le thème « Nourrir le monde en 2050 ».

l'investissement dans l'agriculture en Afrique, parmi lesquels certains affichent des objectifs sociaux aussi bien que financiers.

14. Certains pays en développement s'emploient à attirer et à faciliter les investissements étrangers dans leur secteur agricole. 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.

15. Pour les gouvernements, les producteurs agricoles, les organisations de la société civile et les institutions de développement œuvrant à faire reculer la pauvreté de masse et la faim dans les pays en développement, les objectifs sont les suivants:

- i. Trouver les moyens de captiver l'intérêt récemment suscité par l'«agro-investissement» et de l'orienter dans le sens des stratégies nationales de sécurité alimentaire et de façon à réduire au minimum les risques et à optimiser les retombées positives pour les populations locales,
- ii. Veiller, dans ce contexte, à ce que les populations locales, notamment le milliard de personnes souffrant de la faim et de l'extrême pauvreté, voient leurs droits protégés et élargis en matière d'utilisation des terres et d'autres ressources naturelles.

II. QUESTIONS FONDAMENTALES

16. La pression sur les terres agricoles et l'eau dans les pays à prédominance agricole s'est rapidement exacerbée avec la densité de population. Dans de nombreuses régions du monde en développement, les ressources naturelles dont les populations tirent leurs moyens d'existence subissent des dégradations ou sont de plus en plus rares. Chaque année, ce sont pas moins de 5 à 10 millions d'hectares de terres agricoles qui sont perdus du fait de graves dégradations³ – surexploitation, mauvaise gestion et épuisement des éléments nutritifs des sols. Le changement climatique ne fait qu'aggraver cette situation. Une concurrence de plus en plus féroce pour les terres agricoles s'est traduite par un rapide déclin de la taille moyenne des petites exploitations ces cinquante dernières années: en Inde, par exemple, elle est passée de 2,6 ha en 1960 à 1,4 ha en 2000, et continue de reculer aujourd'hui. Au Cambodge, la part de ruraux dépourvus de terre est passée de 13 pour cent en 1997 à 20 pour cent en 2004. En Afrique orientale et australe, la superficie moyenne de terres cultivées par habitant a diminué de moitié au cours de la dernière génération; dans un certain nombre de pays, elle est de moins de 0,3 ha par habitant.

17. Dans certains pays d'Afrique subsaharienne et d'Amérique du Sud, cependant, de vastes surfaces de terres propres à l'agriculture restent à ce jour incultes, ou sont cultivées selon des méthodes peu efficaces. La Banque mondiale estime à 440 millions d'hectares la superficie de terres disponibles pour des cultures pluviales (terres non cultivées et non forestières à densité inférieure à 25 habitants au kilomètre carré, se prêtant à la production pluviale), dont 202 millions d'ha en Afrique subsaharienne, 123 millions en Amérique latine et 51 millions en Europe de l'Est et en Asie centrale. Il va de soi que ces terres, leurs sources d'eau et leur couverture végétale ne sont pas libres de revendications ni d'utilisation. En Afrique subsaharienne, la plupart sont utilisées de manière extensive par la population locale, les pasteurs et les communautés d'éleveurs nomades, qui y font paître leurs bêtes. Ces terres constituent par ailleurs une réserve pour l'expansion endogène des cultures pluviales dans un continent où la population rurale va continuer d'augmenter jusqu'à 2045.

18. Ce sont précisément ces terres qui sont depuis peu la cible des investisseurs privés internationaux qui, selon un phénomène fortement médiatisé, **achètent ou louent de vastes pans de terres agricoles** pour la production alimentaire, bioénergétique, animale et autre. Ces

³ Banque mondiale, 2008

acquisitions à grande échelle par des investisseurs, étrangers ou non, soulèvent dans les pays à économie agricole où la gouvernance foncière laisse à désirer des questions économiques, politiques, institutionnelles, juridiques et éthiques complexes et controversées quant à la sécurité alimentaire, la réduction de la pauvreté et les objectifs de développement rural. Elles suscitent de graves préoccupations au niveau international, si bien que des groupes d'agriculteurs et de la société civile ont demandé qu'il y soit mis fin.

19. Ces deux dernières années, des recherches approfondies ont été menées sur cette nouvelle ruée vers les terres. Dans un récent rapport publié en septembre 2010 (*Rising global interest in farmland*), la Banque mondiale apporte un éclairage nouveau sur l'accélération sans précédent de ces acquisitions en masse. Des informations parues dans la presse laissent entendre qu'aujourd'hui, dans le monde, plus de 40 millions d'hectares de terres agricoles font l'objet de centaines de propositions de projets, soit en cours de négociation soit déjà approuvées. Un quart de ces projets pourraient porter sur plus de 200 000 ha. Ce phénomène se concentre principalement en Afrique subsaharienne (48 pour cent des projets et 69 pour cent de la superficie totale⁴) et dans les pays dont la gestion foncière laisse à désirer⁵ et où règne une insécurité alimentaire criante. Quelque 37 pour cent de ces projets portent sur des cultures vivrières, tandis que les 63 pour cent restants concernent des cultures industrielles ou commerciales, les biocarburants, des réserves de chasse, l'élevage et la foresterie de plantation. Bien que 70 pour cent de ces projets aient déjà été approuvés par les autorités, seuls 21 pour cent d'entre eux ont atteint le stade de la production en 2010⁶.

20. Certaines données tirées d'inventaires nationaux officiels et colligées par la Banque mondiale confirment également que la quantité de terres ainsi transférées atteint dans certains pays des proportions considérables, quoiqu'elle reste en deçà des surfaces dont il est fait état dans la presse. Ainsi, selon les registres officiels, entre 2004 et 2009, 4 millions d'hectares de terres ont été transférés au Soudan, 2,7 millions au Mozambique, 1,6 million au Liberia, 1,2 million en Éthiopie et 1 million au Cambodge.

21. Il convient de noter que la majorité des accords portant sur de vastes concessions (plus de 500 ou 1 000 ha) sont proposés par des investisseurs nationaux. Le plus souvent, cependant, la superficie moyenne des terres acquises par des investisseurs étrangers est bien plus élevée que celle des terres cédées aux investisseurs nationaux, et la plupart des mégaprojets de plus de 100 000 ha sont étrangers.

