



INVESTISSEMENTS AGRICOLES : SÉCURITÉ ALIMENTAIRE OU FINANCIÈRE ?

Les nouvelles dynamiques d'investissements
agricoles portées dans le cadre de projets
de développement

Octobre 2013



Directrice de la publication : Catherine Gaudard
Coordination rédactionnelle : JM. Jorand, S. Pommeret
Ont participé à l'élaboration de ce dossier : JM. Jorand, S. Pommeret, C. Gaudard, M. Dupré,
A. Manganella, MA. Sangil, Z. Behalal
Conception graphique : Isabelle Cadet
Dépôt légal : octobre 2013

Copyright CCFD-Terre Solidaire, octobre 2013

Ce rapport de plaidoyer s'inscrit dans la campagne « Investissements hors jeu » menée par le CCFD-Terre Solidaire, pour que les investissements internationaux dans les pays du Sud contribuent réellement au développement.

.....	4
Introduction.....	5
Méthodologie.....	6

partie 1

AGRICULTURE ET SÉCURITÉ ALIMENTAIRE : UN REGAIN D'INTÉRÊT AUX MOTIFS DIVERS 9

▶ 1. Agriculture au Sud : la fin de l'abandon par les États ?.....	9
▶ 2. La libération du pouvoir du secteur privé.....	14
▶ 3. Un embouteillage de règles.....	18

partie 2

DES « PRINCIPES » POUR DES INVESTISSEMENTS IRRESPONSABLES ? 21

▶ 1. Les investissements doivent respecter les législations nationales et les accords internationaux en la matière... mais lesquels ?.....	22
▶ 2. Toutes les conditions doivent être réunies pour créer un environnement favorable à l'investissement... même au détriment des populations ?.....	23
▶ 3. Tous les investissements sont bons à prendre... même s'ils ne contribuent pas à la sécurité alimentaire ?.....	25
▶ 4. Tous les modèles agricoles se valent... même si l'un détruit l'autre ?.....	27
<u>Étude de cas : entre enjeux de développement et risques sociaux et environnementaux : le financement de la SOCAPALM (Cameroun)</u>	29
▶ 5. Favoriser une gestion durable des ressources... mais quels sont les critères ?.....	38
▶ 6. Utiliser toutes les modalités de financement... même les moins transparentes ?.....	39
▶ 7. Mener une évaluation d'impact ... mais pas forcément sur la sécurité alimentaire ?.....	43

partie 3

VISION ET RECOMMANDATIONS DU CCFD-TERRE SOLIDAIRE 47

▶ 1. Principes pour des investissements responsables pour la souveraineté alimentaire.....	47
▶ 2. Recommandations du CCFD-Terre Solidaire.....	50

Glossaire

AFD	Agence Française de Développement
AFSI	Initiative de l'Aquila pour la Sécurité Alimentaire (Aquila Food Security Initiative) – G8
BM	Banque Mondiale
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BIO	Société Belge d'investissement pour les pays en développement
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
DV	Directives Volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale
FAO	Agence des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation
FIDA	Fond International de Développement Agricole
IAFN	Réseau International de l'Agroalimentaire (International Agri-Food Network)
NA	Nouvelle Alliance pour la Sécurité Alimentaire et la Nutrition – G8
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Economique
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PROPARCO	Promotion et Participation pour la Coopération économique (filiale du groupe AFD)
SFI	Société Financière Internationale (filiale de la Banque Mondiale)

Les analyses contenues dans ce rapport sont basées sur les informations publiques disponibles à ce jour (voir les notes de bas de page pour accéder aux sources) : documents institutionnels (rapport d'activités, rapport financiers, documents de communication, fiches publiques de présentation de projets), consultation des sites internet des institutions nationales ou internationales et des entreprises, des rapports publiés par des ONG, par des chercheurs, des universitaires, et d'articles de presse... Ces informations ont ensuite été sélectionnées, recoupées et complétées par un travail d'analyse et de recherche mené par les équipes du CCFD-Terre Solidaire, ses partenaires et ses alliés. Les équipes du CCFD-Terre Solidaire ont également rencontré quand cela été possible des témoins ou des personnes ressources qualifiées pour leur connaissance de ces questions.

En particulier, le CCFD-Terre solidaire a interrogé des représentants du groupe Agence Française de Développement (AFD), soit lors de rencontres collectives auxquelles participaient le CCFD-Terre Solidaire et l'Agence (Assises du développement et de la solidarité internationale, réunions de consultation sur les cadres sectoriels, rencontres dans des espaces de concertation comme le GISA-Groupe Interministériel sur la Sécurité Alimentaire etc...), soit lors de réunions spécifiques sollicitées par le CCFD-Terre Solidaire auprès de l'Agence tant en France qu'au Cameroun. Ces données ont été complétées, sur le cas de SOCAPALM au Cameroun, par une mission sur place du 17 au 25 août, au cours de laquelle le Directeur de l'AFD dans le pays a été rencontré ainsi qu'un certain nombre de personnes ressources (responsables administratifs camerounais, responsables associatifs, syndicalistes impliqués auprès des communautés locales). Le CCFD-Terre solidaire

a également pu rencontrer, lors d'une réunion au siège de PROPARCO à Paris, la Directrice générale Déléguée en charge des opérations, et les responsables de la division Entreprises et de la Division Environnement, Social et Impact. Toutes les sources sont citées en bas de page avec le plus souvent (quand il s'agit des sites internet) la date de dernière consultation. N'ont été conservées que les informations que nous avons pu recouper à plusieurs sources et les informations servant directement le propos de ce rapport.

Le débat sur ce rapport est ouvert sur notre site web, à la page de la campagne « Investissements Hors Jeu ». Toutes les institutions ou entreprises citées, auxquelles nous avons transmis le rapport, pourront y faire valoir leur point de vue. PROPARCO nous a déjà informés de son souhait de réagir au rapport.

L'investissement dans l'agriculture a toujours été un instrument à double tranchant.

Les civilisations antiques en ont souvent fait le socle de leur puissance : les États investissaient dans les grandes infrastructures d'irrigation, les routes, les ports, le stockage, et régulaient les marchés... Leur souci était bien sûr d'assurer la sécurité alimentaire des populations, mais ce secteur si facile à contrôler était aussi lourdement taxé, afin d'entretenir l'administration, l'aristocratie, et de financer d'autres priorités (la guerre, l'urbanisation), au point de souvent étrangler le monde rural.

Le monde contemporain mondialisé est confronté au même dilemme.

L'investissement agricole est une clé de la lutte contre la faim, scandale des temps modernes incapables depuis des décennies de relever ce défi. **Dans un monde d'accumulation des richesses, d'avancées technologiques et de surconsommation, près de 900 millions de personnes se couchent chaque soir le ventre vide, dont 70% sont des agriculteurs des pays du Sud.** Les États et la communauté internationale, qui ont négligé ces agricultures pendant des décennies tant dans l'aide publique au développement que dans les budgets des États concernés, rivalisent aujourd'hui d'annonces en faveur d'investissements dans ce secteur.

Mais pour cela, ils font aujourd'hui de plus en plus appel au secteur privé : **les investissements privés internationaux ont pris le pas sur l'investissement public, et les États en viennent à les soutenir dans leurs logiques de profit, y compris au nom du développement et de la lutte contre la faim...**

Ainsi l'investissement agricole peut aussi être vecteur de toutes les convoitises, de la ruée des pays riches vers les ressources des pays « pauvres », des logiques d'accumulation, du jeu de la spéculation... Des convoitises attisées justement par la rareté : la crise alimentaire et les spéculations sur les marchés de matières premières, la concurrence dans l'usage de la terre entre agriculture, exploitation des sous-

sols, production énergétique et urbanisation, avivent l'intérêt des investisseurs internationaux pour ce secteur. Jusqu'à l'intolérable, quand l'insécurité alimentaire devient une opportunité rendant les investissements plus attractifs ! L'investissement international est de plus en plus teinté de scandales, celui de l'évasion fiscale et de la corruption, des violences, des accaparements de ressources, des populations locales niées dans leurs besoins vitaux et dans leurs droits.

Pour réhabiliter l'investissement, en particulier agricole, les initiatives pour l'investissement responsable se sont multipliées, aboutissant à un véritable enchevêtrement de règles internationales et nationales aux statuts très divers. Mettre des priorités dans l'application de ces règles est urgent, faute de quoi elles ne serviront qu'à cautionner la poursuite des mêmes logiques pernicieuses.

Les agences de financement du développement doivent montrer l'exemple : en plus d'un soutien plus explicite à l'agriculture dans leurs cadres d'intervention sectoriels, elles ont peu à peu développé des cadres portant sur leur maîtrise des risques sociaux et environnementaux des projets qu'elles financent, y compris de la responsabilité des investisseurs. Ces cadres sont une première étape, mais sont encore insuffisants. Ainsi, la mesure de l'impact des projets en termes de sécurité alimentaire s'efface encore trop souvent derrière la recherche de rentabilité de l'investissement, ce qui amène les agences à choisir des projets d'ampleur, impliquant de gros acteurs agroindustriels.

Les premiers investisseurs qu'il faudrait soutenir pour lutter contre la faim, ce sont les agriculteurs et les communautés rurales elles-mêmes, capables, au plus près des territoires, de relever un double défi : renforcer les capacités de production locales, tout en respectant les Hommes et l'environnement. Une nécessité enfin reconnue et affirmée par un nombre croissant d'acteurs, y compris des institutions internationales (Banque Mondiale, PNUD...) et les agences de développement elles-mêmes. Elles doivent donc faire des choix plus clairs. Pascal Canfin, Ministre du Développement, a clairement annoncé sa volonté de faire avancer

cette cohérence¹ : « Notre défi est d'identifier et de soutenir les investissements privés responsables qui bénéficient aux petits producteurs locaux et participent à accroître la sécurité alimentaire. (...) Nous devons nous assurer que les investissements des entreprises ne nuisent pas aux communautés locales où ces investissements sont réalisés. (...) Notre première priorité doit être de renforcer les exploitations familiales plutôt que les grandes exploitations agricoles. Il est scientifiquement prouvé que ce modèle représente le meilleur potentiel de production et de créations d'emplois et génère la majeure partie des richesses en milieu rural. (...) Dans bien des régions, l'investissement dans l'agriculture se fait au détriment des ressources naturelles existantes. La déforestation des zones tropicales provoque une grande diminution de la productivité des sols, et souvent une baisse de l'emploi dans ces régions sur le long terme, tout en contribuant au changement climatique ».

Les agences de financement du développement doivent également choisir des modalités de financement plus transparentes et lisibles, permettant de contrôler réellement les projets et leurs impacts. La multiplication des modes de financement via des intermédiaires rend ce suivi de plus en plus difficile.

En renforçant leurs exigences, les agences de développement pourraient ouvrir la voie à une mise en œuvre cohérente des règles internationales et des engagements des États.

Car, que les investisseurs privés internationaux aient d'autres priorités que la défense de l'intérêt général et la lutte contre la pauvreté n'a rien de surprenant. Mais quand les États, en quête de croissance et de rayonnement économique, les soutiennent, et d'autant plus lorsqu'ils agissent au nom du développement, il leur revient d'être exemplaires, et cohérents : soutenir tout et son contraire ne peut être viable.

Ils ont la responsabilité d'encadrer fermement ces investissements privés à l'aune du respect des droits humains et de la contribution à une lutte durable contre la faim et la pauvreté.

La souveraineté alimentaire doit primer sur la recherche du profit.

Catherine Gaudard
Directrice du plaidoyer
7 octobre 2012

¹ Déclaration M. Pascal Canfin, ministre du développement, New York le 23 septembre 2013. Source <http://www.diplomatie.gouv.fr>, le 26 septembre 2013

Agriculture et sécurité alimentaire : un regain d'intérêt aux motifs divers

La baisse des investissements publics dans l'agriculture des pays du Sud est depuis longtemps pointée du doigt par de nombreux acteurs.

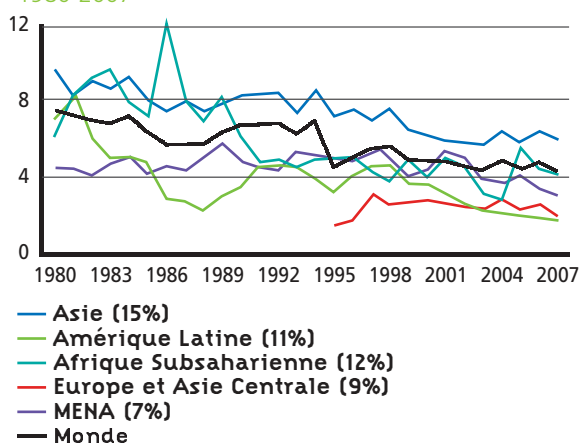
Pendant plus de trente ans, la tendance à la baisse était marquée quel que soit le canal de financement étudié : ressources budgétaires domestiques, ou aide publique au développement. **L'année 2005 a constitué un tournant dans les discours, et l'agriculture fait maintenant l'objet d'annonces de plans spécifiques destinés à mettre fin à l'insécurité alimentaire, particulièrement dans les zones vulnérables comme certaines régions d'Afrique Subsaharienne. Mais avec quels effets ?**

La part des dépenses dédiées à l'agriculture dans le budget national des États a baissé de manière globale entre les années 1980 et 2000

(toutes les régions sauf Europe et Asie Centrale). En moyenne elle est passée d'un peu moins de 7% en 1980 à 4% en 2007, les États ayant priorisé une augmentation des dépenses publiques dans d'autres secteurs comme les mines ou l'énergie. Même si comme le montre le graphique ci-dessous, la tendance globale est la même dans toutes les régions, les effets se font particulièrement ressentir dans les pays dont le secteur agricole est primordial pour les économies locales comme en Amérique Latine ou en Afrique Subsaharienne. Dans cette dernière région, 70% de la population active travaille en milieu rural.

Figure 1

Part (en pourcentage) de l'agriculture dans le total des dépenses publiques nationales, par région, 1980-2007



Source : *data on government, official development assistance and foreign direct investment* – ESA Working paper n°11-19 – S.K.Lowder et B.Carisma, décembre 2011

Les auteurs d'une étude sur les flux financiers dans l'agriculture notent le caractère particulièrement « décourageant » de l'évolution des dépenses dans l'agriculture par les pays d'Afrique Subsaharienne². Sur ces dix dernières années, la part de l'agriculture dans le budget national de ces pays oscille entre 3 et 6%. Au début des années 2000, dans un contexte d'insécurité alimentaire croissante, les États africains s'en sont eux-mêmes alarmés, et répondant aux interpellations des sociétés civiles, se sont engagés à accroître leurs efforts pour l'agriculture (voir encadré), avec cependant un succès limité.

Les accords de Maputo : où en sommes-nous ?

En 2003 au Mozambique, lors de l'Assemblée de l'Union Africaine, les chefs d'État ont signé la déclaration de Maputo : reconnaissant l'importance de l'agriculture pour les économies africaines, ils s'engageaient sur un Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (le CAADP). Ce programme a deux objectifs spécifiques : augmenter la productivité agricole (6% annuellement d'ici à 2015) et relever la part des dépenses publiques dédiées à l'agriculture afin qu'elle atteigne 10% d'ici 2008³. Soit le niveau d'investissement public moyen dans les années 1980.

Un acte politique et diplomatique majeur qui a permis de remettre l'agriculture africaine dans les priorités de développement du continent.

Malheureusement, dix ans après, tous ne semblent pas avoir atteint l'objectif. Entre 2004 et 2010, sur 45 pays pour lesquels les informations sont accessibles, seulement 10 pays⁴, ont atteint l'objectif de 10% et 3 l'ont atteint sur toute la période. Pire, 1/3 des pays ont même connu un recul de leurs dépenses publiques dans l'agriculture sur la période⁵.

Au-delà des aspects statistiques, l'accord de Maputo n'a pas permis de traiter la question de l'efficacité de l'investissement, ni de prioriser des secteurs ou des acteurs. Les organisations paysannes du continent plaident aujourd'hui pour une transparence des budgets agricoles et l'allocation d'un pourcentage spécifique aux agricultures familiales et pêcheries artisanales.

La situation en Afrique Subsaharienne est donc aujourd'hui très inquiétante : l'indice d'orientation agricole élaboré par la FAO⁶ souligne que pour 12 pays étudiés dans la zone on note une priorité moindre donnée à l'agriculture en comparaison à d'autres gouvernements d'autres régions. Depuis 2005, la part de l'agriculture dans le budget global des États de la région est en baisse, bien loin de la mise en œuvre des accords de Maputo...

