

Principes de base pour des investissements responsables respectueux des droits, des moyens de subsistance et des ressources¹.

1. Historique

Plusieurs études ont montré que les investissements destinés à augmenter la productivité des petites exploitations agricoles privées ont un impact considérable sur la croissance et la réduction de la pauvreté. Le fait que les investissements devant permettre de relever le niveau de productivité en Afrique n'aient toujours représenté qu'une fraction de ce qui a été investi dans les pays de l'Asie Pacifique et de l'Amérique Latine, est souvent perçu comme étant l'une des raisons qui expliquent la performance médiocre de l'Afrique en matière de croissance rurale depuis le début de la Révolution Verte. Par conséquent, tout investissement - qu'il soit public ou privé, national ou étranger – susceptible de combler ce fossé dans les pays à faible revenu et dans les zones rurales est souhaitable en principe. Néanmoins, alors que ces investissements semblent avoir la capacité d'augmenter la productivité et d'améliorer les conditions de vie des populations et sont en conformité avec les stratégies en place pour le développement économique et la réduction de la pauvreté, il est très important de veiller à ce que ces interventions respectent les droits des utilisateurs actuels de la terre, de l'eau et des autres ressources, qu'elles protègent et améliorent les moyens de subsistance au niveau des familles et des communautés et qu'elles ne nuisent pas à l'environnement.

Un certain nombre de facteurs ont récemment provoqué une hausse soudaine des investissements faisant appel à l'utilisation accrue des terres arables, de l'eau, des plaines et des zones forestières dans les économies en développement et en transition. Il s'agit entre autres : de la flambée des prix des denrées alimentaires et du carburant en 2008, d'un désir de la part des pays dépendants de l'importation des denrées d'assurer un approvisionnement adéquat en nourriture face à l'incertitude et à la volatilité du marché, des spéculations relatives à l'augmentation des cours de la terre et des marchandises, de la quête de sources d'énergie alternative et peut-être, l'anticipation de paiements de compensations pour l'absorption du carbone. La gamme des acteurs comprend des entreprises agro-alimentaires, des sociétés de production de

¹ Traduction du document « Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources - Synoptic Version -A discussion note prepared by FAO, IFAD, the UNCTAD Secretariat and the World Bank Group to contribute to an ongoing global dialogue. February 22, 2010 »

biocarburant, des industries d'extraction minière, des institutions financières privées et autres, des structures parapubliques y compris les fonds souverains et des entrepreneurs individuels.

Les investissements privés, aussi bien locaux qu'étrangers, dans le secteur agricole s'avèrent importants pour compléter les ressources publiques. De nombreux pays dotés de marchés raisonnablement performants en ont beaucoup profité en termes d'un meilleur accès aux capitaux, à la technologie et aux compétences, de création d'emplois et d'augmentation de la productivité. Outre le fait de créer des champs et des plantations eux-mêmes, certains gros investisseurs se sont arrangés pour réaliser des bénéfices énormes par le biais de l'agriculture sous - contrat, la sous – traitance et des entreprises conjointes avec les communautés locales. Ceci nécessite souvent la formulation de nouveaux programmes pour partager aussi bien les risques que les bénéfices.

Par contre, là où les droits ne sont pas clairement définis, où la gouvernance est faible ou bien les parties affectées n'ont pas voix au chapitre, il est évident que ces investissements s'accompagnent de toutes sortes de risques, notamment, le déplacement des populations locales, le non-respect ou la négation des droits existants, un haut niveau de corruption, la baisse de la sécurité alimentaire, la destruction de l'environnement dans la zone du projet et au-delà, la perte des moyens de subsistance ou des opportunités d'accès à la terre par les couches vulnérables, les carences nutritionnelles, la polarisation sociale et l'instabilité politique. En outre, de nombreux investissements agricoles importants se sont révélés un échec dans le passé.