22. Si les terres sous contrôle étranger ne représentent en général qu'une proportion relativement limitée des terres agricoles des pays hôtes, les investissements étrangers tendent à cibler des terres de qualité et des ressources hydriques, ce qui peut avoir des répercussions considérables au niveau local.

23. Pour les populations locales, l'un des principaux bénéfices attendus de ce type de transaction est la création d'emplois (avec le développement des infrastructures, la technologie et les services), mais les éléments ressortant des inventaires officiels et des études de cas sont partagés. Les investissements étrangers peuvent mener à la création de nombreux emplois, mais il convient de mettre cet avantage en balance avec la perte de moyens d'existence traditionnels lorsque les petits exploitants sont déplacés. En Afrique, nombre de projets d'investissements sur de très vastes superficies de terres sont à forte intensité de capital et les projections indiquent que peu d'emplois seront créés. Ainsi, le taux estimatif de création d'emplois est de 0,005 emplois/ha en Éthiopie⁷, une fraction infime des possibilités offertes par l'agriculture familiale à fort coefficient de main d'œuvre.

⁴ Banque mondiale. *Rising global interest in farmland; can it yield sustainable and equitable benefits?* 2010, p. 35.

⁵ Idem. p.37.

⁶ Idem. p.36.

⁷ Idem. p. 45.

24. Les terres visées par les investisseurs peuvent passer pour inutilisées parce que les agriculteurs ou les pasteurs locaux ne détiennent pas la preuve officielle de leurs droits fonciers, qui relèvent souvent d'un régime foncier coutumier et concernent des terres appartenant officiellement à l'État. En réalité, toutes les terres transférées ou presque sont déjà utilisées ou font l'objet de revendications⁸. Un changement d'utilisation et d'accès peut avoir des effets potentiellement négatifs sur la sécurité alimentaire des populations locales et soulever des questions économiques, sociales et culturelles complexes. Ces transactions comportent de nombreux risques - éviction et déplacement de la population locale, violation ou dénégation des droits, corruption accrue, détérioration de la sécurité alimentaire, dommages à l'environnement dans la zone du projet et au-delà, perte de moyens d'existence ou de possibilités d'accès à la terre pour les populations vulnérables, privation nutritionnelle, polarisation sociale et instabilité politique.

25. Sur le plan positif, les retombées des investissements étrangers peuvent bénéficier au secteur intérieur dans le cadre d'une relation synergique et catalytique avec les systèmes de production artisanale existants et d'autres acteurs de la filière tels que les fournisseurs d'intrants. Le fait que de nombreux pays en développement cherchent à attirer des investissements étrangers suggère qu'ils voient ces avantages comme souhaitables et réels. 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, ces avantages ne se matérialisent pas de manière automatique: il est important d'accorder beaucoup d'attention à la formulation des contrats d'investissements et à la sélection de modèles commerciaux adaptés; de plus, des cadres législatif et politique appropriés doivent être en place pour garantir que ces avantages soient obtenus et que les risques soient réduits au minimum. Il n'est pas certain que l'acquisition de terres à grande échelle soit nécessaire pour obtenir ces retombées. Des investissements privés tout au long de la chaîne de valeur reliant les investisseurs étrangers aux agriculteurs locaux, dans le secteur de la transformation de produits agricoles, notamment les entreprises communes, l'agriculture contractuelle et les mécanismes de sous-traitance, offrent souvent aux investisseurs la même sécurité d'approvisionnement, tout en apportant des opportunités nouvelles aux petits agriculteurs sans transfert de droits fonciers. Divers modèles susceptibles d'apporter des avantages mutuels ont été mis en place et ont donné de bons résultats dans de nombreux pays⁹.

26. Une carte simplifiée des différents types d'investisseurs et d'investissements dans le secteur agricole permet de mettre en évidence les problèmes et les possibilités qui se présentent à la jonction entre sécurité alimentaire, investissements étrangers dans le secteur agricole et gestion des régimes fonciers. La figure 1 présente sous forme de matrice quatre catégories d'investisseurs en fonction de leur nature (privé ou public) et de leur origine géographique (local, national ou étranger) et quatre types d'investissements: acquisition de terres et de ressources naturelles, investissement dans les moyens de production de l'exploitation, investissement hors exploitation le long de la chaîne de valeur agricole et investissement dans les biens et services publics.

27. Les liens entre les différentes catégories d'investisseurs peuvent être dominés par la **concurrence** lorsqu'ils s'emploient à contrôler les mêmes ressources naturelles existant en quantité limitée (A1-B1-C1) ou marchés de produits (A3-B3-C3), ou même des chaînes de valeur ou des marchés entiers par des stratégies d'intégration verticale (par exemple C1-C2-C3-C4). Les divers investisseurs et parties prenantes peuvent également opter pour des segments différents de

⁸ L. Cotula et al 2009, FAO, Institut international pour l'environnement et le développement et FIDA.

⁹ S. Vermulen et L. Cotuma, *Making the most of agricultural investment: a survey of business models that provide opportunities for smallholders*, Institut international pour l'environnement et le développement, FAO, FIDA, SDC, 2010.

la chaîne de valeur et rechercher des accords contractuels mutuellement bénéfiques par des **stratégies de partenariat** et des modes opératoires participatifs le long de la diagonale de la matrice (par exemple A1-A2-B3-C3-D4).