La baisse des investissements publics dans l'agriculture a également été observée dans l'aide publique au développement (APD), dès les années 1980. L'APD agricole est ainsi passée de 20% de l'APD globale dans les années 1980 à 4% au milieu des années 2000, soit de 15 milliards d'euros à 2,3 milliards d'euros⁷, les secteurs et priorités d'intervention des opérateurs s'étant diversifiés (santé, éducation, énergie, ressources naturelles, infrastructures...).

Depuis 2005, la tendance semble doucement s'inverser, l'agriculture représentant désormais 6% de l'ensemble des dépenses de l'APD, soit pour 2012 un peu plus de 7 milliards de dollars (sur les

125,6 milliards de dollars de l'APD globale⁸. On est encore loin des sommets des années 1980...

Certains effets d'annonce peuvent même tromper quant au regain d'intérêt réel des États et institutions publiques pour l'agriculture et la sécurité alimentaire⁹ : suite aux *émeutes de la faim* en 2008, notamment, on a observé un sursaut de la mobilisation internationale, avec en particulier, l'annonce en 2009, par les États membres du G8, d'un investissement de 20 milliards de dollars dans le secteur en Afrique pour la période 2009-2012 (voir encadré).

Des annonces malheureusement pas toujours suivies d'effets : ce type d'initiative exige d'être suivie sur le long terme afin de vérifier les décaissements réels et leur dimension réellement additionnelle. Entre 2002 et 2009, les décalages ont pu atteindre 1 milliard de dollars par an sur l'ensemble de l'APD agricole¹⁰. Et l'Initiative du G8 n'échappe pas à la règle.

³ AU 2003 Maputo Declaration on Agriculture and Food Security , <http://www.nepad.org/system/files/Maputo%20Declaration.pdf>

⁴ Ghana, Zimbabwe, Malawi, Senegal, Tchad, Mali, Éthiopie, Niger, Burkina Faso, Guinée

⁵ Financial resource flows to agriculture – A review of data on government, official development assistance and foreign direct investment – ESA Working paper n°11-19 – S.K.Lowder et B.Carisma

⁶ En rapprochant les données relatives à la part de l'agriculture dans le PIB et par rapport aux dépenses totales, il est possible d'établir un indice d'orientation agricole indiquant dans quelle mesure les dépenses publiques en faveur de l'agriculture correspondent (ou non) à l'importance de l'agriculture dans l'économie globale. Pour calculer cet indice, la part des dépenses agricoles par rapport aux dépenses publiques totales est divisée par la part de l'agriculture dans le PIB. Plus l'indice est élevé, plus la part des dépenses agricoles est proche de la part de l'agriculture dans le PIB

⁷ Statistiques de l'Aide - OCDE – disponibles sur <http://www.oecd.org/fr/cad/stats/>

⁸ Idem

⁹ « La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique, économique et social à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active » recouvrant ainsi quatre piliers : l'accès, la disponibilité, la qualité et la régularité – Sommet mondial de l'Alimentation, 2009

¹⁰ Financial resource flows to agriculture – A review of data on government, official development assistance and foreign direct investment – ESA Working paper n°11-19 – S.K.Lowder et B.Carisma – FAO- décembre 2011 ; p. 21-24

G8 - Initiative de l'Aquila pour la Sécurité Alimentaire : les yeux plus gros que le ventre ?

Les États membres du G8 s'étaient engagés à déboursier plus de 20 milliards d'euros entre 2009 et 2012 pour lutter contre l'insécurité alimentaire en Afrique (Initiative de l'Aquila pour la Sécurité Alimentaire - AFSI). Un an après la fin d'exercice de cette initiative, les engagements financiers n'ont pas été concrétisés par l'ensemble des donateurs. Par exemple, La France n'a réellement déboursé que 54% des sommes promises, le reste restant dans la catégorie « en cours de décaissement »¹¹.

Les pays du G8 aiment annoncer des montants d'aide importants (20 milliards de dollars) pour une mise en œuvre sur un temps court (3 ans). Mais cela oblige les États à des décaissements élevés et rapides, ce qui les amène à inclure dans l'initiative des projets de tous formats déjà prévus. On est loin d'une planification nouvelle basée sur la mise en place d'une stratégie commune entre les États membres du G8 et les États africains... Et donc, loin de ce qu'exigerait la réponse à l'enjeu du moment : la crise alimentaire en Afrique.

Focus : Et du côté français ?

La France a depuis longtemps placé l'agriculture dans les priorités de sa politique internationale, et notamment la défense des agricultures familiales et la lutte contre l'insécurité alimentaire. Elle a récemment réprécisé ses objectifs dans les documents d'orientation de sa politique et de ses financements en matière de développement.

En procédant à la révision de son cadre d'intervention sectoriel (CIS) sur la sécurité alimentaire en Afrique Subsaharienne pour la période 2013-2016¹², l'Agence Française de Développement a « *souhaité rénover en profondeur sa stratégie pour promouvoir la sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne* »¹³. Avec un engagement sur 400 millions d'euros additionnels par an¹⁴, l'AFD répond à une critique formulée dans le rapport de la Cour des Comptes sur l'APD française en mai 2012, qui soulignait la déconnexion entre les priorités politiques et les engagements financiers.

Ce nouveau cadre stratégique rappelle le rôle central de l'agriculture familiale, durable et productive. Ainsi le souligne Anne Paugam, nouvelle Directrice de l'AFD depuis juin 2013, « *Soutenir les agricultures familiales d'Afrique, c'est contribuer au développement durable à trois niveaux : la sécurité alimentaire, la création d'emplois en nombre et la conservation de la nature. Depuis 2009, l'AFD a octroyé un milliard d'euros pour le développement rural et la sécurité alimentaire dans cette zone,*

mobilisant l'ensemble de ses outils financiers. Sur la période 2013 – 2016, l'AFD double ses engagements dans ce secteur, qui représenteront désormais 15% des financements de l'Agence en Afrique subsaharienne »¹⁵.

L'Agence prend également plusieurs engagements à l'occasion de la révision de plusieurs de ses cadres d'intervention sectoriels (CIS)¹⁶ devant permettre de mettre en cohérence son action avec les politiques de développement, notamment concernant la lutte contre la déforestation, contre les acquisitions de terres à grande échelle, et elle se prononce clairement contre l'achat, le financement de la recherche, la promotion ou la multiplication de semences génétiquement modifiées.

Ces points mis en avant par l'Agence sont certes très positifs. Cependant il manque des éléments qui renforceraient la cohérence globale de son action en matière de sécurité alimentaire et de développement : l'Agence ne priorise pas lorsqu'elle se réfère au respect de l'ensemble des initiatives et textes auxquels participe la France, alors que certains sont contradictoires¹⁷ (Cf. C.). De plus, le CIS sécurité alimentaire distingue insuffisamment les acteurs du secteur privé, englobant parfois agriculteurs familiaux et grandes entreprises, et il n'est pas clair concernant la relation entre les politiques publiques et le secteur privé. De fait, il semble à plusieurs reprises que l'objectif majeur, central, des politiques publiques en matière agricole se limite à soutenir et assurer le

11 Lough Erne Accountability Report, June 2013 – Disponible sur <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000006822.pdf>

12 Sécurité alimentaire en Afrique Subsaharienne – Cadre d'intervention sectoriel 2013-2016, AFD, 2013 - <http://issuu.com/objectif-developpement/docs/maq-cis-2013>

13 Agriculture en Afrique subsaharienne : l'Agence Française de Développement double ses engagements au service de la durabilité - Communiqué de presse de l'AFD - <http://www.afd.fr/home/presse-afd/communiqués?actuCtnId=101064>

14 Engagement AFD sécurité alimentaire Afrique Subsaharienne 2009-2012 : 1 milliard d'euros

15 Idem

16 Cadre d'intervention sectoriel sécurité alimentaire mais également Cadre d'intervention Biodiversité

17 Voir Partie 1. 3. Un embouteillage de règles

développement des investissements privés, au risque de mettre de côté le rôle central de l'État et des investissements publics dans un développement agricole durable.

Par ailleurs, quels que soient les efforts réalisés dans les CIS, ils resteront limités si dans le même temps, les règles en matière d'évaluation et de maîtrise des

risques, et de modalités de financement des projets, n'évoluent pas (voir encadré 3 et 4). Certains de ces outils peuvent ainsi faire entrer l'agence en contradiction avec les orientations politiques et stratégiques définies dans les CIS¹⁸.

Encadré 3

Le cadre de maîtrise des risques sociaux et environnementaux du groupe AFD.

Conscient que toute démarche de développement engendre des risques financiers, sociaux et environnementaux, le groupe AFD (Agence Française de Développement), qui inclut PROPARCO, sa filiale dédiée au secteur privé (voir encadré 4), a développé un cadre devant lui permettre d'identifier, prévenir et réparer les risques et les impacts inhérents à ses activités. Cette démarche commune au groupe, est censée s'appliquer en amont et en aval des financements.

Ainsi, le groupe AFD « doit s'assurer que ses opérations contribuent effectivement aux finalités essentielles du développement durable (la lutte contre la pauvreté et la satisfaction des besoins humains, le renforcement des solidarités entre les êtres humains et entre les territoires, la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources naturelles, la lutte contre le changement climatique) en soutenant un développement économique basé sur l'adoption de modes de production et de consommation responsables et en améliorant les pratiques publiques et privées¹⁹ (...) ».

La démarche de maîtrise des risques dans le cadre du suivi d'un projet implique tout d'abord le classement des projets en fonction de leur niveau de risques. Ce classement environnemental et social des opérations financées par le groupe AFD, proche de celui pratiqué par la plupart des agences de

financement du développement (y compris la Banque mondiale), est censé s'établir en accord avec les standards internationaux en la matière et selon les catégories suivantes :

- les opérations financées directement par le groupe AFD sont classées en trois catégories selon le risque social et environnemental qu'elles présentent : (i) catégorie « A » (risques élevés), catégorie « B » (risques modérés) et catégorie « C » (peu ou pas de risques) ; à l'instar des autres institutions financières de développement regroupées au sein de l'EDFI²⁰ pour le secteur privé, PROPARCO a intégré une catégorie B+, intermédiaire entre les catégories A et B ;
- les opérations financées via un intermédiaire financier sont classées « IF ». En fonction du risque environnemental et social de leur portefeuille d'activités, ces opérations sont ensuite classées en IF-A, IF-B ou IF-C, selon le même principe que pour les financements directs.

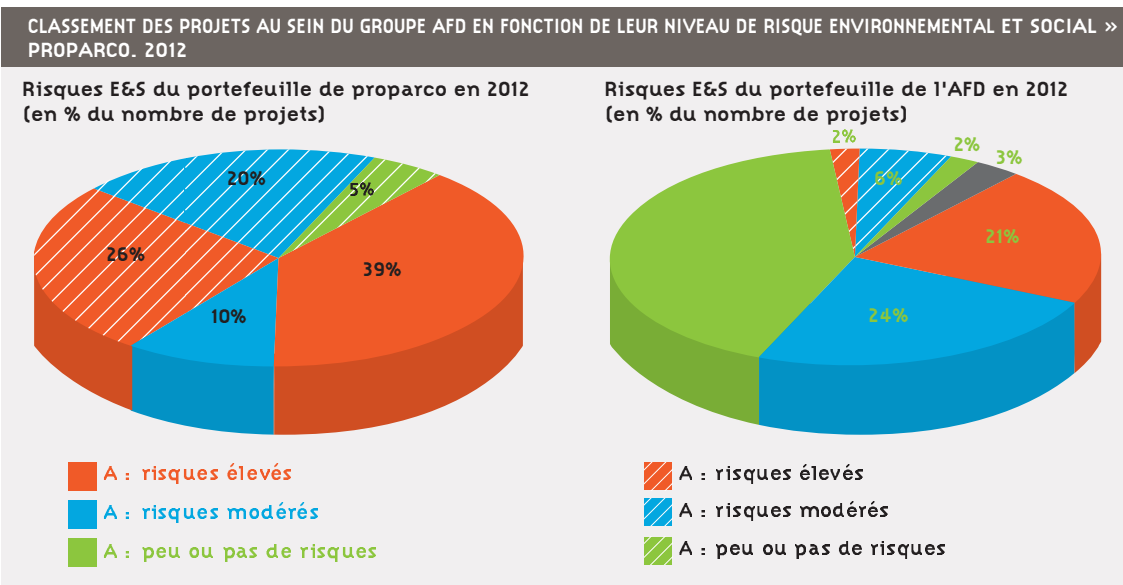
Un point important : ce classement reflète le niveau de risque économique et social potentiel des projets tel qu'évalué au début de leur instruction (et non la performance ou la qualité environnementale et sociale du portefeuille de projets au moment de leur réalisation).

¹⁸ Voir Partie 2. Principe 6

¹⁹ Cadre d'intervention sectoriel sécurité alimentaire mais également Cadre d'intervention Biodiversité 2010"

²⁰ Cadre d'intervention sectoriel sécurité alimentaire mais également Cadre d'intervention Biodiversité 2010

Figure 2



Des mesures spécifiques découlent du niveau de classement choisi pour chaque projet : réalisation d'études d'impact ou de notice environnementale et sociale, mise en place de plans de gestion environnementaux et sociaux, mesures d'atténuation des impacts qui seraient constatés, etc. L'AFD doit ensuite s'assurer du bon déroulement du projet :

- Les agences locales effectuent tous les mois un reporting auprès de la Division du contrôle de la conformité du groupe AFD. sur tout ce qui se rapporte à un risque projet, de quelque nature qu'il soit et jusqu'à un risque d'image.
- Un rapport annuel du maître d'ouvrage est transmis à l'AFD. Le cas échéant, un audit peut être commandé.

En juillet 2013, à l'occasion du Comité Interministériel de la Coopération internationale et du Développement (CICID), qui réunit sous l'égide du Premier Ministre, les 15 ministres « concourant à la politique française de développement »²¹, le gouvernement français a de nouveau affirmé que la lutte contre l'insécurité alimentaire et le soutien aux agricultures familiales était une priorité de la France.

(Extrait du relevé de décision du CICID)
 Décision n°6 . Le gouvernement réaffirme que le **soutien aux agriculteurs dans les pays du Sud est un levier essentiel de la lutte contre l'insécurité alimentaire et la pauvreté.**
1. Le Gouvernement décide de promouvoir une agriculture familiale, productrice de richesse et d'emplois et respectueuse des écosystèmes. La France soutiendra des initiatives permettant à l'agriculture

familiale de jouer pleinement son rôle : adoption de politiques agricoles, renforcement de l'intégration régionale, structuration des marchés agricoles, développement de filières, appui aux organisations paysannes, recherche de l'accès équitable à l'eau, sécurisation du foncier et lutte contre la dégradation des terres. Le Gouvernement approuve les orientations adoptées par l'AFD en ce sens.

Mais l'APD française ne passe pas uniquement par son opérateur de développement, l'AFD. Sur les quasi 8 milliards d'euros engagés en 2008, au titre de l'APD totale de la France, 60% ont transité par le canal bilatéral et 40% par le canal multilatéral (part qui a doublé au cours des vingt dernières années²²). La France est donc en première ligne d'initiatives politiques internationales (notamment dans le cadre du Comité sur la Sécurité Alimentaire Mondiale). Mais elle est également un bailleur

²¹ Relevé de décisions du CICID, 31 juillet 2013 – Pour rappel, le CICID, dont s'était la première réunion depuis quatre ans, est chargé de définir les principes et les priorités de l'effort de solidarité internationale de la France
²² L'aide publique au développement française : analyse des contributions multilatérales, réflexions et propositions pour une plus grande efficacité, Henriette Martine et Secrétariat d'État à la coopération et à la francophonie, Juillet 2009

important d'initiatives dédiées à la lutte contre l'insécurité alimentaire. Dans le cadre du G8 en particulier, elle a engagé 1,5 milliard d'euros pour l'AFSI, et a annoncé une participation financière de 310 millions d'euros dans la Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition (voir encadré 3), pour les 6 premiers pays concernés, ce qui en fait le troisième contributeur public derrière les États Unis – à l'origine de l'Alliance – et l'Union Européenne.

Cependant ces **aides publiques au développement agricole ont changé de nature : elles s'appuient de plus en plus sur le soutien et l'encouragement aux investissements privés, et très peu sur des investissements publics directs.**

2. La libération du pouvoir du secteur privé²³

L'agriculture a pendant longtemps été le parent pauvre des Investissements directs à l'étranger, qui ne dépassaient pas un milliard de dollars dans ce secteur au début des années 90. Mais ces dernières années, la tendance s'inverse.