Pour mieux répartir les bénéfices et assurer l'équilibre entre les risques et les opportunités dans le cadre des programmes d'investissement de grande envergure, les initiatives de filière telles l'Initiative de Transparence des Industries d'Extraction Minière, les Principes de l'Equateur et les Principes de Santiago ont élaboré des normes à l'intention de quelques sous-secteurs ou catégories spécifiques d'investisseurs, et plusieurs institutions et grandes entreprises ont fait des efforts pour formuler leurs propres codes de conduite. L'ampleur des phénomènes actuels et les dangers qui y sont associés exigent des actions beaucoup plus globales pour renforcer les initiatives déjà en cours et qui sont constituées d'un mélange de directives, de codes de bonnes ou meilleures pratiques, voire peut-être, de normes de performance indépendamment vérifiables et des repères. Cependant, l'application réelle de ces systèmes demeure limitée, et aucun accord n'a jusqu'ici été conclu, pas même au niveau de l'industrie privée, sur la nécessité ou les modalités d'adoption d'un instrument volontaire

d'autocontrôle pour les investissements agricoles qui requièrent une utilisation intensive des ressources foncières et hydriques.

La FAO, le FIDA, le secrétariat de la CNUCED et le groupe de la Banque Mondiale ont conjointement élaboré et proposent les principes qui suivent. Le document se termine sur des perspectives d'avenir, qui suggèrent une boîte à outils contenant les bonnes pratiques, les directives, les cadres de gestion, et si possible, des codes de conduite pour les principales catégories d'acteurs privés.

2. Les Principes Clés

LE RESPECT DES DROITS A LA TERRE ET AUX RESSOURCES.

Principe 1 : Les dispositions actuelles en matière de droit à la terre et aux ressources naturelles y afférentes doivent être reconnues et respectées.

Les droits actuellement en vigueur pour l'utilisation de la terre et la propriété foncière, qu'ils soient statutaires ou coutumiers, primaires ou secondaires, formels ou informels, collectifs ou individuels, doivent être respectés. Pour ce faire, il faudra : (i) l'identification de tous les ayants-droits, (ii) la reconnaissance juridique de tous les droits et usages, avec des options pour leur délimitation, enregistrement ou documentation ; (iii) des négociations informées et libres avec les propriétaires et les utilisateurs terriens dans le but d'identifier les types de droits à transférer et les modalités de ces transferts ; (iv) des paiements équitables et rapides de tous les droits acquis ; et (v) des mécanismes indépendants pour la résolution des différends et des contentieux.

De nombreux investissements nécessitant l'accès à de vastes domaines fonciers se dirigent vers des endroits que les étrangers considèrent comme étant 'vides ou marginaux'. Pourtant, il est important de savoir qu'il existe très peu de zones vraiment "libres ou non réclamées", et que souvent, les domaines classés comme tel, sont en fait soumis à des droits d'usage de longue date, ou à des droits d'accès et d'aménagement traditionnels. Le fait de ne pas reconnaître ces droits, y compris les droits secondaires, conduira à l'aliénation des populations locales des ressources dont dépendent leurs richesses et leurs moyens de subsistance. Les terres abandonnées par des personnes déplacées à l'intérieur du pays, ou qui pourraient être utilisées par ces dernières posent des défis particuliers : les efforts visant à rendre la terre accessible aux investisseurs ne

doivent pas compromettre les opportunités actuelles ou futures que ces terres présentent pour ces personnes victimes d'émigration forcée.

La reconnaissance des droits fonciers et de l'utilisation des ressources naturelles associées, combinée au pouvoir de déterminer leurs usages, peut donner un certain pouvoir aux communautés locales et une telle reconnaissance devrait être conçue comme une condition préalable aux négociations directes avec les investisseurs. Une attention particulière aux droits tacites des éleveurs, des femmes et des groupes indigènes qui ont été souvent négligés dans le passé est indispensable pour aboutir à des conclusions justes et équitables.

ASSURER LA SECURITE ALIMENTAIRE.

Principe 2 : Les investissements ne devraient pas compromettre la sécurité alimentaire, mais plutôt la renforcer.