Figure 1: Cartographie des investissements dans le secteur agricole

Type d'investisseur Type d'investissement	A. Privé: agriculteurs et pasteurs locaux	B. Privé: autres investisseurs nationaux	C. Privé: investisseurs étrangers	D. Public: Autorités nationales / locales (dont APD)
1. Acquisition de terres agricoles et de ressources en eau	<i>Acquisition de petites et moyennes superficies & transfert à de nombreux producteurs ruraux</i>	<i>Acquisition de superficies moyennes à grandes par des particuliers urbains ou des entreprises</i>	<i>Acquisition de superficies grandes à très grandes par un petit nombre d'entreprises étrangères</i>	<i>Gestion des régimes fonciers et transferts</i>
2. Investissement dans les moyens de production de l'exploitation	<i>Investissements modestes et nombreux dans des exploitations familiales à forte intensité de main d'oeuvre</i>	<i>Investissements dans des plantations à forte intensité de capital ou dans l'agriculture contractuelle ou familiale</i>	<i>Investissements importants et peu nombreux dans des plantations à forte intensité de capital ou dans l'agriculture contractuelle</i>	<i>Réglementation et mesures d'incitation ciblant les investisseurs privés</i>
3. Investissement hors exploitation dans la chaîne de valeur agricole	<i>Entreposage, transformation & commercialisation à petite et moyenne échelle, dont coopératives</i>	<i>Infrastructures moyennes à grandes d'entreposage, de transformation industrielle et de commercialisation</i>	<i>Infrastructures à grande échelle d'entreposage, de transformation industrielle et de commercialisation</i>	<i>Réglementation et mesures d'incitation ciblant les investisseurs privés</i>
4. Investissement dans des biens publics en lien avec l'agriculture	<i>Organisations d'agriculteurs et services Ag</i>	<i>Vulgarisation privée</i>	<i>Services privés de vulgarisation, certaines infrastructures rurales</i>	<i>Infrastructures rurales, recherche, vulgarisation et formation</i>

28. À cet égard, l'investissement public dans l'agriculture et le développement rural (D4), la qualité de la gestion des régimes fonciers (D1), le choix du cadre incitatif (D2 et D3, y compris les politiques commerciales et relatives aux marchés), ainsi que le degré d'organisation des agriculteurs locaux en groupes de producteurs et en coopérative et le degré de responsabilité sociale des investisseurs étrangers sont autant de facteurs qui peuvent se traduire par des schémas très divers d'investissements dans le secteur agricole.

29. Les trois groupes d'investisseurs privés dans l'agriculture ne bénéficient pas du tout des mêmes conditions d'accès aux marchés, aux financements, à la technologie et à l'influence politique. Face à une telle asymétrie des relations de marché, l'État a un rôle crucial à jouer, en matière de réglementation, pour que soient atteints les objectifs de sécurité alimentaire pour tous et de réduction de la pauvreté.

30. Les politiques publiques, notamment en matière de régimes fonciers, et les investissements publics jouent un rôle fondamental dans le façonnement des relations entre parties prenantes et investisseurs potentiels; elles déterminent également les incidences de ces relations sur le plan du développement, de la sécurité alimentaire et de la réduction de la pauvreté. De manière générale, il est recommandé que les politiques consistent à distribuer équitablement et

largement des droits d'utilisation des terres aux petits exploitants locaux, mettre en place de fortes mesures d'incitation à investir dans les exploitations agricoles, orienter les investissements publics vers les infrastructures rurales et les services agricoles et inciter à investir en aval de la filière.

Il convient de souligner que les investissements étrangers dans les terres agricoles ne sont pas la solution aux problèmes auxquels restent confrontés d'innombrables petits agriculteurs et ouvriers agricoles dépourvus de terres en Asie. Si ces investissements peuvent produire des avantages tangibles et si des mesures peuvent être prises pour s'en assurer, il reste aux gouvernements la lourde tâche de construire des routes, de mettre en place des systèmes d'irrigation, de fournir [...] les services qui permettront aux agriculteurs de tirer des bénéfices de leur exploitation et de mettre leur famille à l'abri de la pauvreté chronique. C'est cette multitude de petits agriculteurs – et non les entreprises étrangères – qui constitue le véritable enjeu stratégique et que les gouvernements devraient soutenir et encourager à investir. À la différence des investisseurs étrangers, qui peuvent facilement partir si la situation tourne mal, les petits exploitants démontrent une plus grande loyauté et une meilleure capacité d'adaptation, pour la bonne raison qu'ils n'ont pas d'autre endroit où aller.

Raul Q. Montemayor, Fédération des agriculteurs libres des Philippines, vice-président de la Fédération internationale des producteurs agricoles (FIPA)

31. Au cœur des problèmes énumérés plus haut, les questions, interdépendantes, qui se posent sont les suivantes:

- i. Comment assurer une gouvernance responsable de l'accès à la terre, à l'eau et aux autres ressources naturelles et de la maîtrise de ces ressources dans les pays à prédominance agricole?
- ii. Où faut-il canaliser les investissements étrangers dans les filières agricoles nationales et quelle devrait être leur relation avec les économies rurales et les systèmes agricoles locaux?
- iii. Quelles sont les conditions requises pour mettre en place des modèles commerciaux participatifs qui profitent aux producteurs locaux et contribuent à la fois à la sécurité alimentaire nationale?

III. INCIDENCES SUR LES POLITIQUES ET RECOMMANDATIONS

32. Les défis et possibilités décrits plus haut ont fait l'objet, ces deux dernières années, d'un certain nombre d'initiatives internationales et régionales – activités de recherche, évaluation des bonnes et des mauvaises pratiques, consultations sur les instruments politiques et normatifs, etc.¹⁰. Plusieurs normes et principes directeurs ont été proposés par l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) et le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation en 2009. Des débats sur les politiques ont été engagés aux niveaux national et régional et des processus de formulation entamés (cadre et directives sur la politique foncière en Afrique et orientations de l'Union européenne en matière de politique foncière). Au niveau national, les critiques soulevées par l'«accaparement de terres» ont déjà déclenché des réactions, notamment l'amélioration des inventaires publics dans certains pays et un moratoire sur l'allocation de terres à des projets de biocombustibles au Mozambique. Au niveau international, deux initiatives présentant un intérêt majeur pour le CSA sont en cours:

- l'élaboration de *Directives volontaires sur une gouvernance responsable des modes de gestion foncière des terres et d'autres ressources naturelles*, dirigée par la FAO dans le cadre d'un vaste partenariat avec les États Membres, la société civile, le FIDA et d'autres institutions spécialisées des Nations Unies, et

¹⁰ Cela comprend des études réalisées par la FAO, le Fonds international de développement agricole (FIDA) et l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) (2009 et 2010), la Banque mondiale (2010), la Commission du droit international (2010), GRAIN (2009), le Réseau d'information et d'action pour le droit à se nourrir (FIAN) FIAN (2010) et le BMZ (2010).

- l'élaboration de Principes pour des investissements agricoles responsables et respectueux des droits, des moyens d'existence et des ressources par la Banque mondiale, la FAO, le FIDA et la CNUCED.