Dès 2009, la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, la CNUCED, notait ainsi une participation accrue des acteurs étrangers à l'agriculture²⁴, sous la forme d'investissement direct ou de contractualisation avec les acteurs locaux (mode opératoire très fréquent dans l'agriculture). Les flux annuels ont ainsi triplé entre 1989-1991 et 2005-2007, pour atteindre 3 milliards de dollars.

Ainsi la CNUCED note la participation croissante des sociétés transnationales du secteur de l'agroalimentaire et de la grande distribution, particulièrement sous forme de contractualisation, soulignant qu'elles « s'impliquent surtout dans la production de cultures marchandes. Elles sont peu présentes dans les cultures de base, pourtant indispensables pour nourrir la population des pays en développement ».

Les tensions en termes d'insécurité alimentaire, ressenties dès le début des années 2000, et qui ont éclaté au grand jour lors de la crise alimentaire et des émeutes urbaines de 2007-2008, semblent avoir provoqué un regain d'intérêt - tout du moins dans les discours - pour l'agriculture non seulement

des investisseurs publics (cf. chapitre précédent), mais aussi des acteurs du secteur privé.

La crise alimentaire de 2007/2008, concomitante à l'éclatement de la bulle spéculative et immobilière de 2008, a ainsi eu un effet collatéral majeur : la réorientation des acteurs financiers et investisseurs privés vers les marchés de matières premières agricoles. Pour Olivier De Schutter, rapporteur spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation, « de nombreux indices révèlent que cette hausse des prix et que la volatilité des produits alimentaires s'expliquent en partie par l'émergence de nouveaux spéculateurs qui génèrent des bulles spéculatives »²⁵.

Les acteurs financiers voient la volatilité des prix et donc les tensions persistantes sur les marchés agricoles comme une véritable aubaine. La réaction de Glencore, une des premières sociétés de courtage de matières premières, face à la hausse des cours de l'été 2012, l'illustre bien : « Concernant les perspectives pour le reste de l'année, l'environnement est bon : des prix élevés, une forte volatilité, beaucoup de troubles/cassures, beaucoup de possibilités d'arbitrage »²⁶.

L'ensemble des fonds indiciels sur les matières premières échangées à la Bourse de Chicago (place boursière principale pour le secteur) a donc explosé à partir de 2007-2008²⁷. Dans un contexte mondial

²³ Selon l'expression de David Cameron en juin 2012 à propos de la Nouvelle Alliance – David Cameron (2012), A G8 meeting that goes back to first principles, <http://www.euobserver.com/opinion/118265>

²⁴ Rapport sur l'investissement dans le monde – CNUCED - 2009

²⁵ Spéculation sur les matières premières agricoles, La complicité des banques belges dans la spéculation sur l'alimentation, CNCD 11.11.11, 11.11.11, SOS Faim, Oxfam-Solidarité, RFA (Réseau Financement Alternatif), FAIRFIN – juin 2013 - http://www.cncd.be/IMG/pdf/2013-06_rapport_speculation_alimentation.pdf

²⁶ Glencore sees opportunities in US drought, Reuters, août 2012 - <http://www.reuters.com/article/2012/08/21/us-grains-glencore-idUSBRE87K00Y20120821>

²⁷ Spéculation sur les matières premières agricoles, La complicité des banques belges dans la spéculation sur l'alimentation, CNCD 11.11.11, 11.11.11, SOS Faim, Oxfam-Solidarité, RFA (Réseau Financement Alternatif), FAIRFIN – juin 2013 - http://www.cncd.be/IMG/pdf/2013-06_rapport_speculation_alimentation.pdf

où tout indique une tension accrue sur les prix agricoles, l'arrivée de ces nouveaux investisseurs, qui privilégient les contrats à terme, impacte directement les marchés physiques et crée de fait un appel d'air pour une production agricole mondiale accrue.

Pour soutenir ou plutôt « nourrir » cette forte augmentation des activités financières dans le secteur, **les projets d'investissement dans l'agriculture des pays du Sud se sont donc multipliés** – soit par des États, via des fonds souverains, désireux d'assurer leur approvisionnement, soit par des acteurs privés souhaitant directement revendre leur production sur les marchés mondiaux. **Résultat : une ruée sur les terres et les ressources pour assurer la demande croissante, et gonflée de manière fictive, en matières premières.**

Permettre à la population de se nourrir semble bien être le cadet des soucis de nombreux acteurs investissant dans l'agriculture... Pourtant on pourrait croire le contraire, quand on voit les grands acteurs du secteur privé s'engager également, ces dernières années, dans les actions de « développement agricole » au Sud, avec des soutiens publics tant politiques que financiers. **Les différentes banques ou agences ayant un mandat de développement (Banque Mondiale, Banque Européenne d'investissement, agences nationales de développement comme l'AFD,...) ont pour la plupart une branche spécifique dédiée au secteur privé, travaillant avec de nombreuses multinationales du secteur, et dont les capacités de financement ont été augmentées ces dernières années.** Ainsi, par exemple, PROPARGO (la branche de l'AFD dédiée au secteur privé – voir encadré 4) a connu une explosion de son portefeuille de plus de 32% en cinq ans pour atteindre en 2011 plus de 2,6 milliards d'euros.

Encadré 4

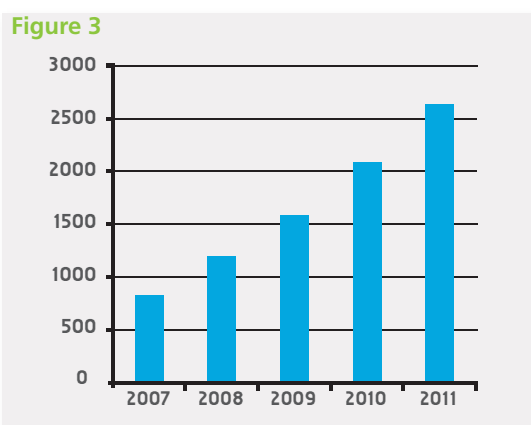
La Société de Promotion et de Participation pour la Coopération Économique (PROPARGO) est la

branche de l'AFD dédiée au secteur privé. « *Sa mission est de favoriser les investissements privés dans les pays du Sud, en faveur de la croissance et du développement durable. Elle intervient dans les pays émergents et en développement à travers une gamme complète d'instruments financiers²⁸ ».* Institution financière de développement, PROPARGO se concentre « *sur le soutien direct aux entreprises, l'appui aux intermédiaires financiers et le développement des infrastructures »* tout en promouvant les plus hauts standards en termes de responsabilité sociale, environnementale et financière. Enfin, PROPARGO déclare se positionner en complément de l'offre commerciale et répondre aux insuffisances de marché : « *ses financements ont vocation à démontrer la viabilité des solutions privées dans des domaines novateurs ou dans des secteurs et régions jugés trop risqués par les investisseurs²⁹ ».*

PROPARGO est conjointement détenue par l'AFD (à hauteur de 57%) et par des

actionnaires privés des pays du Nord et des pays en développement, qui sont généralement des organismes financiers français et internationaux, des entreprises, des fonds d'investissement et des fondations. Les outils d'intervention sont les prêts et les garanties, les participations directes et indirectes.

Évolution du portefeuille de PROPARGO



Source : PROPARGO – Chiffres clés 2012

En 2012, le portefeuille de PROPARGO s'élevait à plus de 3 milliards d'euros³⁰. Pour le secteur de l'agriculture et de l'agro-industrie, il s'élèverait à 230

28 Document « Elements clefs 2012 », AFD-PROPARGO

29 Idem

30 Idem

millions d'euros au 31 décembre 2012.

Et Les projets agricoles et agro-industriels représentaient 12% des signatures de PROPARCO en 2012³¹.

S'inscrivant dans la politique de maîtrise des

risques sociaux et environnementaux du Groupe AFD, PROPARCO s'appuie également sur des critères d'exclusion spécifiques, qui doivent empêcher le financement d'un projet qui contreviendrait à l'un d'eux.

De grandes entreprises deviennent même les piliers d'initiatives de développement dédiées à la sécurité alimentaire comme l'illustre la Nouvelle Alliance pour la Sécurité Alimentaire et la nutrition. Lancée en 2012 par les États membres du G8, elle vise à renforcer les

investissements dans 10 pays³² en mettant l'accent sur l'accélération de l'apport de capitaux privés, dont des dizaines de multinationales. **Appuyée par des investissements publics, la « libération du pouvoir du secteur privé », est présentée comme la clé pour éradiquer la faim en Afrique.**

Encadré 5

La Nouvelle Alliance du G8 : Sécurité alimentaire ou business as usual ?

En mai 2012 le Président des États-Unis, Barack Obama, a dévoilé ses plans pour mettre en place une *Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition en Afrique*. Lancée lors du Sommet de Camp David, la Nouvelle Alliance (NA) est un partenariat entre le G8, l'Union africaine, le *Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)*, son *Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA)*, les gouvernements d'états africains concernés et près d'une centaine d'entreprises nationales et internationales. Objectif affiché : aider 50 millions de personnes en Afrique subsaharienne à sortir de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire d'ici 2022. Pour cela, les États membres du G8 ont souhaité mettre l'accent sur « l'accélération de l'apport de capitaux privés »³³, afin d'assurer une « croissance économique solide et inclusive »³⁴ pour le secteur agricole africain.

Mais qui sont ces acteurs privés ? En majorité des multinationales (67 projets portés par 34 entreprises internationales et 3 alliances internationales d'entreprises - Cargill, Monsanto, Syngenta, Nestlé, Louis Dreyfus Commodities, Compagnie Fruitière, Rabobank, Groupe CIC... - et dans une moindre mesure des entreprises nationales (45) portant un projet. On compte sur les doigts d'une main

les projets de coopératives ou associations de producteurs locaux³⁵.

La NA a ciblé pour sa première année six pays africains - le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, le Ghana, le Mozambique et la Tanzanie - et a défini pour chacun des cadres de coopération. Pour l'ensemble de ces pays, le secteur privé s'est engagé à investir 3,5 milliards de dollars. Les engagements financiers des États membres du G8 - destinés à soutenir ces investissements privés - représentent près de 2,5 milliards de dollars. Les États-Unis sont le premier contributeur, suivi par l'Union européenne et la France. Le gouvernement français semble avoir aujourd'hui pris la mesure de cette contradiction, comme l'a souligné récemment Pascal Canfin, Ministre du Développement : « *La Nouvelle Alliance affronte les critiques de nombreux intervenants (ONG, Organisations d'agriculteurs,...). Ces remarques doivent être prises en compte et il nous faut définir précisément nos actions pour démontrer que la Nouvelle Alliance est faite pour les petits producteurs africains et non pas uniquement pour les entreprises multinationales* »³⁶.

Lors du dernier sommet du G8 en Angleterre en juin 2013, 4 nouveaux pays ont rejoint l'Alliance : Ghana, Nigeria, Malawi et Sénégal.

31 Rapport annuel 2012 - PROPARCO - p.27, http://www.PROPARCO.fr/webdav/site/PROPARCO/shared/ELEMENTS_COMMUNS/PDF/Rapports-annuels/Rapport_annuel_2012/PROPARCO_RA2012_FR.pdf

32 Rapport annuel 2012 - PROPARCO - p.27, http://www.PROPARCO.fr/webdav/site/PROPARCO/shared/ELEMENTS_COMMUNS/PDF/Rapports-annuels/Rapport_annuel_2012/PROPARCO_RA2012_FR.pdf

33 Conseil européen (2012), L'UE au G8 : Agir ensemble, <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/eu-at-g8-acting-together?lang=fr>

34 Maison-Blanche (2012), Fact Sheet: G-8 Action on Food Security and Nutrition, www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/05/18/fact-sheet-g-8-action-food-security-and-nutrition

35 *Le G8 et sa Nouvelle Alliance: une menace pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle en Afrique ?* - ACF, CCFD, GRET, Oxfam, Peuples Solidaires, Réseau Foi et Justice - juin 2013

36 Déclaration de M. Pascal Canfin, à New York le 23 septembre 2013. Source <http://www.diplomatie.gouv.fr>, le 26 septembre 2013

Le secteur privé occupe par ailleurs et de plus en plus les espaces de gouvernance. Au niveau international, au sein du Comité sur la Sécurité Alimentaire Mondiale, un mécanisme du secteur privé a été créé – coordonné par le Réseau international de l'Agroalimentaire (IAFN - International Agri-Food Network) qui regroupe des acteurs privés de plus de 135 pays³⁷. De même, les entreprises participent dans les instances de décision des Institutions financières de développement, nationales et internationales.

Enfin, dans un contexte de crise économique, elles bénéficient également d'une attention spécifique au niveau national avec par exemple en France la création en mars 2013 au Ministère des Affaires Etrangères d'une direction dédiée aux entreprises et à l'économie internationale. La mise en place de cette direction est destinée à mettre en œuvre la nouvelle stratégie de diplomatie économique³⁸ du gouvernement français.

La CNUCED prévoit un renforcement de la tendance à l'investissement privé dans l'agriculture, sur le long terme³⁹. Les investisseurs des pays en développement émergents sont également devenus des sources importantes d'acquisitions internationales. En 2008, leurs achats nets à l'étranger s'élevaient à 1,57 milliard de dollars, soit plus de 40% du total mondial (3,56 milliards de dollars)⁴⁰. Et de nombreux projets d'investissements agricoles menés par ces acteurs dans les pays en développement ont déjà fait parler d'eux. Le projet de la firme sud-coréenne Daewoo logistics à Madagascar qui avait annoncé en 2009 avoir obtenu un accord pour louer 1,3 millions d'hectares pour une durée de 99 ans avait provoqué un tollé. Et les exemples similaires sont aujourd'hui nombreux : les projets de Pétrobras, société brésilienne, pour la production d'agrocarburants en Afrique centrale, les investissements indiens et indonésiens dans les fleurs ou les haricots en Afrique de l'Est...

Encadré 6

Secteur privé : qui est qui ?

³⁷ Plus d'informations : <http://www.agrifood.net/>

³⁸ Voir partie 2

³⁹ Rapport investissement CNUCED 2009 et 2011 consultable sur www.cnuCED.org/investissement

⁴⁰ Idem

3. Un embouteillage de règles

Ruée vers les terres, multiplication des investissements dans le secteur et de leurs impacts... les mobilisations des populations locales et de la société civile ont entraîné une réaction en chaîne de la communauté internationale. En trois ans, pas moins de cinq textes internationaux traitent des investissements dans l'agriculture (sans même prendre en compte les textes dédiés à la responsabilité des multinationales travaillés au sein des Nations Unies et de l'OCDE⁴¹, ni les plans nationaux qui ont pu être développés dans de nombreux pays ou pour certains secteurs).

TEXTES INTERNATIONAUX PORTANT SUR L'INVESTISSEMENT DANS L'AGRICULTURE					
ESPACE	Comité pour la Sécurité Alimentaire Mondiale (173 États membres des NU, agences des NU -FAO, FIDA, PAM- Mécanisme de la société civile, secteur privé, Recherche)		Banque Mondiale, CNUCED, FIDA, FAO	G8	OCDE
TEXTE		Principes d'investissements responsables dans l'agriculture		Initiative sur la Transparence foncière	
PORTÉE		Ces principes visent à poursuivre les travaux engagés lors des DV sur la thématique des investissements. Il vise, en considérant le contexte économique, social et culturel, à édicter des principes pour tout type d'investissement dans le secteur agricole afin d'assurer son impact positif sur la sécurité alimentaire		Centré sur les questions foncières, cette initiative vise à mettre en place plus de transparence dans les transactions foncières	
STATUT		Elaboration en cours – Adoption prévue en octobre 2014		Déclaration des États membres du G8 Juin 2013	

⁴¹ Voir notamment : Investissements et accaparements des terres et des ressources : prévenir les violations des droits humains, CCFD-Terre Solidaire, juin 2012 et Human Rights Due Diligence – CIDSE - septembre 2013 et Le cadre des Nations unies « Protéger, respecter, réparer » et ses Principes directeurs : Moteurs du changement ? – CIDSE – mars 2013 (www.cidse.org)

La démultiplication des textes internationaux sur les investissements responsables dans l'agriculture et pour la sécurisation foncière au bénéfice des populations locales montre un intérêt fort des États et des organisations internationales pour cet enjeu, dont on ne peut que se satisfaire. Pourtant, la coexistence de ces principes et directives aux approches diverses comporte plusieurs risques.

Au moment de traduire ces textes dans les législations nationales, à l'occasion d'une réforme foncière ou du code des investissements par exemple, lequel doit-on prendre en compte ? Il en va de même concernant les institutions financières publiques et les agences de développement qui voient s'empiler directives, principes et autres initiatives. Le manque de priorisation complique aujourd'hui les efforts de ces acteurs pour intégrer et mettre en cohérence leurs pratiques avec les engagements internationaux des États.