Au cas où un élément de la sécurité alimentaire serait menacé (disponibilité, accès, utilisation ou stabilité), les autorités responsables devraient prendre les dispositions appropriées pour (i) que les populations locales ou les personnes directement touchées aient un accès ininterrompu à la nourriture ; (ii) que des opportunités pour des activités agricoles sous contrat et des emplois non champêtres soient disponibles pour assurer les moyens de subsistance et gagner des revenus ; (iii) que les préférences alimentaires soient prises en compte au cas où la variété des produits cultivés devrait changer, et (iv) que des stratégies visant à réduire toute possibilité d'instabilité de l'approvisionnement soient adoptées. En outre, au cas où le projet envisagé serait si grand qu'il risque de compromettre la sécurité alimentaire au niveau national, le modèle et l'approbation du projet devraient prendre en compte les impacts cumulés de ces quatre facteurs.

ASSURER LA TRANSPARENCE, LA BONNE GOUVERNANCE ET UN ENVIRONNEMENT PROPICE

Principe 3 : Tous les processus liés à l'investissement dans l'agriculture doivent être transparents, contrôlés et s'assurer que toutes les parties prenantes rendent des comptes dans un cadre juridique, réglementaire et des affaires adéquat.

Le manque de transparence crée la méfiance et prive les parties prenantes de l'opportunité de résoudre les petits problèmes avant qu'ils ne se transforment en conflits majeurs. Par contre, un haut niveau de transparence permet aussi de réduire le coût des transactions pour tous les partenaires et engendre une concurrence plus efficace dans l'intérêt aussi bien des pays bénéficiaires que des investisseurs. La clarté des textes régissant les investissements et la façon

dont ils sont appliqués permettent également aux pays hôtes d'attirer des investisseurs susceptibles de faire des contributions sensibles au développement à long terme.

Pour créer un environnement favorable, les politiques, les lois et les règlements relatifs au climat de l'investissement devraient être indexés et harmonisés avec les bonnes pratiques acceptées sur le plan mondial et les organes d'exécution renforcés. Il faudra spécifiquement à cet égard: (i) assurer l'accès du public à des informations pertinentes concernant par exemple les potentialités et la disponibilité de la terre, le profil des investissements éventuels et la situation des ressources ou des revenus fiscaux ; (ii) développer les capacités des institutions chargées de sélectionner les investissements, des transferts de terres et des incitations pour qu'elles puissent adhérer aux principes de bonne gouvernance, opérer efficacement et dans la transparence ; et (iii) veiller à ce qu'un système indépendant soit mis en place pour le suivi de l'évolution vers un meilleur climat d'investissement.

CONSULTATION ET PARTICIPATION

Principe 4 : Toutes les personnes matériellement touchées doivent être consultées et les accords émanant de ces consultations documentés et respectés.

Pour assurer la durabilité des investissements dans le secteur agricole, ces investissements doivent nécessairement être conçus avec la participation des populations locales et être conformes à leur vision du développement. Même dans les pays qui exigent l'implication des populations locales comme conditions préalables à l'approbation des projets, l'impact de ces conditions est souvent limité par le manque de clarté du processus, la nature et la documentation des conclusions et par le mode d'exécution des accords résultant de ces consultations. Pour rendre le processus participatif beaucoup plus efficace, il faudra : (i) que les critères de définition et les procédures de représentation des parties prenantes au niveau local ainsi que le quorum pour la participation locale soient clairement précisés; (ii) que le contenu des accords ayant émané de ces consultations soient documenté et signé par toutes les parties prenantes ; et (iii) que les modes d'application et les sanctions applicables en cas de non-conformité soient précisés.

DES INVESTISSEMENTS RESPONSABLES PAR LES ENTREPRISES AGRO-INDUSTRIELLES.

Principe 5 : Les investisseurs doivent s'assurer que les projets respectent l'état de droit, intègrent les bonnes pratiques industrielles, soient économiquement viables et produisent des résultats mutuellement bénéfiques durables.