33. Ces deux projets sont complémentaires et interdépendants, et se feront mutuellement référence, bien qu'ils soient de nature différente. Les Directives volontaires couvrent tous les aspects de la gouvernance des régimes fonciers, tandis que les Principes pour des investissements agricoles responsables portent sur toute une série de considérations relatives à l'investissement agricole. Les deux textes se rejoignent sur les aspects des investissements agricoles qui touchent les droits fonciers. Ils portent tous deux sur des problèmes liés à la sécurité alimentaire et peuvent contribuer à un processus de convergence des politiques internationales et à parties prenantes multiples.

A. Directives volontaires sur une gouvernance responsable des modes de gestion foncière des terres et d'autres ressources naturelles

34. Le Conseil de la FAO et le CSA ont déclaré soutenir l'élaboration du projet de Directives volontaires sur une gouvernance responsable des modes de gestion foncière des terres et d'autres ressources naturelles (ci-après dénommées les «Directives volontaires»)¹¹. Ces directives font écho à un intérêt croissant pour des instruments internationaux qui contribueraient à améliorer la gouvernance des modes de gestion foncière. La qualité de la gouvernance des modes de gestion foncière est un facteur déterminant pour le succès des initiatives visant à renforcer la parité hommes-femmes pour l'accès à la terre et à d'autres ressources naturelles, régler les conflits concernant les ressources, assurer l'accès à la terre des populations et les loger après une catastrophe naturelle ou un conflit violent, favoriser la réforme agraire, faire respecter les droits des populations indigènes, le droit coutumier et les droits des communautés et améliorer la gestion des terres domaniales et l'administration des régimes fonciers. Pour tous les producteurs agricoles, et plus particulièrement les 500 millions de petits agriculteurs des pays en développement, la gouvernance des régimes fonciers est fondamentale pour favoriser un climat propice aux investissements.

35. Les Directives volontaires fourniront aux États, à la société civile et au secteur privé des orientations pratiques sur une gouvernance responsable des régimes fonciers, comme moyen de faire reculer la faim et la pauvreté, de rendre les populations pauvres et vulnérables plus autonomes, de diversifier les moyens d'existence ruraux, de soutenir la croissance et le développement, de protéger l'environnement et de réformer les administrations publiques. Elles intégreront des perspectives régionales et prendront en compte la diversité des situations sociales, culturelles, religieuses, environnementales et économiques, ainsi que les besoins spécifiques des États Membres. Tout en respectant la diversité des croyances et des traditions, un cadre de gouvernance responsable des modes de gestion foncière des terres peut être créé, et approuvé au niveau international, sur la base des droits de l'homme et des obligations universellement reconnus. Les Directives volontaires présenteront un ensemble de pratiques responsables, et permettront ainsi aux gouvernements, au secteur privé, à la société civile et aux particuliers de déterminer si les activités qu'ils envisagent ou les activités de tiers constituent des pratiques acceptables et, à défaut, elles serviront de référence pour améliorer la gouvernance des modes de gestion foncière.

Relations, partenariats et consultations mondiales

36. Les Directives volontaires sont étroitement liées à toutes les initiatives internationales et régionales portant sur les droits de l'homme et un accès garanti à la terre et aux autres ressources naturelles. Elles élargissent le champ des Directives volontaires sur le droit à l'alimentation à la réforme des régimes fonciers, et s'inscrivent dans le suivi de la *Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural: Nouveaux défis et options pour revitaliser les*

¹¹ CL 139/REP; C 2009/21-Rev.1.

communautés rurales (CIRADR), ces deux initiatives insistent sur le rôle de la gouvernance et l'importance du respect du droit.

37. Les Directives volontaires serviront à soutenir et renforcer les processus d'élaboration des politiques nationales, appuieront la mise en œuvre des initiatives régionales – telles que le cadre et les directives récemment adoptés sur la politique foncière en Afrique, le cadre d'action sur la sécurité alimentaire dans la région Pacifique, et les principes mis au point par le Forum des îles du Pacifique sur la gestion des terres et la réduction des conflits, ou les orientations de l'Union européenne en matière de politique foncière – et élargiront leur portée.

38. Les Directives volontaires sont mises au point dans le cadre d'un partenariat mondial entre États Membres, société civile, institutions des Nations Unies et autres organisations internationales, dont beaucoup ont rejoint le Conseil consultatif établi pour la circonstance. Les principaux partenaires de financement de la FAO sont l'Allemagne, la Finlande, la Suisse et le FIDA¹². Des consultations régionales ont eu lieu ou auront lieu dans plusieurs pays, en particulier le Brésil, le Burkina Faso, l'Éthiopie, la Jordanie, la Namibie, le Panama, la Roumanie, la Fédération de Russie, le Samoa et le Viet Nam¹³. Parmi les partenaires intergouvernementaux, on peut citer le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Commission économique pour l'Afrique (CEA) de l'ONU, le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'Organisation internationale de droit du développement et la Banque mondiale. La Coalition internationale pour l'accès à la terre, une alliance d'organisations intergouvernementales et d'organisations de la société civile, figure également au nombre des partenaires. Information et réseau d'action pour le droit à se nourrir (FIAN International), le CIP, le Namibia Institute for Democracy, Transparency International, le GRAF (Burkina Faso), le GRET (France), le CIDES (Panama), RDI (USA), SNV (Pays-Bas) font partie des partenaires issus de la société civile. Enfin, des associations professionnelles, notamment la Fédération internationale des géomètres (FIG), la Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS), la Commonwealth Association of Surveying and Land Economy (CASLE), ainsi que des universités, dont l'Université de Birzeit (Palestine), l'Université de Jordanie et l'Université du Pacifique Sud, se sont également associées au projet.

Résultats préliminaires des consultations

39. L'élaboration des Directives volontaires en est à sa phase initiale: il s'agit pour l'heure de recueillir les contributions des États Membres et des partenaires intergouvernementaux et issus de la société civile dans le cadre des débats multi-parties prenantes conduits en 2009-10.