Il faut également imaginer un investisseur – public ou privé – souhaitant mettre en œuvre un projet d'investissement responsable dans l'agriculture, conforme aux derniers engagements internationaux. Et là, 5 possibilités s'offrent à lui, du contraignant au déclaratif. Quel est alors le texte à considérer comme légitime et efficace en termes de responsabilité, de prise en compte des impacts, des populations locales... ? Pour la société civile, cela ne fait aucun doute. Les directives et principes développés par le Comité pour la Sécurité Alimentaire Mondiale (CSA) sont les textes légitimes puisque le résultat d'un processus onusien incluant l'ensemble des acteurs, et mettant en avant la défense des droits humains. Mais officiellement,

il n'existe aucune hiérarchie entre ces différents espaces de gouvernance et les textes qu'ils produisent. L'existence de ces 5 textes (dont 3 ont quasiment le même nom !) porte ainsi le risque d'entraîner une utilisation à la carte, en fonction des projets et des situations – ou du niveau de contrainte que l'on souhaite s'imposer...

Autre limite : le rythme de la gouvernance mondiale n'est pas celui de l'investisseur. L'élaboration d'un texte de portée internationale demande du temps, encore plus dans un espace aussi ouvert que le CSA. Ainsi, pour les Directives volontaires sur la gouvernance foncière, deux années de discussions ont été nécessaires pour aboutir. Mais c'est également ce temps de discussion et de négociation qui assure la participation de chacun, et une meilleure appropriation par les parties prenantes.

On aurait enfin pu espérer que l'existence de plusieurs textes, aux contours sensiblement différents (spécifique au foncier, incluant l'ensemble des ressources, ...) permettrait de brosser un cadre global, et complémentaire, pour la sécurité alimentaire. Car finalement aucun ne traite directement et en tant que tel des investissements pour la sécurité alimentaire alors que c'est là que réside tout l'enjeu aujourd'hui. Bien sûr, les principes du CSA se placent dans cette perspective (les PRAI doivent « *contribuer à la sécurité alimentaire et à la nutrition et favorisent la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate* »⁴²) mais ne prennent pas en compte tous les autres types d'investissement, dans d'autres secteurs, qui ont un impact sur la sécurité alimentaire (infrastructure, énergie, extractif...).

⁴² Principes pour un investissement agricole responsable dans le contexte de la sécurité alimentaire et de la nutrition - Avant-projet – CSA – aout 2013 - http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1213/rai/new/CFS_rai_Zero_Draft_01_August_2013_FR.pdf

⁴³ FIMARC : Fédération Internationale des Mouvements d'Adultes Ruraux Catholiques

⁴⁴ Les nouveaux enjeux de la souveraineté alimentaire, CCFD-Terre Solidaire, février 2013

Des « Principes » pour des investissements irresponsables ?

La multiplication des initiatives politiques et financières en matière d'investissement responsable dans l'agriculture et pour la sécurité alimentaire, du national à l'international, et dans un tempo différent, ne permet pas aujourd'hui de définir un cadre de responsabilité commun.

Les nombreuses normes de *soft law*, et les démarches volontaires à l'initiative souvent du secteur privé, amènent à s'interroger sur la volonté des États à mettre en place des règles contraignantes en faveur d'investissements responsables.

Certains cadres et règlements semblent ainsi avoir pour but premier de répondre au plus vite à l'enjeu d'investissement, quitte à mettre le développement et les droits des populations de côté. Dans des initiatives pourtant dédiées à l'enjeu de sécurité alimentaire, cet enjeu disparaît au profit d'une vision et d'objectifs centrés sur la rentabilité économique. La finalité du cadre est finalement de créer un environnement favorable s'accompagnant d'avantages fiscaux et facilitant les démarches pour les grands investisseurs, et non pour les petits exploitants. De même, la sécurisation de l'accès au foncier n'est plus entendue pour les populations locales mais bien pour l'investisseur étranger.

Les conditions semblent ainsi réunies pour que se développent des investissements internationaux irresponsables, y compris, ce qui est paradoxal, pour des investissements affichant des objectifs de « développement ». En effet, des investissements privés de grande envergure peuvent être politiquement soutenus et/ou co-portés par des

financements publics au nom du développement, par exemple pour améliorer la sécurité alimentaire d'une région, sans qu'aucun cadre véritable ne soit mis en place pour en assurer les impacts positifs et en limiter les impacts négatifs (voir partie 1). Il peut s'agir de partenariats public-privé, ou même d'investissements publics soutenant un projet d'un acteur privé – une route par exemple.

Dans les faits, les règles et points d'attention énoncés et mis en œuvre dans ces investissements internationaux dans l'agriculture, qu'il se fassent dans un cadre multilatéral (Initiative de l'Aquila pour la Sécurité Alimentaire, Nouvelle Alliance pour la Sécurité Alimentaire du G8), ou par les agences bilatérales de développement nationales et leur branche dédiée au secteur privé, s'assimilent plus à une sorte de « cadre pour des investissements irresponsables », compte tenu de leurs contradictions et imprécisions.

1. L'investissement dans l'agriculture et pour la sécurité alimentaire doit respecter les législations nationales et les accords internationaux en la matière... mais lesquels ?

Cette obligation est répétée dans tous les cadres internationaux et nationaux, et reprise dans nombre « d'engagements volontaires » d'investisseurs. À première vue elle est bien sûr louable, cependant la complexité des cadres internationaux ajoutée aux plans nationaux déjà appliqués ou en cours de développement peut faire craindre un millefeuille législatif incohérent dans les pays d'accueil des investissements.

Encadré 7

Le casse-tête des réformes foncières en Afrique

L'agenda de plusieurs pays africains sur les questions foncières va être chargé cette année ! Le Sénégal a depuis le début de l'année 2013 relancé son processus de réforme foncière. Un groupe de travail réunissant officiels, parlementaires et plus récemment la société civile a été mis en place. Dans le même temps, en juin 2013, les États membres du G8 ont annoncé des programmes de mise en œuvre des directives volontaires sur le foncier, dans lesquels la France est associée au Sénégal. Enfin, ce pays va intégrer en 2013 la Nouvelle Alliance du G8 pour la sécurité alimentaire,

et devra alors mettre en œuvre différentes dispositions législatives destinées à faciliter ces investissements. La Nouvelle Alliance au Sénégal sera coordonnée par l'Allemagne. La même situation se profile en Côte d'Ivoire qui d'ores-et-déjà met en œuvre des projets de la Nouvelle Alliance alors que doivent débiter des discussions sur le code foncier, au cœur des tensions que connaît le pays depuis plus d'une dizaine d'années. Le pays est par ailleurs engagé depuis 2010 dans un plan national d'investissement agricole prévu jusqu'en 2015.

Aujourd'hui, les différents plans et programmes se réfèrent tous les uns aux autres, ce qui demande un véritable exercice de lecture croisée sans savoir quel texte ni quels principes doivent primer sur l'autre. La Nouvelle Alliance pour la Sécurité Alimentaire et la nutrition en arrive ainsi à devoir se conformer à quatre textes internationaux⁴⁵ de portée différente, et au moins 12 textes

et plan nationaux pour la sécurité alimentaire et/ou pour les investissements dans les 10 pays d'accueil.

⁴⁵ Directives volontaires pour la gouvernance responsable du foncier, principes d'investissements responsables (CSA ET Banque Mondiale, CNUCED, FAO, FIDA) et transparence foncière du G8

2. Toutes les conditions doivent être mises en œuvre pour créer un environnement favorable à l'investissement... même au détriment des populations ?

S'ajoutant aux difficultés de mise en œuvre d'une multitude de textes relatifs à l'investissement (principe 1), l'application de certaines initiatives s'accompagne d'une exigence de modifications législatives pour favoriser les grands investisseurs étrangers.

Encadré 8

La Nouvelle Alliance et son attirail de modifications législatives pour faciliter les investissements

Les principaux engagements politiques pris dans le cadre de la Nouvelle Alliance visent avant tout à assurer une libéralisation des échanges et une sécurisation des investissements internationaux.

Les cadres de coopération formulés entre chaque pays concerné et les pays du G8, annoncent ainsi clairement la donne. Le Burkina souligne qu'il s'agit de « *créer un climat d'investissement sécurisant pour les investisseurs privés et faciliter l'accès à la terre et son utilisation productive sécurisée* ». La Tanzanie annonce sa volonté d'« *accroître la stabilité et la transparence des politiques commerciales, avec une baisse des taux ou la mise en place de barrières non tarifaires* ». Enfin, le Mozambique déclare vouloir « *promouvoir la libéralisation et la facilitation des échanges commerciaux* ».

Autre pays, même recette. L'Union Européenne coordonne la Nouvelle Alliance au Malawi, sur la base du cadre de

coopération⁴⁶ qui regroupe les engagements financiers et politiques des membres du G8, du gouvernement et du secteur privé. Parmi les actions attendues du gouvernement, la « *création d'un environnement compétitif* » se traduira par l'accélération des réformes destinées à favoriser le climat des affaires. Parmi elles, **la révision à la baisse des régimes d'imposition pour maximiser les incitations à l'investissement dans des secteurs spécifiques d'exportation, favorise monocultures à grande échelle et investisseurs étrangers.** L'objectif d'« *amélioration de l'accès à la terre* » entraînera l'identification de 200 000 ha pour l'agriculture commerciale à grande échelle d'ici 2015, dans un contexte foncier tendu où 80% des terres sont cultivées par des agriculteurs familiaux. Projet sur lequel alerte aujourd'hui Olivier de Schutter, Rapporteur Spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation⁴⁷.

Les sociétés civiles au Nord mais également au Sud interpellent pourtant de plus en plus leurs États pour qu'ils exigent une contribution fiscale juste des entreprises : contribution qui doit permettre à l'État de mettre en place des

politiques publiques de qualité, nécessaires au développement du pays.

⁴⁶ Cadre de coopération de la Nouvelle Alliance pour la Sécurité Alimentaire et la nutrition au Malawi

⁴⁷ Rapport de mission au Malawi – 12-22 juillet 2013, consultable sur : <http://www.srfood.org>

Au Cameroun, la vigilance de la société civile doit être de tous les instants

Au Cameroun, un réseau national de suivi indépendant des politiques publiques, des stratégies de coopération et de l'exécution du budget de l'État s'est mis en place depuis 2005. Cette Dynamique Citoyenne est constituée d'organisations issues des différentes familles d'acteurs de la société civile camerounaise (ONG et associations, syndicats, organisations confessionnelles) des dix régions. Leur objectif est d'obtenir une implication effective de la société civile dans le débat public à travers le suivi indépendant des politiques publiques et des stratégies de coopération.

« *Nous questionnons le gouvernement sur les budgets consacrés aux secteurs sociaux (éducation, santé, logement), largement délaissés. Nous ne remettons pas en cause les missions régaliennes de l'État, mais exerçons un contrôle citoyen. Sur le terrain, les populations relaient la démarche : ils vérifient que telle route, payée avec leurs impôts est bien réalisée et que les matériaux ne sont pas détournés* »⁴⁸ Jean Marc Bikoko.

C'est ce contrôle citoyen qui permet au Nord comme au Sud de s'assurer que l'accueil de l'investisseur ne se fait pas au détriment des populations locales.

Et la vigilance doit en effet être de tous les instants. En avril dernier, le Président Paul Biya promulguait une loi *d'incitations à l'investissement privé en République du Cameroun*. L'objectif est de « *favoriser, de promouvoir et d'attirer les investissements productifs en vue de développer les activités orientées vers la promotion d'une croissance économique forte, durable et partagée, ainsi que l'emploi* »⁴⁹. Les investissements ciblés à travers les « objectifs prioritaires » sont si larges [article 14] que tous peuvent peu ou prou être concernés et les incitations peuvent potentiellement s'étendre sur 17 ans.

Le texte prévoit un arsenal d'incitations en

tout genre⁵⁰ :

- Incitations fiscales et douanières (exonérations sur les droits d'enregistrement des actes de création ou d'augmentation de capital; de la TVA sur les prestations de services liées à la mise en place du projet et provenant de l'étranger; des taxes et droits de douane sur tous les équipements et matériels liés à l'investissement; de la TVA due à l'importation des équipements et matériels ; et exemptions ou réductions au paiement des taxes et autres impôts sur les sociétés, les bénéficiaires, ...)
- Incitations financières et administratives (droit d'ouvrir au Cameroun et à l'étranger des comptes en monnaie locale et en devises et d'y effectuer des opérations ; le droit d'encaisser et de conserver librement à l'étranger les recettes liées à leurs opérations; le droit de paiement directement à l'étranger des fournisseurs non-résidents ;...).
- Incitations spécifiques pour les secteurs « prioritaires » dont l'agriculture (exonération de TVA sur les crédits; l'exonération de la taxe foncière) et l'exportation.
- « Somme toute, aussi bien pour les investisseurs que pour le Cameroun, la nouvelle loi présente des avantages : c'est une belle illustration d'un partenariat public-privé à tendance gagnant-gagnant » conclue un article de presse camerounais.

Le texte va particulièrement loin ; ainsi le représentant du ministère des mines et du développement technologique se faisait l'écho de témoignages des investisseurs qui s'exprimaient satisfaits soulignant que cette loi était allée au-delà des attentes⁵¹. Alors gagnant pour le Cameroun... mais pour les camerounais ?

⁴⁸ Jean-Marc Bikoko ou vingt ans de combats syndicaux, septembre 2011, Faim et Développement Magazine, <http://ccfd-terresolidaire.org/projets/afrique/cameroun/jean-marc-bikoko-ou>

⁴⁹ Loi n°2013/004 du 18 avril 2013 fixant les incitations à l'investissement privé en République du Cameroun, <http://www.ambyaounde.esteri.it/NR/rdonlyres/91577196-0BE1-43FB-BE7C-649FA090BEF3/67245/Loi18avril2013CMRInvest.pdf>

⁵⁰ Voir notamment Cameroun : De nouvelles facilités pour l'investissement privé, Jocelyne Ndouyou-Mouliom, Cameroon Tribune, avril 2013 ; Une nouvelle loi stimule les investissements privés au Cameroun, Mimouna Hafidh, avril 2013 - <http://www.legriot.info/8610-une-nouvelle-loi-stimule-les-investissements-prives-au-cameroun/>; 12 raisons pour investir au Cameroun, Agence de promotion des investissements du Cameroun, <http://investincameroun.net/?p=129>

⁵¹ TJN-A, en collaboration avec le Centre Régional Africain pour le Développement Endogène et Communautaire (CRADEC), Atelier de Présentation de l'Etude sur la Fiscalité au Cameroun : Identification des problèmes clés liés à la Justice fiscale au Cameroun, Yaoundé, 3 juillet 2013, p. 13

3. TOUS les investissements sont bons à prendre... même s'ils ne contribuent pas à la sécurité alimentaire?

La sécurité alimentaire, notamment dans les pays du Sud, a été mise en danger au fil des siècles par des types de cultures ou des pratiques nuisant à l'environnement, physique mais aussi culturel, social et économique des populations. **La disparition de certains types de semences traditionnelles illustre notamment les impacts liés au choix de modèles agricoles intensifs en capitaux et technologies, et maîtrisés par quelques grands acteurs de l'agroindustrie.**

Le débat aujourd'hui est ouvert dans certaines régions du monde sur les impacts positifs et négatifs attendus de certaines productions : agrocarburants, OGM, semences hybrides... Mais les questionnements liés peinent à atteindre les sphères internationales. Même quand un fervent opposant, comme la France concernant les OGM, est autour de la table de négociations...

Encadré 10

Nouvelle Alliance : distribution d'OGM et semences hybrides

La Nouvelle Alliance promeut aujourd'hui l'utilisation massive d'intrants ou des organismes génétiquement modifiés puisque les multinationales Monsanto, Cargill ou Syngenta sont aujourd'hui engagées à développer des projets dans plusieurs pays. Cargill doit ainsi « distribuer gratuitement un million de semences de nouvelle génération » à des agriculteurs ivoiriens⁵² ; Du côté de Monsanto, grâce à un engagement de 50 millions de dollars

au cours des dix prochaines années dans plusieurs pays d'Afrique Centrale et de l'Est, il est prévu l'« introduction de 3 à 5 nouvelles semences hybrides de maïs appropriés pour la Tanzanie⁵³ » et libres de droit pour les premières années. Les projets des acteurs leaders du secteur des semences représentent 23% des projets annoncés par des entreprises internationales pour les six premiers pays de la Nouvelle Alliance.