En tant qu'acteurs principaux de ce domaine délicat, les investisseurs sont tenus d'appliquer des normes rigoureuses dans la conception et l'exécution de leurs projets. La viabilité économique, elle-même tributaire de la faisabilité pratique, est indispensable pour produire des bénéfices dont pourront jouir par la suite toutes les parties intéressées. Il y va de l'intérêt, non seulement de l'investisseur privé, mais aussi de toutes les parties prenantes, de s'assurer de la viabilité du projet et de prendre les dispositions nécessaires pour qu'il en soit ainsi. Dans les situations où les ressources en question sont des patrimoines publics ou si d'autres biens publics tels des concessions fiscales ou des infrastructures complémentaires sont offerts en guise d'incitations, les autorités publiques se doivent d'examiner minutieusement l'étude de faisabilité préalable pour s'assurer que le pays hôte, les communautés affectées et les parties prenantes puissent tous en bénéficier. Les structures nationales ou régionales pourraient être appelées à encadrer les régions, les provinces ou les municipalités qui n'auraient pas la capacité technique pour examiner les propositions de projets importants au sein de leur juridiction. Il est également nécessaire d'intégrer l'entreprise proposée dans le cadre des stratégies générales de l'alimentation et de développement.

Outre le fait de faire preuve de bonne diligence et de procéder à l'analyse du projet, les investisseurs sont tenus: (i) de se conformer aux lois, règlements et politiques en vigueur dans le pays d'accueil (et idéalement , à tous les traités et conventions internationaux pertinents) ; (ii) d'adhérer aux normes conventionnelles de la transparence, de la responsabilité et de civisme dans tous les domaines délicats ; et (iii) de faire des efforts, non seulement pour accroître la valeur des actions, mais aussi pour produire des bénéfices importants concrets pour la zone du projet, les communautés affectées et le pays d'accueil.

VIABILITE SOCIALE

Principe 6 : Les investissements doivent produire des impacts sociaux et distributionnels souhaitables et ne pas aggraver les situations de vulnérabilité.

Les projets économiquement viables et durables dans l'ensemble pourraient avoir des conséquences sociales indésirables, y compris des déplacements sans compensations des populations locales ou le détournement des bénéfices au détriment des groupes vulnérables, (en faveur de l'élite locale par exemple). Une bonne connaissance du contexte culturel, des

sources de vulnérabilité, des potentialités de conflit, des stratégies de sécurité alimentaire et des moyens de subsistance peut aider à identifier les modèles appropriés dans le but de réduire les risques et maximiser les impacts positifs au niveau du projet.

La viabilité du projet sur le plan social peut être renforcée si : (i) les enjeux sociaux et les risques pertinents sont identifiés au cours de la phase de préparation, et des stratégies appropriées sont adoptées pour les aborder ; (ii) les intérêts des groupes vulnérables et des femmes reçoivent une attention particulière ; et si (iii) la création d'emplois sur le plan local, le transfert de technologies et la fourniture directe ou indirecte (par le biais des impôts) de biens et services publics ont été prévus dans le plan d'investissement.

VIABILITE ENVIRONNEMENTALE

Principe 7 : L'impact environnemental du projet doit être quantifié et des mesures prises pour encourager l'utilisation durable des ressources, tout en réduisant et en mitigeant les risques et l'ampleur des impacts négatifs.

En dépit de l'ampleur potentielle des impacts négatifs des projets sur les principales ressources naturelles et environnementales en dehors de la zone immédiate de l'investissement – ou bien après son échéance – les investisseurs pourraient ne pas être incités à prendre en compte ces impacts. Il est donc souhaitable de prévoir des dispositions réglementaires aux différents niveaux où les externalités se manifestent (local, national ou mondial) pour couvrir ces éventualités. Ces dispositions doivent couvrir des effets bien éloignés de la zone du projet, tels que les impacts sur les bassins fluviaux ou les délogements sociaux dus au fait que le projet a causé le déboisement quelque part ailleurs. La capacité de superviser est importante, compte du fait que les investisseurs pourraient violer les accords ou que les effets négatifs pourraient se manifester beaucoup plus tard.