40. *Questions fondamentales.* Les consultations régionales et thématiques ont porté sur une grande variété de questions. De l'avis général, une meilleure gouvernance des régimes fonciers signifie que les droits de l'homme universellement reconnus, notamment le droit à une nourriture suffisante, sont respectés, de même que la diversité régionale, culturelle et politique. Un principe voisin qui bénéficie également d'un large consensus est qu'une meilleure gouvernance doit garantir un accès à la terre et à l'eau sans discrimination aucune, en soutenant les moyens

¹² La Suisse s'est en outre engagée à fournir des fonds pour l'élaboration des Directives volontaires et a manifesté le souhait de soutenir financièrement leur mise en œuvre future. Au nombre des bailleurs de fonds figurent également la France, le Global Land Tool Network du Programme des Nations Unies pour les établissements humains, le Conseil Supérieur du Notariat of France (CSN) et l'Office allemand de la coopération technique (GTZ). De nombreux organismes gouvernementaux, tels que le MCC et le GTZ, ont participé à l'organisation des réunions de consultation.

¹³ Le processus de consultation régionale comprend des réunions en Afrique australe (Namibie, septembre 2009), en Asie (Viet Nam, octobre 2009), en Europe (Roumanie, mars 2010), au Proche-Orient et en Afrique du Nord (Jordanie, mai 2010), en Amérique latine (Brésil, mai 2010), en Afrique occidentale et centrale (Burkina Faso, juin 2010), dans le Pacifique (Samoa, juillet 2010), en Amérique centrale et dans les Caraïbes (Panama, septembre 2010), en Afrique de l'Est (Éthiopie, septembre 2010) et en Europe de l'Est et Asie centrale (Fédération de Russie, octobre 2010). Pour les consultations spécifiquement destinées à la société civile, des réunions ont eu lieu en Malaisie (mars 2010), au Brésil (mai 2010), en Italie (juillet 2010) et au Mali (septembre 2010). Une consultation a été organisée avec le secteur privé au Royaume-Uni (janvier 2010).

d'existence ruraux, l'égalité entre les sexes et le principe de ville durable. D'autres vastes secteurs de la société, notamment les exploitations familiales, les femmes, les jeunes, les peuples autochtones, les pasteurs, les pêcheurs, les habitants des forêts, les réfugiés, les paysans sans terre, les travailleurs asservis et d'autres membres vulnérables et pauvres de la société, ont aussi besoin d'être soutenus. Il est largement admis qu'une meilleure gouvernance des modes de gestion foncière est nécessaire pour promouvoir le développement rural et urbain, tout en assurant la protection et l'amélioration de l'environnement. Les participants aux consultations sont par ailleurs convenus que les Directives volontaires ne devraient pas exister isolément, mais qu'elles devraient renforcer les initiatives régionales et nationales sur la gouvernance des modes de gestion foncière, y compris les nouvelles initiatives.

41. *Volonté politique.* Il a été admis, lors des consultations, que l'on ne peut améliorer la gouvernance de l'occupation des terres sans volonté politique, et que les parties prenantes, y compris le gouvernement, la société civile, les collectivités locales et le secteur privé, doivent s'employer à recueillir un large consensus social sur l'importance des réformes en matière de gouvernance.

42. *Approche globale.* Tout en notant les contributions importantes qu'une amélioration de la gouvernance peut apporter, les participants aux consultations sont conscients que la société ne bénéficiera pleinement de ces avantages que si des mesures complémentaires sont prises dans d'autres domaines. Par exemple, dans le cadre d'une réforme agraire, la redistribution des terres est plus efficace si elle est accompagnée d'un soutien à tous les niveaux, y compris un accès amélioré aux services financiers ruraux, à la vulgarisation, aux marchés et à l'éducation, afin d'assurer aux bénéficiaires des moyens d'existence durables en milieu rural.

43. *Prise en compte de tous les régimes d'occupation des sols et ressources naturelles.* Il a été convenu, dans le cadre des consultations, que la gouvernance devait être améliorée pour toutes les formes d'occupation des terres, y compris la propriété privée, la propriété de l'État, les baux, le régime foncier coutumier et la copropriété, ainsi que dans les régions où la jouissance des terres est régie par des droits informels. Dans de nombreux pays, les régimes coutumiers et officiels co-existent, se chevauchent et interagissent les uns avec les autres: il faudrait recenser les faiblesses de chacun de ces modes d'occupation et prendre des dispositions pour y remédier. Par ailleurs, les initiatives visant à améliorer la gouvernance ne doivent pas se limiter à la terre, mais devraient aussi cibler un accès garanti aux autres ressources naturelles.

44. *Faire du respect des droits une réalité.* Il ressort des consultations qu'une meilleure gouvernance permettrait à de nombreuses personnes de jouir de leurs droits à la terre et à d'autres ressources naturelles, et de voir ces droits protégés. L'exercice de ces droits peut être limité pour diverses raisons: de nombreuses personnes, notamment les femmes et les membres d'autres groupes vulnérables, ignorent souvent l'étendue des droits qui sont les leurs. D'autres limites se posent lorsque les politiques relatives à la terre et à d'autres ressources naturelles sont contradictoires ou manquent de clarté, et lorsque la législation est complexe, mal appliquée et ouverte à différentes interprétations. Des procédures administratives coûteuses et longues peuvent aussi limiter l'exercice des droits. Ces facteurs peuvent amener les gens à perdre leurs droits en cas de conflit ou de catastrophe naturelle, ou lorsque la terre est réquisitionnée pour des projets de développement. Les progrès en matière de gouvernance devraient permettre aux gens de connaître leurs droits et de les exercer sans discrimination.

45. *Un accès plus équitable.* Les participants aux consultations reconnaissent la nécessité d'améliorer l'accès des populations pauvres et vulnérables aux terres et aux autres ressources naturelles. Un accès inéquitable aux terres rurales peut être un facteur important, en milieu rural, de la faim, de la pauvreté et de la dégradation de l'environnement. Les femmes jouissent souvent de droits plus limités que les hommes, en raison de la discrimination dont elles sont la cible aussi bien pour les régimes officiels que pour les droits coutumiers. De même, les peuples autochtones ne parviennent pas toujours à faire reconnaître leurs droits sur leurs terres ancestrales. L'amélioration de la gouvernance peut conduire à des réformes agraires favorables aux pauvres et

conformes aux obligations internationales relatives aux droits de l'homme et au principe d'état de droit. Elle peut aussi amener des réformes juridiques qui accordent aux femmes les mêmes droits qu'aux hommes, et rendent légitimes l'utilisation et la gestion par les peuples autochtones de leurs terres ancestrales.