À rebours des débats qui peuvent traverser nos sociétés occidentales sur le modèle agricole, énergétique, de consommation, et sur l'impact environnemental, les dynamiques actuelles d'investissement ne semblent donc avoir aucune limite en termes de secteurs d'activité, ni modifier leurs modalités de production. On aurait pu croire que, se plaçant dans une perspective de développement, de sécurité alimentaire, et même de développement durable, certains secteurs ou certaines pratiques seraient exclus.

⁵² Cadre de Coopération de la Nouvelle Alliance – Côte D'ivoire – p11

⁵³ Cadre de Coopération de la Nouvelle Alliance – Tanzanie – p13

Promotion d'agrocarburants à grande échelle : quel développement pour qui ?

L'argent du développement remplit aussi parfois les réservoirs de nos 4x4 avec des agrocarburants. **Ainsi en 2009, la Société financière internationale (groupe Banque Mondiale), la Corporation interaméricaine d'investissement et trois autres institutions de financement du développement européennes (DEG et FMO et AFD-PROPARCO⁵⁴ à hauteur de 14 millions de dollars) ont participé au financement de Pantaleon, géant guatémaltèque et centre-américain du sucre et de l'éthanol⁵⁵.**

Ce projet vise à soutenir le développement de l'outil industriel du holding, par ailleurs grand consommateur de terres. Ce dernier est en effet aux mains d'une des plus grandes familles de propriétaires terriens dans un pays que l'on peut qualifier de « Golfe persique des agrocarburants⁵⁶ ». Ainsi, tout en affirmant s'inscrire dans le cadre de son mandat en Amérique Latine,

qui consiste à soutenir une croissance verte et solidaire, PROPARCO prend sa part dans le développement du business des agrocarburants... Comment ces institutions qui ont un mandat de développement, mesurent-elles le risque que cela ne provoque encore plus d'accaparements de terres et ne nuise à l'agriculture familiale vitale pour des milliers de petits paysans locaux ?

Le débat sur les agrocarburants fait rage tant au niveau européen qu'international⁵⁷, et les impacts négatifs de cette filière de production sur la sécurité alimentaire au Sud⁵⁸ reconnus par un nombre croissant d'acteurs. Cependant, aucune des agences européennes de développement n'a à ce jour exclu la production d'agrocarburants industriels de ses activités, ni même semble-t-il renforcé la procédure de gestion des risques sociaux et environnementaux pour les projets concernant ce secteur.

Peut-on espérer que le groupe AFD prenne mieux ce risque en compte, dans la suite des décisions européennes et internationales ?

Il semble en tout cas que l'institution souhaite aller vers plus de cohérence avec les positions défendues par la France sur ce sujet à l'international comme le montre certaines avancées sur les OGM ou la déforestation à l'occasion de la révision récente de plusieurs cadres d'intervention sectoriels de l'Agence (voir partie 1)

54 DEG : Allemagne, FMO : Pays-Bas, AFD-PROPARCO : France

55 Fiche projet PROPARCO - Développer la production d'énergies renouvelables à partir du sucre de canne http://www.PROPARCO.fr/Accueil_PROPARCO/Activite/Projets_PROPARCO/Tous-les-projets/Guatemala-2009-Agro-et-cogeneration-Pantaleon

56 Selon l'image que John Vidal appliquait dans un article du Guardian à l'Afrique du Sud – The looming food crisis, août 2007 – <http://www.theguardian.com/environnement/2007/aug/29/food.climatechange>

57 Alors que le parlement européen vient de voter le 11 septembre une révision de la directive ENR portant sur le seuil d'incorporation d'agrocarburants, le Comité sur la Sécurité Alimentaire s'apprête lors de la 40ème session du 7 au 11 octobre 2013 à réunir une table ronde sur le sujet

58 Voir notamment le rapport du Panel d'Experts de Haut Niveau (HLPE) du Comité pour la Sécurité Alimentaire Mondiale : Biocarburants et sécurité alimentaire, juin 2013, http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-5_Biofuels_and_food_security.pdf

59 Colombie : Vends ta terre ou c'est ta veuve qui le fera, Webdocumtaire de Philippe Revelli – Production CCFD-Terre Solidaire, septembre 2013, <http://ccfd-terresolidaire.org/infos/souverainete/accaparement-des-terres/terres/un-tour-du-monde-pays/colombie-vends-ta-terre-4323>

60 FAO stat Colombie

61 Pour aller plus loin : Social struggle, human rights and political representation of the peasantry 1988-2012, CINEP, aout 2013 - http://www.cinep.org.co/index.php?option=com_docman&Itemid=117&lang=es

4. Tous les modèles agricoles se valent... même si l'un détruit l'autre ?

Ces dernières années, les agricultures familiales sont revenues au centre des débats internationaux, comme porteuses de développement rural au Sud : elles concernent pratiquement la moitié de la population des pays en voie de développement, qui comptent 500 millions de fermes paysannes soit 2,7 milliards de ruraux, et produisent de 50 à 70% de l'alimentation

mondiale. Et pourtant, les agriculteurs familiaux sont aujourd'hui les premiers à souffrir de la faim.

Des stratégies de défense des agricultures paysannes se sont mises en place, et les mouvements et organisations paysannes sont désormais les pivots pour faire entendre les revendications des populations rurales.

Encadré 12

Stratégies communautaires et mobilisation paysanne en Colombie

La question agraire demeure une des clés du conflit armé qui ronge la Colombie depuis plusieurs dizaines d'années. « *Toute l'histoire de la Colombie est marquée par la violence exercée contre les paysans par de grands propriétaires terriens, qui se sont constitués à leurs dépens de vastes domaines souvent consacrés à l'élevage extensif – ceux-ci couvrent aujourd'hui quelque 39 millions d'hectares, alors que seulement 5 millions d'hectares sont dédiés à l'agriculture. Les multinationales bananières sont également présentes de longue date sur le territoire colombien* » rappelle Philippe Revelli dans le cadre de son reportage Terres^{59*}.

Mais depuis le début des années 2000, à la faveur de la diminution des conflits ouverts dans certaines régions, les activités agroindustrielles financées par des investisseurs étrangers se sont multipliées. De par sa superficie et ses ressources, la Colombie, partie prenante de nombreux accords de libre échange, est l'un des pays d'Amérique latine les plus convoités pour des investissements à grande échelle. Ces investissements se traduisent par des accaparements de terres pour des monocultures d'exportation, notamment pour des agrocarburants, qui mettent en péril l'accès des paysans au foncier, alors même que le pays est aujourd'hui importateur net d'aliments^{60*}.

Malgré cela, la mobilisation ne faiblit pas. Des communautés s'organisent afin de

se réapproprier les territoires. « *Dans ces communautés, des rapports humains basés sur la solidarité sont la règle, et des modes de production alliant savoirs traditionnels et modernité de l'agroécologie sont mis en œuvre, souligne Philippe Revelli. Elles deviennent ainsi des foyers de résistance où l'on revendique la souveraineté alimentaire et le respect de l'environnement* »^{61*}.

L'Association des conseils communautaires du Bas Atrato (ASCOBA), fondée en 2003, fédère 58 conseils communautaires et 7 coopératives. Elle œuvre notamment à renforcer les mécanismes de solidarité communautaire dans une stratégie de résistance civile pacifique et agit pour la défense et de la récupération des territoires communautaires reconnus par la loi de 1993, dite « de négritude » – cette mobilisation pour la récupération des terres communautaires a récemment valu à plusieurs dirigeants d'ASCOBA de recevoir des menaces de mort de la part de groupes paramilitaires.

Ces tensions accrues sur le territoire, tant économiques que liées au conflit, sont le catalyseur depuis août 2013, d'une mobilisation de grande ampleur des paysans à travers tout le pays, soutenu par une part de plus en plus importante de la population. Au cœur de leurs revendications : l'instauration de prix planchers, la sécurisation de leur accès à la terre et la reconnaissance du statut de paysan.

* cf page de gauche

Au-delà du consensus international et de la lecture des statistiques, le potentiel des agricultures familiales pour le développement rural au Sud est réel, avec un triple avantage : la capacité à assurer une gestion durable des ressources et la redynamisation des territoires, à produire pour répondre aux besoins de consommation locale, et à procurer de l'emploi en zone rurale.

Les agricultures familiales sont désormais devenues les priorités annoncées par la plupart des bailleurs internationaux en matière de sécurité alimentaire. Les agences de développement les inscrivent clairement de manière prioritaire dans leurs cadres stratégiques. Ainsi, pour l'AFD, « selon les modèles

d'agriculture qui se développeront, les résultats de distribution des revenus, d'emplois et donc de sécurité alimentaire mais également de durabilité environnementale, pourraient être fort différents. Pour être inclusive, durable et améliorer la sécurité alimentaire du plus grand nombre, la croissance de l'agriculture reposera, pour l'essentiel, sur l'évolution de dizaines de millions d'exploitations familiales agricoles »⁶².

Cependant, dans les faits, les financements et les projets réellement développés marquent beaucoup moins clairement ces priorités, avec des risques d'incohérence sur les actions de développement menées sur un même territoire.

Encadré 13

Cameroun : quand la coopération française soutient des modèles agricoles contradictoires

L'accélération des autorisations de financement de l'AFD en 2011 et 2012 pour la sécurité alimentaire en Afrique Subsaharienne s'explique notamment par les décaissements des Contrats Désendettement Développement (C2D) et la progression des engagements de PROPARCO dans le secteur⁶³. Le Cameroun est révélateur de cette double tendance.

Depuis 2009, l'Agence Française de Développement au Cameroun engage une importante partie de ses financements via les C2D. Il s'agit du dispositif utilisé par la France pour « annuler » les créances bilatérales des pays pauvres très endettés. Le C2D est en réalité une opération de retraitement de la dette. En d'autres termes, le pays continue à rembourser ses créances mais les sommes sont réallouées par l'opérateur de développement sous forme de dons en projets de développement. En période de pénurie de ressources publiques, ces fonds comptabilisés à tort par la France dans son APD représentent des volumes très importants.

La première tranche du C2D au Cameroun (pour un montant total de 538 millions d'euros entre 2006 et 2011) a permis, en plus d'autres secteurs, le financement d'une dizaine de projets agricoles concentrés sur les petits exploitants et les PME/PMA du secteur. À la demande notamment de la société civile camerounaise impliquée dans le dispositif C2D, la deuxième tranche de financement doit faire de l'agriculture une priorité de ses investissements, avec une nationalisation de plusieurs de ses programmes régionaux. C'est ainsi 60% des 326 millions d'euros prévus pour la période 2011-2016 qui seront alloués spécifiquement au secteur « agriculture et développement rural »⁶⁴.

À l'inverse, l'autre branche du groupe AFD, PROPARCO, investit plutôt dans des projets agroindustriels d'ampleur (voir le Focus SOCAPALM).

La société civile a à plusieurs reprises interpellé l'AFD sur cette incohérence globale, notamment lors des dialogues autour des cadres organisés par l'agence avec les parties prenantes à l'occasion de la révision de ses deux derniers cadres sectoriels concernant la sécurité alimentaire (2009 et 2012)⁶⁵. Le débat exigerait d'être approfondi, et nous l'appelons de nos vœux...

62 Cadre d'intervention sectoriel pour la Sécurité Alimentaire en Afrique Subsaharienne 2013-2016 – p. 5

63 Cadre d'intervention sectoriel AFD Sécurité Alimentaire Afrique Subsaharienne 2013-2016

64 Voir l'intervention de Henri de Raincourt lors de la cérémonie de signature du deuxième C2D entre la France et le Cameroun, à Yaoundé, le 1er juillet 2011 - <http://www.ambafrance-cm.org/Ceremonie-de-signature-du-deuxieme>

65 Dialogue avec la société civile – réunion du 16 janvier 2013 – CIS « Sécurité Alimentaire en Afrique Subsaharienne – Synthèse des échanges, disponible sur : http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/L_AFD/redevabilite-dialogue/documents/Dialogue_parties_prenantes_CIS_Secu ALIM.pdf

Étude de cas : Entre enjeux de développement et risques sociaux et environnementaux : le cas du financement de la SOCAPALM

Parallèlement à ses activités de soutien à l'agriculture familiale, le groupe AFD, via sa branche PROPARCO (voir encadré 6) dédiée au secteur privé, finance les activités d'importants groupes agroindustriels opérant dans les pays du Sud. Ainsi, depuis de longues années, PROPARCO intervient auprès du principal acteur de la filière huile de palme au Cameroun : la SOCAPALM. Cela soulève trois types de questions :

- D'une part, les activités de cette entreprise ont fait l'objet de nombreuses alertes publiques concernant leurs impacts sociaux et environnementaux. Comment PROPARCO a-t-elle pris en compte ces données en application de sa procédure de maîtrise des risques sociaux et environnementaux, et en particulier concernant les risques pour les populations ? Quelle est la capacité de suivi de l'AFD-PROPARCO, et quels mécanismes de résolutions des différends l'institution a-t-elle mis en place ?
- Enfin, le soutien à un acteur dominant de la filière industrielle d'huile de palme reflète un choix stratégique en termes de développement, qu'il conviendrait d'explicitier en termes d'impacts positifs mais aussi négatifs attendus du projet. En renforçant la filière huile de palme via le soutien à un acteur déjà dominant sur le marché, quels sont les impacts positifs attendus pour les populations ? Une telle étude d'impact a-t-elle été menée ? Des alternatives ont-elles été explorées ?
- Comment PROPARCO a-t-elle géré la relation avec le maître d'ouvrage (SOCAPALM)

Encadré étude de cas 1

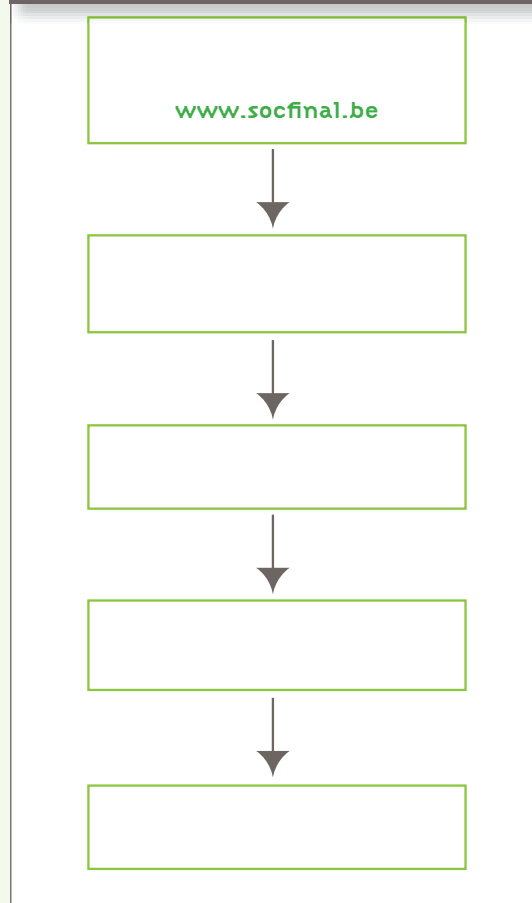
La SOCAPALM

à PALMERAIES DU CAMEROUN (PALMCAM), faisant de cette dernière l'actionnaire majoritaire de SOCAPALM avec 70% des parts, l'État restant actionnaire à hauteur de 27%. Par le bail emphytéotique signé le 30 juin 2000, la République du Cameroun octroie à SOCAPALM, pour une durée de 60 ans renouvelable une fois, 78 529 hectares, pour une redevance annuelle s'élevant à 393 millions de FCFA (soit 5 000 F/ha), Un avenant au dit bail, signé le 30 août 2005, ramène la superficie louée à SOCAPALM à 58 063 hectares⁶⁶.

Les surfaces alors concédées couvrent une superficie de 78 529 hectares⁶⁷. L'acquisition de la SPFS - Palm'Or, en 2001 a apporté 5 000 hectares supplémentaires. Avec 25 998 hectares exploités en 2007, auxquels s'ajoutent 18 265 hectares de plantations villageoises encadrées (c'est-à-dire des plantations villageoises qui se trouvent dans les périmètres des concessions de la société), la SOCAPALM (filiale incluse) est la plus importante exploitation d'huile de palme au Cameroun. Ses quatre huileries sont capables de traiter 132 T/h (Tonnes/heure) de régimes de palmes, et elle dispose d'une capacité de stockage de près de 25 000 tonnes. La capacité industrielle est considérable, et de fait, la SOCAPALM est le plus gros producteur d'huile de palme du Cameroun (avec environ 42% du marché de l'huile brute)

Le gros de la production de la SOCAPALM (65%) se concentre essentiellement sur 5 mois de l'année (saison sèche). La société produit surtout de l'huile de palme brute et des amandes palmistes. L'huile fraîche est destinée à la consommation alimentaire tandis que d'autres huiles sont destinées au raffinage ou aux savonneries.