La collaboration entre les investisseurs et les gouvernements est cruciale pour que : (i) des analyses indépendantes de l'impact environnemental soient entreprises en vue d'identifier les pertes potentielles de ressources publiques telles que la biodiversité ou les forêts avant de conclure les accords; (ii) la préférence soit donnée à la restauration ou à l'augmentation de la productivité de ressources qui sont déjà en exploitation ; (iii) le système de production le plus approprié soit adopté en vue d'une utilisation beaucoup plus efficace des ressources, tout en veillant à la préservation de ces ressources pour l'avenir ; (iv) les bonnes pratiques environnementales dans le domaine de l'agriculture , la transformation, la manufacture soient respectées, (v) la fourniture de services écosystémiques désirables soit encouragée ; et, (vi) finalement, que les impacts négatifs soient traités grâce à des plans de gestion environnementale suivis régulièrement et des compensations payées, le cas échéant.

CONCLUSIONS ET ETAPES SUIVANTES

Les principales organisations internationales (FAO, FIDA, le secrétariat de la CNUCED et le groupe de la Banque Mondiale) ont convenu, fin 2009, qu'un ensemble de principes pour les investissements agricoles responsables qui impliquent l'acquisition massive de droits aux ressources était nécessaire, et que les sept principes présentés ici sont essentiellement les plus appropriés (sous réserve de consultation et de finalisation).

Ces mêmes organisations ont également convenu qu'un processus consultatif entamé séparément par différentes agences sur ce thème soit maintenant élargi et poursuivi conjointement. Toutes les parties prenantes sont appelées à y contribuer sous forme de commentaires, de suggestions, de recherche et d'études analytiques. En outre, le processus devrait, dans la mesure du possible, bénéficier de l'appui de tous les principaux pays d'où proviennent les investissements et auxquels ces investissements sont destinés. Il est important que ce processus soit aussi participatif que possible pour pouvoir intégrer les expériences actuelles, encourager les contributions et assurer la convergence sur des principes acceptables pour les différentes parties prenantes et qui puissent par conséquent être appliqués sur le terrain. Ces principes devront par la suite être traduits en action pour les investisseurs, les gouvernements, les bailleurs de fonds et les agences internationales à différents niveaux.

Bien que l'ampleur et la portée du phénomène sont peut-être nouvelles et le contexte économique particulièrement difficile, il existe néanmoins beaucoup d'expériences riches et de bonnes pratiques qui pourraient être utiles dans les domaines où l'action est nécessaire. Trois domaines s'avèrent particulièrement importants, il s'agit notamment : (i) d'identifier comment les investissements agricoles pourraient contribuer au mieux aux stratégies nationales de développement et de réduction de la pauvreté et comment les incitations destinées aux différents acteurs pourraient être structurées pour atteindre ce but ; (ii) de préciser les changements législatifs, réglementaires et institutionnels nécessaires de la part des gouvernements et comment ces derniers pourraient au mieux renforcer effectivement leurs capacités pour appliquer les lois relatives à la terre, à l'eau et à d'autres ressources liées à l'agriculture et habiliter les partenaires locaux ; et (iii) de prendre les dispositions appropriées pour que les investisseurs puissent intégrer les questions sociales et environnementales particulières à ce genre d'investissement dans les phases d'identification et d'exécution des projets.

Il est important de divulguer les informations sur les meilleures approches à adopter vis-à-vis des différents principes dans le but de démontrer que non seulement il est possible de les respecter, mais aussi qu'il y va de l'intérêt à long terme de toutes les parties prenantes. La

société civile peut beaucoup contribuer à rendre le processus plus transparent, à renforcer les capacités des parties prenantes au niveau local et à aider les groupes affectés à faire entendre leur voix. Il faudra nécessairement prévoir, d'une part, l'assistance à l'identification des domaines prioritaires devant être améliorés et au développement de synergies, et d'autre part, la mise à disposition d'options permettant l'évolution progressive vers la réalisation de tous ces objectifs.