46. *Caractère multidimensionnel de la terre.* Il est ressorti des consultations que l'allocation des terres, y compris leur redistribution et leur mise en valeur, devrait tenir compte non seulement des intérêts économiques, mais également des aspects culturels, sociaux, religieux et environnementaux. La gouvernance doit être réformée pour que soient pris en compte les liens entre milieux rural et urbain dans l'harmonisation des politiques et des plans d'action agricoles, industriels et urbains, et pour éviter que les terres agricoles ne soient converties à des fins inappropriées, ce qui conduirait à une perte de biodiversité.

47. *Corruption.* La corruption a été signalée, lors des consultations, comme un problème grave, en particulier pour les pauvres et les populations vulnérables dépourvus de force politique pour influencer les décisions, et ne possédant pas les ressources financières nécessaires pour protéger leurs droits à la terre et aux autres ressources naturelles. L'élimination de la corruption exige une action concertée des gouvernements, du secteur privé, de la société civile et du monde universitaire.

48. *Investissements responsables.* Selon les participants aux consultations, les investissements agricoles peuvent certes présenter des avantages, mais lorsqu'ils prennent la forme d'acquisitions ou de location de vastes superficies de terres, ils peuvent conduire à des expulsions ou des déplacements de population, en particulier dans les zones où prévalent des régimes fonciers communaux et coutumiers, où la population ne possède pas de droits juridiquement reconnus ni de documents qui prouvent leurs droits d'utilisation des terres. Une amélioration de la gouvernance permettrait de surveiller, de promouvoir et de gérer les investissements lorsqu'il s'agit d'acquisitions de terre, de fournir des garanties pour la protection des droits de l'homme, y compris l'évaluation préalable des conséquences socio-économiques et environnementales, et de faire en sorte que les terres utilisées par les populations locales ne soient cédées qu'après obtention d'un consentement donné librement et en connaissance de cause.

Processus

49. Les Directives volontaires devraient être rédigées en 2011, à l'issue des consultations régionales, thématiques et électroniques de 2010. La rédaction technique initiale sera dirigée par la FAO, en étroite consultation avec le Conseil consultatif. La première version sera largement diffusée par voie électronique et par des séances d'information destinées aux représentants permanents, afin de faciliter au maximum son examen par les États Membres et les autres parties prenantes. Le projet final sera établi par le Secrétariat de la FAO. Un calendrier préliminaire prévoit que les Directives volontaires seront prêtes à être adoptées par les organes directeurs de la FAO en 2011. Après l'adoption, l'accent sera mis sur la diffusion, le renforcement des capacités et l'appui à la mise en œuvre, sachant que les bonnes pratiques décrites dans les Directives volontaires devront être appliquées de multiples façons et par de multiples acteurs pour que les familles, les communautés et les pays puissent en bénéficier. La mise en œuvre des Directives volontaires sera intégrée au Programme de travail et budget 2012-13, au titre de l'Objectif stratégique F - Résultat organisationnel F04.

B. PRINCIPES POUR DES INVESTISSEMENTS AGRICOLES RESPONSABLES ET RESPECTUEUX DES DROITS, DES MOYENS D'EXISTENCE ET DES RESSOURCES

50. Afin de mieux répartir les avantages, de trouver un équilibre entre opportunités et risques accompagnant un investissement majeur et de générer des données empiriques, la FAO, le FIDA, la CNUCED et la Banque mondiale ont travaillé ensemble au cours des douze derniers mois pour mettre au point un projet de Principes pour des investissements agricoles responsables. Ces Principes offrent 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. Ils sont destinés à fournir des orientations aux pays hôtes, d'une part, notamment pour l'élaboration de la législation nationale et pour que l'équité des dispositions contractuelles soit assurée, et aux investisseurs, d'autre part, pour un investissement socialement responsable. L'idée d'élaborer des principes centrés sur les exigences de transparence, de gestion durable, de participation des parties prenantes au niveau local et de reconnaissance de leurs intérêts, et tenant compte des préoccupations relatives au développement rural et à la sécurité alimentaire, recueille un large soutien politique. Les Principes s'appuient sur des recherches approfondies concernant la nature, l'ampleur et l'incidence des investissements étrangers, ainsi que sur les meilleures pratiques juridiques et politiques. Ils couvrent tous les aspects de l'investissement agricole, y compris la question de l'acquisition de terres à grande échelle, qui est également abordée dans les Directives volontaires. Les Principes pour des investissements agricoles responsables et les Directives volontaires sont donc, dans une large mesure, complémentaires.

51. En Septembre 2009, un événement parallèle à l'Assemblée générale des Nations unies sur les agro-investissements internationaux responsables a été organisé par les quatre organisations internationales mentionnées ci-dessus. Les participants ont examiné une première version des Principes. La réunion a été suivie d'une consultation approfondie entre les quatre organismes.

52. En novembre 2009, des responsables au plus haut niveau ont affirmé, dans la Déclaration du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire, qu'ils soutenaient *«la coopération entre les secteurs public et privé et [...] l'investissement privé, qu'il soit d'origine étrangère ou nationale, au profit de l'agriculture et de la sécurité alimentaire des pays en développement»* et continueraient d'*«étudier les principes et les bonnes pratiques menant à des investissements internationaux responsables en faveur de l'agriculture.»*¹⁴

53. Au moment de la réunion annuelle de la Plateforme mondiale des donateurs pour le développement rural, qui s'est tenue à Rome fin janvier 2010, les quatre organisations ont convenu d'une version commune des sept principes, publiée conjointement comme une contribution au dialogue mondial en cours¹⁵. Cette première version du document a également été examinée à la veille de la Conférence annuelle de la Banque mondiale sur la politique et l'administration foncières en avril 2010 à Washington, où une légère modification de la version synoptique (mars 2010) a été longuement débattue.