L'ORGANIGRAMME DU GROUPE LORS DE L'INTRODUCTION EN BOURSE DE LA SOCAPALM



Selon la Société générale de banques au Cameroun⁶⁸, en 2009 la SOCAPALM était alors détenue en majorité par la holding camerounaise PALMCAM et l'État camerounais en était le 2^e actionnaire. En 2008, PALMCALM était détenue à 63,72% par la SOCFINAF (ex-Intercultures). La SOCFINAF est détenue en majorité par SOCFIN (ex-SOCFINAL) l'un des premiers planteurs indépendants dans le monde dont les activités s'étendent en Asie et en Afrique. Notons que de 2001 à 2007 PROPARGO a elle-même détenu une participation de 3,5% dans Intercultures⁶⁹.

⁶⁶ Note d'information émise à l'occasion de l'introduction en bourse de la SOCAPALM. Société générale des banques au Cameroun (SGBC). 2009. <http://www.douala-stock-exchange.com/Docs/Documents/1285771127-Note d'information de SOCAPALM.pdf>

⁶⁷ Chiffres exposés dans le rapport « Circonstance spécifique visant les groupes de sociétés Bolloré (France), Financière du champ de Mars (Belgique), SOCFINAL (Luxembourg) et Intercultures (Luxembourg) pour violation des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales en raison des activités de la SOCAPALM (Société Camerounaise de palmeraies) au Cameroun ». Document rédigé par les ONG Misereor (Allemagne), Sherpa (France), Centre pour le Développement (CED, Cameroun), Fondation Camerounaise d'Actions Rationalisées et de Formation sur l'Environnement (Focarfe, Cameroun). Texte présenté devant les Points de contact nationaux en France, Belgique et Luxembourg.

⁶⁸ Note d'information émise à l'occasion de l'introduction en bourse de la SOCAPALM. p 36 .Passage extrait de la Circonstance spécifique précédemment citée, p. 6

⁶⁹ Rapport financier 2007 p. 22, PROPARGO.

La prise de participation de PROPARCO au capital de la SOCAPALM

En 2009, la Société camerounaise de Palmeraies, dite SOCAPALM, a procédé, à une augmentation de capital par appel public à l'épargne⁷⁰ et est ainsi entrée à la toute jeune Bourse de Douala. L'opération était alors pilotée par la Société Générale de banques au Cameroun⁷¹. L'entreprise a alors émis 324 352 actions (soit 20,31 % de son capital social). Une opération majeure. À cette occasion, PROPARCO a souscrit pour 1,5 milliards de FCFA (soit 2,3 millions d'euros⁷²) à l'augmentation de capital⁷³ de la SOCAPALM – soit 10% des actions - et en fait état dans un document public (la fiche projet) sur son site, expliquant les objectifs de cet investissement⁷⁴.

Selon ce document (qui reprend stricto sensu les éléments de présentation des objectifs tels que décrits dans la note d'information publiée par La Société Générale de Banques au Cameroun), SOCAPALM souhaitait réaliser cette augmentation de capital afin d'obtenir des ressources financières (...) pour financer son programme d'investissements, essentiellement industriels, d'environ 30 Mrds F CFA sur la période 2009 / 2014, et réduire partiellement son endettement. Les ressources collectées devaient notamment permettre à la SOCAPALM d'augmenter sa capacité d'usinage dès 2010 en investissant dans une huilerie, d'accélérer le rajeunissement des palmeraies, de se déployer dans la culture de l'Hévéa

B. Quelle prise en compte des risques sociaux et environnementaux par PROPARCO ?

Des controverses autour de la SOCAPALM que ne pouvait ignorer PROPARCO

La SOCAPALM fait souvent parler d'elle... tant en France qu'au Cameroun. Dès 2007, un mémoire de recherche portant sur les impacts des grandes plantations sur les populations locales, est publié par un agro-économiste de l'Université Autonome de

et de ne pas alourdir davantage son endettement et éventuellement d'alléger ses charges financières. En tout, l'extension des plantations dans les concessions concernent 1 600 hectares de terres⁷⁵.

Lors de La privatisation de la SOCAPALM, PROPARCO avait également garanti un prêt à hauteur de 6,5 M€, destiné au financement de son acquisition. Le projet visait déjà à accroître la compétitivité et à appuyer le développement de la filière agroindustrielle du palmier à huile, l'une des plus importantes au Cameroun⁷⁶. Ainsi, en moins de 10 ans, PROPARCO est intervenu auprès de la SOCAPALM pour près de 9 millions d'euros.

Objectif affiché : à l'horizon 2020, la SOCAPALM doit produire plus de 100 000 tonnes d'huile brute et sa filiale, la SOCIETE DES PALMERAIES DE LA FERME SUISSE PALM'OR SPFS, apportant une production additionnelle de 17 000 tonnes. L'Hévéa déjà planté sera mature dès 2013, et la production de caoutchouc doit, elle, débiter en 2013 et progressivement augmenter pour atteindre 3 000 tonnes en 2020.

Barcelone⁷⁷. Bien que portant principalement sur les activités d'Hevecam, la SOCAPALM (dont certaines plantations sont voisines de la première) est citée et les impacts de ses activités sur les communautés sont décrits⁷⁸. Sont déjà évoqués : la pression des plantations sur les villages, les pollutions, les violences entre communautés et vigiles gardant les plantations, la marginalisation et la dégradation des conditions de vie des pygmées.

⁷⁰ Cette opération a été décrite dans la Note d'information pour l'augmentation de capital de SOCAPALM par appel public à l'épargne émise à l'occasion

⁷¹ La SGBC est une filiale à 58,1% du Groupe Société Générale

⁷² Idem. Soit 1,5 milliard de FCFA, Le montant de l'appel à l'épargne portait sur un peu de 15 milliards de Francs CFA

⁷³ IFiche projet SOCAPALM - http://www.PROPARCO.fr/Accueil_PROPARCO/Activite/Projets_PROPARCO/Tous-les-projets/Cameroun-2009-Financement-SOCAPALM

⁷⁴ Idem

⁷⁵ http://www.PROPARCO.fr/Accueil_PROPARCO/Activite/Projets_PROPARCO/Tous-les-projets/Cameroun-2009-Financement-SOCAPALM

⁷⁶ Rapport annuel 2006 de PROPARCO, p. 15

Dès 2008, des médias⁷⁹ (notamment français) font état de problèmes sociaux sur les plantations et de conflits avec les riverains. En 2009, la photographe Isabelle Alexandra Ricq publie un reportage⁸⁰ portant un témoignage fort sur les conditions de vie difficiles des populations locales. La même année, le 29 mars 2009, France Inter diffuse l'émission Interception une enquête intitulée « Cameroun, l'empire noir de Vincent Bolloré », le groupe de ce dernier étant l'un des actionnaires minoritaires de la SOCAPALM et de la société Socfinal (actionnaire d'Intercultures elle-même actionnaire de Palmcam). Les auteurs du reportage y relatent notamment des conditions de travail et de vie éprouvantes pour les ouvriers des plantations de SOCAPALM. Attaqués en diffamation par Vincent Bolloré et par la SA Bolloré, les journalistes Lionel THOMPSON et Benoit COLLOMBAT ainsi que le président de Radio France, sont condamnés le 06 mai 2010 par la 17^e chambre correctionnelle sur l'ensemble des éléments de leur enquête, sauf sur les passages relatifs à la SOCAPALM... En effet, dans son rendu le tribunal juge que « *Aussi, en l'état des éléments d'enquête dont les prévenus disposaient sur la SOCAPALM et de l'ultime précision qui avait été apportée aux auditeurs au titre du contradictoire selon laquelle aucune société du groupe Bolloré ne gérait directement la SOCAPALM, les prévenus pourront bénéficier, de ce chef, de l'excuse de bon aloi* »⁸¹.

En décembre 2010, après plusieurs années d'enquête, des ONG françaises, allemande et camerounaises saisissent dans trois pays (France, Belgique, Luxembourg) les points de contact nationaux⁸² (PCN) de l'OCDE⁸³, chargés de veiller au respect des principes directeurs de l'OCDE à l'attention des entreprises multinationales. Leur saisine concerne quatre sociétés actionnaires ou en relation d'affaires avec la SOCAPALM : BOLLORE SA domicilié en France, Financière du Champ de Mars domiciliée en Belgique ainsi que deux sociétés domiciliées au Luxembourg, à savoir Socfinal (Société Financière Luxembourgeoise SA) et INTERCULTURES

(Compagnie Internationale de Cultures SA).)⁸⁴. Selon les plaignants, « *la SOCAPALM se serait rendue responsable d'atteintes portées aux populations riveraines : détérioration des conditions de vie des populations riveraines (notamment des communautés autochtones Pygmées, les Bagyéli), contribution insuffisante au développement durable des communautés riveraines (notamment en ne soutenant pas assez les récoltes locales), recours insuffisant à l'emploi local, atteintes sérieuses à l'environnement (pollution sonore, pollution de l'air et des cours d'eau du fait notamment de déversements de déchets), violences exercées par la société Africa Security⁸⁵, non-poursuite des missions de service public connexes à l'activité de la SOCAPALM. (...) La SOCAPALM serait également responsable de manquements aux normes fondamentales du travail au regard des conditions de travail des travailleurs et des employés de la SOCAPALM : en matière de santé, de conditions d'hébergement, de sécurité au travail, de rémunération et de protection sociale, de négociation collective (...)* »⁸⁶.

77 Julien François Gerber, « Les communautés bulu contre la plantation industrielle HEVECAM au Cameroun ». Direction : Professeur Joan Martínez-Alier. Voisine d'Hevecam, Socaplam est largement citée et les impacts de ses activités sur les communautés sont bien décrits. Institut des Sciences et Technologie Environnementales (ICTA) Programme doctoral en sciences environnementales (Option Économie écologique Septembre 2007 et gestion environnementale) Université Autonome de Barcelone (UAB), 2007

78 De ce mémoire, découlera notamment un article : Gerber, J. F. 2008. *Résistances contre deux géants industriels en forêt tropicale: populations locales versus plantations commerciales d'hévéas et de palmiers à huile dans le Sud Cameroun*. Montevideo: World Rainforest Movement. <http://www.snis.ch/content/julien-fran%C3%A7ois-gerber>

79 Entre autres : « Les Camerounais exploités des palmeraies de Bolloré », 11 mars 2008, Libération (Fr), « Cameroun, l'empire noir de Vincent Bolloré », France Inter, 29 mars 2009, « L'exaspération des riverains des « plantations Bolloré », 6 juin 2011, Billets d'Afrique (Fr), « Cameroun, Edéa : les bureaux de la SOCAPALM saccagés. Bilan, un mort et un militaire blessé. », Camer.be, jeudi 29 mars 2012

80 *The man who sold the world : subdued. Ce sujet a été réalisé en février et mars 2009 par Isabelle Alexandra Ricq*

81 Extrait de la procédure d'audience, Jugement du 06 mai 2010

82 Le PCN est une instance d'État sensée veiller au respect par les entreprises françaises des des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des multinationales. Il peut être saisi afin de statuer si, dans une situation spécifique, une entreprise a violé les dits principes

83 Circonstance spécifique visant les groupes de sociétés Bolloré (France), Financière du champ de Mars (Belgique), SOCFINAL (Luxembourg) et Intercultures (Luxembourg) pour violation des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales en raison des activités de la SOCAPALM (Société Camerounaise de palmeraies) au Cameroun. SHERPA, MISEREOR, CED, FOCARFE. Décembre 2010

84 Circonstance spécifique visant les groupes de sociétés Bolloré (France), Financière du champ de Mars (Belgique), SOCFINAL (Luxembourg) et Intercultures (Luxembourg) pour violation des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales en raison des activités de la SOCAPALM (Société Camerounaise de palmeraies) au Cameroun. SHERPA, MISEREOR, CED, FOCARFE. Décembre 2010

85 Une société sous-traitante alors en charge du gardiennage des plantations

86 Contenu de la circonstance spécifique déposée en décembre 2010, p. 7

Le PCN français amène la SOCAPALM à engager une médiation

87 Déclaration du PCN, juillet 2013, Paris – consultable sur : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/File/386835>

88 Idem

89 Idem

90 Contenu du rapport du PCN, point 6.1. Remarques générales du PCN sur l'analyse de la circonstance spécifique

pas le pouvoir de prévenir ou d'atténuer les incidences négatives ni n'est en mesure de l'accroître. Dans ce cas, elle devrait envisager de mettre un terme à la relation [...] Dans tous les cas, tant que l'atteinte se poursuit, et que l'entreprise demeure dans la relation, elle devrait pouvoir démontrer les efforts constants qu'elle a menés pour atténuer l'incidence et être prête à accepter toutes les conséquences – en matière de réputation,

du point de vue financier ou juridique – du maintien de ce lien. »

En juin 2013, la SOCAPALM a engagé un processus de médiation avec l'association Sherpa et d'autres associations, autour d'un plan d'action visant à améliorer les conditions de vie des riverains et travailleurs de l'entreprise.

Les « remous » autour des activités de la SOCAPALM sont donc de notoriété publique depuis longtemps et pouvaient difficilement être ignorés.

PROPARCO et la SOCAPALM : chronique d'un suivi déficient

PROPARCO connaît bien la SOCAPALM. En tout cas depuis sa privatisation. L'institution a apporté son concours à deux reprises à l'entreprise (au début des années 2000 et en 2009) et, de plus, PROPARCO a été actionnaire du groupe Intercultures jusqu'à 2007⁹¹. On imagine alors mal qu'un bailleur institutionnel, partenaire financier historique du développement de la SOCAPALM, et a fortiori, acteur du développement, ait pu rester passif devant une telle situation. **On peut donc se demander qu'est-ce que PROPARCO a fait pour identifier, prévenir et finalement atténuer les impacts des activités de l'entreprise sur les droits des populations ?** Comment ses services ont-ils interagi pour rendre le suivi efficient en termes de maîtrise des risques sociaux et environnementaux ? Comment les cadres existants ont-ils été mis en place ?

Malheureusement la réponse est décevante. Aujourd'hui, au vu des informations dont dispose le CCFD-Terre solidaire, on peut dire que le suivi sur cette dimension a été inexistant.

Un cadre de maîtrise des risques en évolution.

Certes entre le moment où PROPARCO s'est engagé dans la SOCAPALM et aujourd'hui, ses cadres de maîtrise des risques sociaux et environnementaux ont évolué, de même que ceux du groupe AFD. La perception de ces risques est elle aussi devenue plus prégnante depuis quelques années. D'abord cantonnée au domaine financier, la notion de risque a évolué pour embrasser les champs sociaux et

environnementaux. Cependant, cela fait longtemps que le groupe AFD et PROPARCO déclarent prendre en compte les risques inhérents aux projets, sachant que PROPARCO ayant des modes opératoires distincts, se dote de règles spécifiques. **À la lecture des rapports institutionnels de PROPARCO et de travaux de recherche traitant du sujet, on constate ainsi que dès le début le soutien à la SOCAPALM aurait pu faire l'objet d'une diligence particulière.**

Ainsi dans le rapport annuel 2002 du groupe AFD il est écrit que « l'AFD dispose d'outil de suivi de la qualité et des résultats de ses opérations »⁹². Si la référence à des critères environnementaux et sociaux n'est pas explicite, on peut cependant espérer que ces dimensions n'échappaient alors pas au groupe. En 2003, le groupe AFD parle de renforcer les « diligences environnementales et sociales », une question qui concerne à la fois « la maîtrise des risques et la qualité des projets »⁹³. L'agence souhaitait alors se doter dès 2004 d'une méthodologie similaire à celle des grands bailleurs de fonds applicable dès 2005. Selon l'AFD-PROPARCO, se pose déjà la question de la délimitation de la responsabilité entre bailleur et maîtrise d'ouvrage... vaste programme.

En 2004, le groupe AFD a élaboré deux chartes des valeurs et principes d'actions défendus par le groupe en interne et sur le terrain que sont :

le respect des personnes, de leur dignité, de leur santé ;

- le souci d'impartialité dans les jugements et dans les choix professionnels ;
- l'exigence de transparence ;
- l'affirmation d'un esprit d'ouverture ;

⁹¹ Sur leur site, seuls les rapports d'activité depuis 2004 sont disponibles. La participation au sein d'Intercultures y apparaît à hauteur de 3, 46 %. Lors d'un rendez-vous avec les équipes de PROPARCO, il nous a été confirmé que la participation couvrait la période 2001-2007. Pour sa part, le CCFD-Terre solidaire l'affirme sur la base des rapports institutionnels disponibles pour la période 2004-2007

⁹² Rapport annuel AFD, p. 15. 2002

⁹³ Rapport annuel AFD, p. 20. 2003

- le respect de la confidentialité et du secret professionnel ;
- le souci des impacts environnementaux et sociaux.

En 2006, dans son rapport annuel, PROPARCO met la RSE au cœur de sa stratégie de soutien à des entreprises ou des banques modèles sur le plan social et / ou environnemental⁹⁴. Dès 2007, le groupe AFD se dote en effet d'une politique RSE

inscrite dans son plan d'orientation stratégique 2007-2011. Cette même année, une cellule d'appui Environnemental et social (CAES) est créée. Avant cela, seuls les impacts environnementaux étaient évalués lors de l'instruction des dossiers par la division « Environnement ».

Une politique RSE déjà assez complète dès 2007

.....
.....

.....	
.....	

94 Rapport annuel PROPARCO, p. 16. 2006

Donc à partir de 2007, au sein du groupe AFD, PROPARGO est dotée d'un outil (et de l'architecture opérationnelle afférente) qui devait lui permettre d'identifier, prévenir et maîtriser les risques inhérents aux projets développés. Enfin, en 2010, PROPARGO a édicté sa propre liste de critères d'exclusion dont au moins l'un d'eux aurait pu concerner la SOCAPALM.

Les manquements de la maîtrise des risques dans le cadre du projet SOCAPALM

Dans le cas de la SOCAPALM, PROPARGO a confirmé au CCFD-Terre solidaire que le projet relevait non de l'intermédiation financière mais bien de l'intervention directe ; dans ce cas de figure en principe, l'institution assume donc en direct ses responsabilités de suivi social et environnemental. **Or le CCFD-Terre solidaire relève sur ce projet des manquements importants aux principes de maîtrise des risques du groupe AFD.**

De plus, au vu des règles de maîtrise des risques spécifiques que s'est donné PROPARGO, l'attention du bailleur aurait dû être accrue. Tout d'abord, et de l'aveu même du directeur de l'AFD au Cameroun, le secteur agricole est un secteur sensible d'autant plus quand il est question d'un cycle industriel qui génère des effluents. Dans le cadre de ce projet, pourtant, cela n'a visiblement eu aucune conséquence.

La non prise en compte du critère d'exclusion concernant l'habitat critique

La liste d'exclusion de 2010 interdit de travailler sur « Toute opération entraînant ou nécessitant la destruction d'un habitat critique, et tout projet forestier ne mettant pas en œuvre un plan d'aménagement et de gestion durable ».

La destruction signifie notamment l'élimination ou la sévère diminution de l'intégrité d'un habitat causée par un changement majeur et à long terme de l'utilisation du sol ou des ressources en eau ou la modification d'un habitat telle que la capacité de cet habitat à remplir son rôle soit perdue. Le terme d'« habitat critique » englobe les habitats naturels et modifiés qui méritent une attention particulière. Ce terme inclut notamment « les espaces à haute valeur en terme de biodiversité (...) et les territoires présentant une biodiversité d'importance sociale, économique ou culturelle significative pour les communautés locales⁹⁵ ».

Or, pour les pygmées bagyeli, peuple autochtone, l'extension des plantations signifie une pression accrue sur leur mode de vie, et la destruction de leurs espaces de cueillette et de chasse. En un mot : leur disparition. Cette situation est connue. Ainsi, dans un rapport⁹⁶ additif élaboré suite à une mission au Cameroun en 2012, Olivier de Schutter, rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation écrit à propos de la situation générale dans le pays: « Des statistiques nationales fiables manquent en ce qui concerne la situation socioéconomique des peuples autochtones. Cependant, plusieurs études démontrent que les communautés autochtones du Cameroun sont particulièrement menacées dans la jouissance de leur droit à une nourriture suffisante »⁹⁷. « Sans des mesures appropriées visant à protéger les droits des Pygmées, les projets de développement tels que des exploitations forestières et des plantations à large échelle vont renforcer encore leur marginalisation au lieu d'améliorer leur situation »⁹⁸. Cette analyse s'applique très bien aux activités de la SOCAPALM et aux pygmées pour qui la forêt est bien plus qu'un espace de vie, c'est aussi un lieu important de leurs croyances : à ce titre, on parle bien d'un habitat critique présentant une « biodiversité d'importance sociale, économique ou culturelle significative pour les communautés locales ».

L'absence de Plan de gestion environnementale et sociale du projet

Alors qu'il est question d'extension de plantation, de développement de l'outil industriel, PROPARGO a visiblement omis de demander la mise en place d'un tel plan. Pourtant, qu'il soit classé A ou B (un classement C serait incompréhensible au vu du secteur d'opération et du contexte camerounais), le projet aurait dû donner lieu à une étude d'impact ou une notice d'impact environnemental et social. De là, un suivi aurait été rendu possible, ainsi que des mesures d'atténuation des impacts.

L'absence de réaction alors qu'un faisceau de présomptions de problèmes locaux apparaissait clairement (dès 2009). Pourtant, chaque mois les bureaux locaux du groupe AFD sont censés faire remonter à la division des risques et de la conformité les informations de « terrain », c'est-à-dire toute information relevant du risque projet (y compris les risques liés à la réputation). On pourrait penser que l'accumulation d'échos négatifs (via la presse

⁹⁵ Liste d'exclusion PROPARGO. Décembre 2010

⁹⁶ Rapport en date du 18 décembre 2012, versé au Conseil des droits de l'homme Vingt-deuxième session Point 3 de l'ordre du jour, Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement

⁹⁷ Doc. cit. Page 6, paragraphe 16

⁹⁸ Doc. cit. page 7, par. 19

camerounaise, française, les « milieux avertis ») aurait dû alerter les services du groupe AFD au Cameroun. Est-ce que ce *reporting* a été fait ? Si non pourquoi ? Si oui, comment expliquer que rien ne semble avoir été diligenté pour au moins vérifier la véracité de ces échos et ainsi éventuellement procéder à un audit plus approfondi ?

Le directeur de l'AFD au Cameroun met en avant deux éléments principaux à même selon lui d'assurer un financement en cohérence avec les engagements de l'institution : la connaissance du pays et du secteur, et la cohérence des projets avec les politiques internationales et nationales. Si effectivement, le secteur huile de palme est une des priorités du gouvernement camerounais pour développer son secteur agricole, on ne peut pas dire que la connaissance du pays et du secteur ait été exploitée dans toutes ses dimensions dans ce cas précis. Ces éléments se sont révélés insuffisants pour assurer un suivi efficace du projet.

Pour résumer, il est difficilement compréhensible que l'AFD-PROPARCO ne se soit pas emparée du cas. Le groupe aurait pu le faire dès le début des années 2000 lors de sa première opération auprès de la SOCAPALM, et dans les opérations suivantes. L'influence d'un bailleur tel que le groupe AFD aurait certainement permis de peser en faveur de la mise

en place des meilleures normes et des plus hauts standards de responsabilité, tout en cherchant à atteindre de réels objectifs de développement. **Au-delà, dès 2007 l'AFD-PROPARCO semble avoir été en mesure d'appliquer son cadre de maîtrise des risques et ainsi améliorer le projet ou, le cas échéant, s'en retirer et ainsi ne pas cautionner les dérives constatées** ultérieurement par le PCN.

Il ressort de l'examen de ce projet que celui-ci est finalement assez éloigné de l'objectif de sécurité alimentaire pourtant annoncé par PROPARCO. Les objectifs de développement fixés par PROPARCO se contentent de reprendre les termes de la notice d'introduction en bourse de la SOCAPALM. PROPARCO semble s'être avant tout préoccupée de soutenir un acteur industriel dans ses logiques propres, et d'atteindre des objectifs financiers. Comment dans ces conditions l'institution a-t-elle pris en compte l'intérêt général des camerounais ? Aujourd'hui, après que le PCN ait rendu son avis, PROPARCO maintient toujours sa participation au sein de la SOCAPALM. On attendrait de l'institution qu'elle aille au bout de sa démarche de RSE, et utilise cette participation, même minoritaire, pour poser des exigences accrues à l'égard de la SOCAPALM.

Recommandations du CCFD-Terre Solidaire à PROPARCO

- Que le groupe AFD, dans le cadre de sa politique d'évaluation, diligente en collaboration avec des chercheurs indépendants, un audit de la filière huile de palme au Cameroun afin d'évaluer globalement l'impact de ce projet en termes de sécurité alimentaire mais aussi d'impacts négatifs pour les populations locales. Un audit approfondi impliquerait aussi un examen de la place, du rôle et de l'influence de la SOCAPALM sur le secteur et sur les paysans camerounais. Il nous apparaît nécessaire que le groupe AFD réfléchisse également à des alternatives possibles pour un renforcement effectif de la filière au-delà de la position déjà dominante de la SOCAPALM.
- Qu'à l'instar de la SFI (Société Financière Internationale, filiale de la Banque mondiale pour le secteur privé), PROPARCO rende publics les classements de ses projets
- Que PROPARCO rende publiques les mesures

- de suivi diligentées dans le cadre des projets soutenus
- Que les moyens de PROPARCO soient augmentés afin de permettre un suivi effectif des projets par les équipes locales et par les équipes du siège
- Que PROPARCO instaure une démarche de transparence, d'information et de participation des organisations de la société civile françaises afin que celles-ci participent à l'élaboration des cadres de maîtrise des risques (sociaux, environnementaux et financiers) et dans une moindre mesure émettent une opinion consultative sur les projets financés.

5. L'investissement doit favoriser une gestion durable des ressources... mais quels sont les critères ?

En parallèle des cadres et alliances portés par les États et dédiés à l'investissement dans l'agriculture, plusieurs initiatives « responsables » portées directement par des acteurs privés se sont développées ces dernières années, soit via des engagements unilatéraux d'entreprises, soit via des démarches « multi-parties prenantes » réunissant plusieurs acteurs (entreprises, ONG, représentants des populations...), basées sur la négociation d'engagements, ou encore via la certification et la labellisation⁹⁹.

Ces initiatives mettent en avant la volonté de concilier efficacité économique et financière, avec le respect de l'environnement, la gestion durable des ressources et la garantie de conditions de travail décentes. Différentes démarches de certification ou labellisation, majoritairement soutenues par les entreprises elles-mêmes auprès des instances de normalisation ou des gouvernements, se sont multipliées ces dernières années afin de proposer – au consommateur et au financeur public – des produits « responsables » sur le plan social et

environnemental, comme la table ronde sur l'huile de palme ou les biocarburants durables. Un label est destiné généralement à différencier, à discriminer positivement un produit en lui attribuant des qualités particulières que n'ont pas les autres produits de même type. L'idée séduit car elle oriente et facilite le choix du consommateur et permet aux entreprises d'obtenir plus facilement des financements publics.

Au-delà des problèmes, toujours non résolus, relatifs à la vérification et aux audits indépendants, **la démarche de certification ou labellisation soulève un grand nombre d'effets pervers, en créant des raccourcis : un produit certifié, ou labélisé, ne signifie pas forcément que l'entreprise qui le distribue ait toujours un comportement responsable.** Parfois, et notamment dans le domaine agricole, seul un petit pourcentage de la production d'une entreprise est concerné. L'entreprise gagne en termes d'image, alors qu'il est impossible de vérifier si, en dehors du produit spécifique, elle adopte un comportement responsable.

Encadré 14

Le soutien de BIO au projet ADDAX-Bioenergy au Sierra Leone

Le groupe Suisse ADDAX et d'Oryx, multinationale spécialisée dans le secteur énergétique (pétrole, gaz, mine), ont conclu un accord avec le gouvernement de Sierra Leone¹⁰⁰ pour la location de 20.000 ha de terres pour une durée de 50 ans (avec prolongation possible de 21 ans) pour une monoculture de canne à sucre destinée à la production d'agroéthanol à destination du marché européen. La Société Belge d'investissement pour les pays en développement, BIO¹⁰¹, a contribué à l'investissement à hauteur de 10 millions d'euros.

Ce projet a été présenté comme un modèle d'investissement durable par ses promoteurs et a été le premier projet en Afrique à être certifié par la Table Ronde sur les biocarburants durables. Ce type de certification permet notamment d'écouler la production à un tarif plus élevé.

Dans le même temps, les rapports des organisations locales et internationales dénonçant les impacts environnementaux et sociaux du projet se sont multipliés¹⁰². Diminution de l'accès à l'alimentation,

⁹⁹ La certification est une procédure par laquelle une tierce partie donne l'assurance écrite qu'un produit, processus ou service est en conformité avec certaines normes. Un label de certification est un label ou un symbole indiquant que la conformité aux normes a été vérifiée. L'utilisation du label est habituellement contrôlée par l'organe d'élaboration de normes. Le label peut appartenir aux organismes de certification lorsque ceux-ci certifient par rapport à leurs propres normes spécifiques. Source ;normes environnementales et sociales certification et labellisation des cultures commerciales – FAO, 2003

¹⁰⁰ Ruées vers les terres - Quelles complexités belges dans le nouveau Far West mondial ?, Entraide et Fraternité, CNCD 11 11 11, FIAN, AEFJN, Oxfam, SOS Faim - Juin 2013

¹⁰¹ Créée à l'initiative du Ministre de la coopération au développement belge, cet instrument de la coopération belge qui s'inscrit dans les objectifs stratégiques de la Belgique en matière de développement, a pour mission de « favoriser la mise en place d'un secteur privé fort dans les pays en développement et émergents »

¹⁰² Voir notamment : Sierra Leone : un projet d'agrocarburant de l'entreprise suisse Addax Bioenergy renferme un grand potentiel... de conflit. - Réseau Sierra-léonais pour le Droit à l'Alimentation (SiLNoRF) - <http://farmlandgrab.org/18808#sthash.3ta3z753.dpuf> - ou encore En Sierra Leone, les multinationales font main basse sur les terres agricoles – Mediapart - <http://farmlandgrab.org/post/view/18868#sthash.J7w8n57M.dpuf>

pollution des sols suite à l'utilisation d'engrais et de pesticides, pollution et surexploitation des réserves d'eau... Au-delà des impacts directs du projet sur son environnement, qui interroge sur la pertinence de sa certification de durabilité, l'entreprise n'aurait pas non plus mis en œuvre ses engagements sur d'autres plans. Ainsi, plusieurs organisations ont dénoncé le manque de concertation claire et transparente avec les communautés lors de la conclusion de l'accord. Dans la plantation, le nombre d'emplois créés aurait été bien moins important que les promesses initiales et les conditions de travail sont aujourd'hui précaires, avec un salaire ne dépassant pas

2,50 euros par jour.

Dernier volet de ce projet d'investissement réussi, il bénéficierait d'une exemption complète d'impôt sur les sociétés pour une durée de 13 ans et d'exonérations de taxes à l'importation et de droits de douane pour l'ensemble du matériel importé. Pour rappel, les principes directeurs de l'OCDE à l'attention des entreprises multinationales insistent sur l'importance de la contribution aux finances publiques et stipulent que ces dernières devraient «s'abstenir de rechercher ou d'accepter des exceptions non prévues dans le dispositif législatif ou réglementaire »¹⁰³.

6. Toutes les modalités de financement sont bonnes à prendre... même les moins transparentes ?

Ces dernières années, les institutions financières de développement ont fortement diversifié leurs modalités de financement, notamment via leur branche dédiée au secteur privé, et dans la manière dont elles travaillent avec les acteurs bancaires et financiers. Ces modes de financement les éloignent de plus en plus du suivi, voire de la connaissance, du projet financé en bout de chaîne.