54. Les sept principes pour des investissements agricoles responsables sont les suivants¹⁶:

1. **Respecter les droits à la terre et aux autres ressources naturelles:** les droits à la terre et aux ressources naturelles associées à la terre sont reconnus et respectés. Ce principe est en cours d'élaboration dans le cadre de l'initiative des Directives volontaires.
2. **Assurer la sécurité alimentaire:** les investissements ne nuisent pas à la sécurité alimentaire, mais la renforcent au contraire.
 - i. l'accès à la nourriture est garanti en permanence
 - ii. les possibilités de participation des petits exploitants travaillant en coentreprise et les perspectives d'emploi hors exploitation sont développées pour protéger les moyens d'existence et favoriser l'augmentation des revenus
 - iii. les préférences alimentaires sont prises en compte si les produits cultivés sont susceptibles de changer

¹⁴ FAO, Novembre 2009, Déclaration du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire. Par. 40, p.8.

¹⁵ «Discussion note to contribute to an ongoing global dialogue»

¹⁶ www.responsibleagroinvestment.org.

- iv. des stratégies sont adoptées pour réduire l'instabilité potentielle de l'approvisionnement.
- 3. Transparence, bonne gouvernance et environnement porteur:** les procédures concernant les investissements agricoles sont transparentes et contrôlées, et garantissent une responsabilisation effective de toutes les parties prenantes, dans un environnement commercial, réglementaire et juridique adéquat
- i. assurer la disponibilité publique des informations pertinentes, telles que le potentiel des terres et leur disponibilité, les principales caractéristiques des investissements prévus et les flux de ressources ou les recettes fiscales
 - ii. renforcer les capacités des institutions qui gèrent la sélection des investissements, les transferts de terres et les mesures d'incitation à respecter les principes de bonne gouvernance, et faire preuve d'efficacité et de transparence
 - iii. veiller à ce que soit en place un système indépendant de suivi des progrès vers un meilleur climat d'investissement.
- 4. Consultation et participation:** toutes les personnes matériellement touchées sont consultées et les accords issus de ces consultations sont enregistrés et appliqués
- i. les définitions et les procédures à établir pour savoir qui représente les parties prenantes locales et ce qu'est un quorum de participation locale sont clarifiées
 - ii. les accords conclus lors de ces consultations doivent être dûment étayés et signés par toutes les parties
 - iii. les méthodes d'application et les sanctions pour non-conformité sont spécifiées.
- 5. Investissement responsable des entreprises agricoles:** les investisseurs veillent à ce que les projets respectent les règles du droit, reflètent les meilleures pratiques du secteur, soient économiquement viables et créent une valeur partagée durable.
- i. les investisseurs devraient être tenus de se conformer aux lois, règlements et politiques applicables dans le pays d'accueil (et, idéalement, à tous les traités et conventions internationaux pertinents)
 - ii. se conformer aux meilleures pratiques mondiales en matière de transparence, d'obligation de rendre des comptes et de responsabilité des entreprises dans toutes les zones sensibles
 - iii. s'efforcer non seulement d'accroître la valeur actionnariale, mais aussi de générer des bénéfices tangibles et importants pour la zone du projet, les communautés concernées et le pays hôte.
- 6. Durabilité sociale:** les investissements ont des répercussions sociales et des effets distributifs positifs, et n'accroissent pas la vulnérabilité
- i. les problèmes et les risques sociaux sont identifiés au cours de la préparation des projets et des stratégies sont conçues de manière à y remédier
 - ii. les intérêts des groupes vulnérables et des femmes sont analysés formellement
 - iii. la création d'emplois locaux, le transfert de technologie et la transmission directe ou indirecte de biens et de services publics font partie intégrante du projet d'investissement.
- 7. Durabilité environnementale:** les incidences d'un projet sur l'environnement sont quantifiées et des mesures sont prises pour encourager une utilisation durable

des ressources tout en limitant le plus possible les risques et les effets négatifs et en atténuant ces derniers.

- i. une analyse indépendante de l'impact environnemental est effectuée avant l'approbation, afin de déterminer la perte potentielle de biens collectifs, tels que la biodiversité ou les forêts
- ii. la préférence est donnée au maintien ou à l'augmentation de la productivité des ressources déjà en cours d'utilisation
- iii. le système de production le plus adapté est choisi pour rendre l'utilisation des ressources plus efficace, tout en préservant la disponibilité future de ces ressources
- iv. les bonnes pratiques environnementales sont respectées dans l'agriculture et la transformation
- v. la prestation de services écosystémiques est encouragée
- vi. les incidences négatives sont prises en compte au moyen de plans de gestion de l'environnement bénéficiant d'un suivi régulier et donnent lieu à des indemnités le cas échéant.

Accueil et évolution récente

55. Au-delà des quatre institutions internationales directement concernées, les Principes pour des investissements agricoles responsables ont suscité l'intérêt de nombreux gouvernements (notamment des pays de l'OCDE), du secteur des entreprises privées, de groupes de la société civile et du rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation¹⁷).

56. À l'occasion de la Conférence de la Banque mondiale sur la politique et l'administration foncières en avril 2010, une coalition d'ONG et des mouvements paysans, y compris Via Campesina, FIAN et GRAIN, ont exprimé de vives critiques à l'égard des Principes.

57. Depuis avril 2010, ceux-ci ont fait l'objet de débats dans un certain nombre de tribunes politiques, y compris au Conseil du commerce et du développement de la CNUCED¹⁸ et, plus récemment, au sein du Comité des produits de la FAO, à sa soixante-huitième session en juin 2010¹⁹. Le Comité des produits a appuyé *«l'élaboration de principes pour un investissement responsable dans l'agriculture par le Secrétariat, la Banque mondiale, le FIDA et la CNUCED et leur a demandé instamment de tenir de vastes consultations avec l'ensemble des gouvernements des États Membres et des parties prenantes. En particulier, il a insisté sur la nécessité de transparence dans les débats et sur l'importance qu'il y avait à tenir des réunions à Rome, où se trouvent les représentations permanentes auprès de la FAO, du FIDA et du PAM. Le Comité a souligné la nécessité d'une coordination avec d'autres processus comme les directives volontaires pour des modes de faire-valoir responsables et les initiatives d'organisations multilatérales telles que l'OCDE, l'Union africaine et la Commission économique de l'ONU pour l'Afrique afin d'assurer cohérence et synergie.»*

¹⁷ Olivier De Schutter, 2009: *Acquisitions et locations de terres à grande échelle: ensemble de principes minimaux et de mesures pour relever le défi au regard des droits de l'homme*. Additif au Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation au Conseil des droits de l'homme, Assemblée générale des Nations Unies.

¹⁸ CNUCED. Conseil du commerce et du développement, Commission de l'investissement, des entreprises et du développement, deuxième session, Genève, 26-30 avril 2010.

¹⁹ FAO. Comité des produits, 2010 "Investissements étrangers dans l'agriculture des pays en développement – questions, incidences politiques et réponse internationale".

C. COHÉRENCE ET SYNERGIE ENTRE LES PRINCIPES POUR DES INVESTISSEMENTS AGRICOLES RESPONSABLES ET LES DIRECTIVES VOLONTAIRES ET APPLICATION DE CEUX-CI AU NIVEAU DES PAYS

58. Les gouvernements, les institutions des Nations Unies, les organisations de la société civile et du secteur privé participant aux travaux du CSA ont activement débattu des deux initiatives présentées ci-dessus. Les Directives volontaires et les Principes pour des investissements agricoles responsables mettent en évidence les questions sur lesquelles il y a une volonté d'agir fondée sur le consensus. Ils sont facultatifs et n'établissent pas d'obligations juridiquement contraignantes pour les pays membres, non plus qu'ils ne remplacent la législation et les engagements aux niveaux national ou international. Ils établiront un cadre normatif reconnu internationalement, dont les États membres pourront s'inspirer pour élaborer leurs propres stratégies, politiques, législations, programmes et activités. L'expérience montre que des instruments volontaires tels que les Directives volontaires sur le droit à l'alimentation, le Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides et le Code de conduite pour une pêche responsable ont le potentiel d'influencer considérablement l'orientation des politiques et de la législation nationales dans les domaines concernés.

59. Sur la question de l'acquisition de terres par des investisseurs et donc de la gouvernance des régimes fonciers, les Directives volontaires et les Principes pour des investissements agricoles responsables vont de toute évidence dans le même sens. Le premier principe - *«les droits à la terre et aux ressources naturelles associées à la terre sont reconnus et respectés»* - est destiné à répondre à une préoccupation majeure, à savoir que les acquisitions de vastes superficies de terre aux fins d'investissements agricoles sont susceptibles de menacer les droits des utilisateurs actuels de ces terres, y compris les producteurs agricoles locaux, les pasteurs et les peuples autochtones et en particulier les femmes, dont les droits fonciers sont souvent particulièrement mis à mal.

60. Ce premier principe trouve son fondement dans les Directives volontaires, qui aborderont, en partie, la question de l'accès à la terre dans le contexte des investissements agricoles, sachant que ce sujet a déjà été mis en avant et largement analysé dans des réunions de consultation. L'élaboration des Principes pourra donc faire fond sur les résultats des consultations sur les Directives volontaires. Les Principes pourraient se référer explicitement aux Directives et, de même, dans les Directives volontaires, le traitement des questions relatives au régime foncier et aux transferts de terres dans les investissements internationaux pourra s'inspirer des débats plus larges sur l'investissement menés dans le cadre de l'élaboration des Principes, notamment les contributions du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation des Nations Unies, d'investisseurs privés et d'organisations de la société civile.

61. Les organisations de la société civile et du secteur privé, et en particulier les organisations représentant les agriculteurs, les pêcheurs, les pasteurs et les peuples autochtones, ont un rôle majeur à jouer dans le processus de consultation pour l'élaboration des Directives volontaires et des Principes pour des investissements agricoles responsables. Ces derniers disposent notamment que *«la société civile peut jouer un rôle majeur en aidant à améliorer la transparence, à renforcer les capacités des parties prenantes au niveau local et en aidant les personnes concernées à faire entendre leurs préoccupations. Une assistance est indispensable pour mettre en évidence les domaines à améliorer en priorité et favoriser des synergies, ainsi que des options pour réaliser des progrès supplémentaires.»* Une solide aptitude des médias et des organisations de la société civile à passer au crible les négociations et la gestion des contrats par le gouvernement peut faire une vraie différence, de même qu'une plus grande aptitude, de la part des utilisateurs des terres et des producteurs agricoles locaux, à négocier avec les investisseurs des résultats qui leur seraient favorables.

Diffusion de bonnes pratiques et partage des connaissances

62. L'élaboration de normes ou d'un code de conduite pour les investisseurs a été proposée dans le cadre d'autres initiatives, telles que l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), les Principes de l'Équateur et les Principes de Santiago, qui ont abouti à la formulation de normes pour certains sous-secteurs ou catégories d'investisseurs. Toutefois, ces systèmes n'ont qu'un champ d'application limité, et les combiner avec des normes de performance vérifiables indépendamment et associées à des critères de référence relève toujours du défi. La diffusion de bonnes pratiques sur la façon d'aborder certains principes peut permettre de démontrer que leur application est non seulement possible, mais qu'elle sert les intérêts à long terme des parties prenantes. À cet égard, une plateforme d'échange de connaissances (www.responsibleagroinvestment.org) a été établie afin d'expliquer les Principes pour des investissements agricoles responsables, et de diffuser des informations pour appuyer leur mise en œuvre par les pays hôtes et les investisseurs. Elle pourrait notamment identifier les moyens par lesquels l'investissement agricole peut contribuer au mieux aux stratégies nationales de développement et de réduction de la pauvreté, ainsi que la manière de structurer les mesures d'incitation visant les différents acteurs de façon à atteindre ces objectifs.

D. CONTRIBUER À LA CONVERGENCE DES POLITIQUES

63. L'intérêt croissant des investisseurs nationaux et internationaux pour l'agriculture - après des décennies d'indifférence – peut offrir une occasion décisive en matière de développement et de sécurité alimentaire dans les pays en développement, à condition que les investissements s'inscrivent bien dans les stratégies nationales, qu'ils comblent les lacunes et qu'ils soient effectivement acheminés dans les zones géographiques et les segments des filières agricoles où ils sont le plus nécessaires, et où ils peuvent profiter aussi bien aux producteurs agricoles locaux et aux consommateurs qu'aux investisseurs. Pour saisir cette chance, il est indispensable que convergent les politiques des différentes nations sur les normes relatives à une gouvernance responsable des modes de gestion foncière et à un investissement agricole responsable. En sa qualité d'organe intergouvernemental et participatif qui concentre ses travaux sur la sécurité alimentaire, le CSA a un rôle important à jouer dans ce processus de convergence des politiques.