Ainsi en France, PROPARCO (filiale du groupe AFD, voir encadré 4), place le développement de ses activités avec ces acteurs dans le cadre de sa stratégie de dynamisation des marchés financiers. Pour cela elle a développé les prises de participation directes et indirectes, destinées à être cédées aux autres actionnaires ou sur le marché financier. Deux modes d'intervention existent :

- la participation directe (« Dans une logique d'accompagnement PROPARCO investit en fonds propres et quasi fonds propres dans des opérations

de haut de bilan : apports en capital, comptes courants d'actionnaires, obligations convertibles, prêts participatifs, prêts subordonnés. Ces interventions directes concernent généralement les institutions financières et les grandes entreprises régionales »¹⁰⁴)

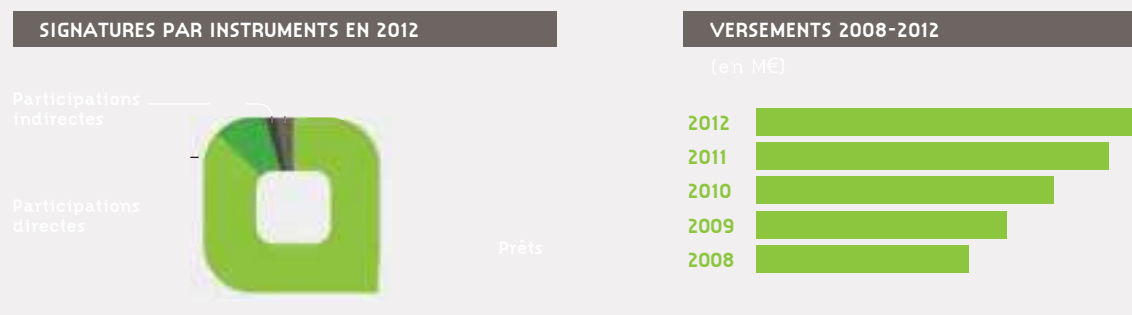
- la participation indirecte (« Dans une logique d'intermédiation et d'entraînement du secteur privé, PROPARCO prend aussi des participations dans des fonds d'investissement. PROPARCO met en avant le fait que l'effet de levier procuré lui permet de contribuer au financement des petites et moyennes entreprises locales. Les fonds d'investissement dans lesquels PROPARCO investit présentent des caractéristiques variées : sur un seul pays ou sur une région plus large, plurisectoriels ou non, dédiés au capital-investissement, capital-transmission ou encore au capital-développement »¹⁰⁵)

103 Principes directeurs de l'OCDE à l'attention des multinationales, mai 2011 - <http://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/principesdirecteursdelocdealintentiondesentreprisesmultinationales.htm>

104 <http://www.PROPARCO.fr/Jahia/site/PROPARCO/Participations>

105 Idem

Figure 4



Source : Chiffres des 2012 – PROPARGO¹⁰⁶

Un projet est qualifié de projet en intermédiation financière lorsque le groupe AFD finance :

- en direct un intermédiaire financier ;
- des projets/entreprises à travers le refinancement d'un intermédiaire financier ou à travers la prise de participation dans des fonds d'investissement ;
- des collectivités locales à travers le refinancement d'un intermédiaire financier.

Cette modalité de financement, pour efficace qu'elle soit en termes de levée de fonds, soulève de nombreuses questions. L'une d'elles, et non la moindre, touche en à la capacité du bailleur institutionnel à assurer le suivi du projet final financé, et son évaluation, en termes d'impacts sociaux et environnementaux et de contribution au développement.

En effet, les projets en intermédiation financière sont destinés selon PROPARGO à soutenir les PME locales via les banques nationales ou régionales. Ils suivent le même cycle de vie que les projets en financement direct. Cependant, la démarche d'évaluation environnementale et sociale de ces projets diffère de celle des projets en financement direct.

Alors que des plans de gestion environnementaux et sociaux peuvent être menés à bien directement par le groupe AFD en cas de financement direct, la démarche d'évaluation environnementale et sociale en cas d'intermédiation financière semble, selon les informations que nous avons recueillies, se limiter à une analyse de la démarche d'évaluation environnementale et sociale de l'intermédiaire

financier (en tant qu'entreprise) d'abord. À charge pour celui-ci de s'assurer que les entreprises qu'il finance mettent en œuvre eux-mêmes une démarche d'évaluation environnementale et sociale. C'est à l'intermédiaire financier d'informer « régulièrement » le groupe AFD du résultat de l'évaluation environnementale et sociale des entreprises qu'il finance et, le cas échéant, de l'avancement de sa mise à niveau environnementale et sociale.

Il semble donc qu'il n'y ait aucun suivi spécifique du projet final destiné à être financé : tout repose sur les informations extra-financières fournies par les entreprises dans le cadre de leur communication institutionnelle, ce qui est loin de suffire pour mesurer les impacts d'un projet.

Si le groupe AFD se défend de travailler avec des intermédiaires financiers qui ne se baseraient pas sur les mêmes standards, l'intermédiation revient à sous-traiter la mise en œuvre de la démarche environnementale et sociale sans disposer de moyens de contrôle effectifs.

Au niveau international, le CAO¹⁰⁷, mécanisme indépendant de recours pour les projets recevant l'appui des deux institutions du Groupe de la Banque mondiale dédiées au secteur privé (la Société financière internationale (SFI, ou IFC en anglais) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA en anglais) a récemment alerté sur cette perte de responsabilité des financeurs appliquant les normes de la Société Financière Internationale (ce qui est le cas de PROPARGO, dans des projets financés en intermédiation financière¹⁰⁸). Le CAO note ainsi qu'il est impossible à la SFI

¹⁰⁶ http://www.PROPARCO.fr/webdav/site/PROPARGO/shared/ELEMENTS_COMMUNS/PDF/Chiffres%20Ciefs/Chiffres%20cl%C3%A9s%202012.pdf

¹⁰⁷ Le CAO est un mécanisme indépendant qui sert de recours pour les problèmes que peuvent soulever des projets recevant l'appui des deux institutions du Groupe de la Banque mondiale spécialisées dans le secteur privé, à savoir la Société financière internationale (IFI) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA). L'IFI et la MIGA contribuent à la réduction de la pauvreté en soutenant le développement du secteur privé dans les pays du monde entier. Si des gens pensent qu'un de leurs projets peut avoir sur eux des effets négatifs, ils peuvent demander l'aide du CAO pour faire part de leurs problèmes. Le CAO travaille avec l'ensemble des principales parties concernées par les projets considérés pour trouver de véritables solutions propres à améliorer sur le terrain les résultats d'ordre environnemental et social de ces projets. – plus d'informations : <http://www.cao-ombudsman.org>

¹⁰⁸ CAO Compliance Audit of IFC's Financial Sector Investments, <http://www.cao-ombudsman.org/newsroom/>

d'imposer aux destinataires finaux du financement le respect des droits des populations locales. Mais l'intermédiation financière n'est pas la seule modalité financière amenuisant les capacités de suivi des institutions financières de développement.

Ces institutions prennent de plus en plus souvent des participations dans des fonds d'investissement, à nouveau sans grande visibilité sur les projets qui seront portés.

Encadré 15

Plantations agroindustrielle de palmiers à huile en RDC : le développement pour qui ?

Quand les agences de développement s'engagent via des fonds d'investissement, leur première préoccupation est-elle la rentabilité de l'investissement, ou l'objectif de développement ?

En République Démocratique du Congo, les anciennes Plantations et Huileries du Congo, joyau colonial Belge fondées en 1911 dans la province de l'Equateur, ont été reprises en 2007 par Feronia, une société canadienne. Cette entreprise enregistrée à la bourse de Toronto développe aussi son activité (palmier à huile et riz essentiellement) dans la Province orientale et dans le Bas-Congo. Mais, à en croire les rapports financiers, les filiales congolaises seraient toutes détenues via une société basée en RDC de droit caïmanais (Feronia JCA limited), elle-même filiale d'une société basée aux îles Caïmans (Feronia CI Inc), pays dans lequel l'entreprise n'est soumise à aucun impôt sur les bénéfices.

Au plan fiscal, le rapport financier de 2010 est explicite. Feronia cumulerait absence d'imposition aux Caïmans, trêve fiscale en RDC jusqu'en 2012, et utiliserait les pertes enregistrées au Canada pour réduire les profits imposables des années suivantes¹⁰⁹...

Pour Feronia PHC, « la RDC est le grand espoir mondial pour l'agriculture à grande échelle et à faible coût nécessaire pour nourrir la population mondiale qui augmente¹¹⁰ ». L'entreprise met aussi en avant, paradoxalement, sa contribution au développement de l'agriculture familiale

et à la sécurité alimentaire locale (baisse du prix de l'huile, baisse des importations), soulignant sa volonté de développer des « grandes plantations agroindustrielles durables ». **Feronia est fière de la taille de ses exploitations : 107 892 hectares. L'entreprise souligne, sur son site, que cela correspond à la superficie totale d'Amsterdam, Bruxelles, Dublin, Genève, Lisbonne, Manhattan, Montevideo, Paris, San Francisco et Zurich plantée en palmier à huile**¹¹¹ ! Et dans cette grande œuvre Feronia a su trouver des alliés de poids : des financiers bien sûr, et des agences financières de développement.

Fin 2012, L'African Agricultural Fund a choisi d'entrer au capital de Feronia pour plusieurs millions de dollars (à hauteur de presque 20%¹¹²). Ce fond d'investissement géré par Phatisa est basé à l'île Maurice (un centre financier offshore majeur¹¹³). Il a été créé en 2009 par le Ministre français de la Coopération de l'époque¹¹⁴, et par le Président de la Banque Africaine de Développement, dans la dynamique « du Partenariat mondial pour la sécurité alimentaire, initié par la France à la suite de la crise alimentaire de 2008 »¹¹⁵. Un pool d'institutions financières de développement (IFID), a répondu à l'appel, y compris le groupe Agence Française de Développement (AFD-PROPARCO), aux côtés de l'Agence Espagnole de Coopération Internationale pour le Développement (AECID), l'institution financière de développement américaine (OPIC), le fond de l'OPEC pour le dévelop-

109 Extrait d'un rapport "management discussion and analysis" 2013 : "Feronia currently operates oil palm plantations in the DRC, having acquired 76.17% of the shares of Plantations et Huileries du Congo S.c.A.R.L ("PHC"), a company incorporated under the laws of the DRC, from subsidiaries of Unilever plc on September 3, 2009"

110 <http://feronia.com/About/Vision/default.aspx>, consulté le 26 septembre 2013

111 http://feronia.com/files/doc_presentations/FRN%20Presentation%20March%202013%20FINAL_v001_c61811.pdf Document de présentation de l'entreprise, consulté en ligne le 26 septembre 2013

112 http://www.agencecofin.com/?option=com_k2&view=item&id=8044:rd-congo-le-fonds-aaf-entre-au-capital-de-feronia&Itemid=264&tmpl=component&print=1, consulté le 26 septembre 2013

113 Article de Faim et Développement magazine, Jean Merckaert, Ile Maurice – l'autre paradis, février 2010, http://ccfd-terresolidaire.org/fdm/2010/245-246-janvier-fevrier-2010/revoir-les-regles-du-fdm_2128

114 Voir <http://www.joyandet.fr/tag/cooperation/page/5/>, dernière consultation le 02/10/2013

115 <http://survie.org/billets-d-afrique/2013/220-janvier-2013/article/afd-agence-francaise-du>, Billets d'Afrique, consulté le 26 septembre

pement international (OFID), la compagnie financière néerlandaise de développement (FMO), le Fonds International pour le Développement Agricole (IFAD), la Banque de Développement Africaine (AfDB), la Banque de Développement d'Afrique du Sud (DBSA), la Banque de Développement Ouest-Africaine (BOAD), la Banque d'Investissement et de Développement ECOWAS (EBID).

Quel enjeu pour toutes ces institutions ? Selon leurs propres explications, il s'agit de soutenir les investisseurs privés en structurant « leurs participations en un mécanisme visant à supporter le risque des premières pertes qui fournira aux investisseurs privés d'AAF un rendement accéléré¹¹⁶ » ! Les IFID ont d'ailleurs pu s'appuyer sur les conseils avisés d'un fameux cabinet d'avocats d'affaires français¹¹⁷.

Pour Olivier de Schutter, rapport spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation, « la vraie question est de savoir si les terres disponibles doivent prioritairement bénéficier aux investisseurs étrangers ou aux paysans locaux. L'accès doit être équitable. Car l'important ce n'est pas l'investissement mais la manière de faire reculer la pauvreté dans les campagnes »¹¹⁸. Il souligne ainsi que « Si on laisse se développer les grandes exploitations, les petites vont disparaître, et les paysans vont rejoindre les villes »

Cela est particulièrement vrai en RDC, où l'insécurité alimentaire touche près de 73% de la population¹¹⁹. Ces immenses palmeraies sont-elles le meilleur moyen de lutter contre ce fléau ? La province de l'Equateur est la plus pauvre des provinces congolaises avec un taux de pauvreté¹²⁰ de 93,6 % de la population. Une province où 1 % seulement de la population a l'électricité et où la mortalité infantile est de 102%. Une province où les 5,8 millions d'habitants sont à 76 % paysans, dans un pays qui n'a pas encore adopté un code foncier efficace qui les protégerait de l'insécurité foncière et des accaparements de

terres. Le gouvernement de RDC, encouragé par les institutions financières internationales, est prêt à octroyer les terres aux investisseurs étrangers à des conditions très avantageuses. Cependant, sous la pression notamment des organisations paysannes qui se structurent peu à peu, une nouvelle « Loi Portant Principes Fondamentaux Relatifs à L'Agriculture » promulguée en décembre 2011 prévoit aujourd'hui que les sociétés d'exploitations agricoles en RDC soient détenues en majorité par des acteurs locaux (gouvernement ou acteurs privés). À l'heure actuelle, les principales filiales de Féronia en activité au Congo sont PHC, dans laquelle le gouvernement possède 23.83%, et Féronia PEK, détenue à 20% par une entreprise privée congolaise. Dans tous ses documents officiels, FERONIA explique qu'il existe un doute quant à l'application de cette nouvelle règle sur les concessions existantes et annonce les effets négatifs potentiels d'une telle loi sur les résultats de l'entreprise si elle devait s'y soumettre. Entrée en vigueur en juin 2012, les entreprises avaient jusqu'à juin 2013 pour se mettre en conformité avec la loi. « À cette date, la direction a décidé qu'il était meilleur pour l'entreprise de ne rien faire¹²¹ ». Par ailleurs, Féronia admet qu'elle est en contact avec les pouvoirs publics pour discuter de cette loi.

116 <http://www.lawinfrance.com/articles/Gide-Loyrette-Nouel-conseille-un.html>, consulté le 26 septembre 2013

117 Idem

118 « À la conquête de l'or vert africain », Jeune Afrique.com, 8 octobre 2010 : <http://www.jeuneafrique.com/Articles/Dossier/ARTJAJA2594p092.xml0/ONU-mozambique-agriculture-omcolivier-de-schutter-je-denonce-l-iniquite-des-regles.html>

119 Statistiques FAO 2013

120 Programme des Nations Unies pour le développement. Unité de lutte contre la pauvreté PROVINCE DE L'EQUATEUR . PROFIL RESUME PAUVRETE ET CONDITIONS DE VIE DES MENAGES PNUD RDC Mars 2009. http://www.cd.undp.org/mediatfile/Profile_equateur_Final.pdf

121 Rapport financier pour les six premiers mois de l'année 2013 : "At this time, management has determined that it is in the best interest of the Company to take no action"

7. Une évaluation de l'impact des investissements doit être menée... mais pas forcément sur la sécurité alimentaire ?

La première chose que l'on pourrait attendre d'un investissement devant contribuer à la sécurité alimentaire... c'est que ce soit le cas. Ce n'est pourtant pas automatique. Ainsi, en plus des failles dans les procédures d'évaluation en amont de la proposition de projet porté par un acteur privé, l'évaluation de ses impacts reste inégale voire inexistante.

Encadré 16

Nouvelle Alliance du G8 ou comment la sécurité alimentaire peut favoriser le climat des affaires...

Les États membres du G8 se sont lancés dans un exercice de redevabilité pour l'Initiative de l'Aquila qui s'est traduit par la publication de trois rapports. Y sont répertoriés les projets déclarés au titre de l'initiative ainsi que les montants engagés mais aucune évaluation n'est prévue en tant que telle sur l'état de la sécurité alimentaire des populations ciblées. La dernière initiative en date du G8, la Nouvelle Alliance pour la Sécurité Alimentaire, ne semble pas partir sur de meilleures bases, à voir les indicateurs censés évaluer les progrès de chacun des pays. Tout d'abord, aucun processus d'évaluation et de suivi n'est à ce jour prévu pour les investisseurs privés, qui en sont pourtant les premiers acteurs : quels comptes ces derniers sont ils censés rendre ? Seule une lettre d'intention des acteurs privés a été jointe au cadre de coopération pour chacun des pays. Les entreprises internationales y font part de stratégies régionales et précisent rarement les projets et financements réellement prévus ainsi que les

objectifs attendus. À l'inverse les projets des entreprises nationales sont à peine décrits se limitant pour une grande partie à une reprise des objectifs et des engagements régionaux de l'entreprise. Il ne semble même pas y avoir de cadre d'engagement s'appliquant de manière uniforme au secteur privé. Concernant les investisseurs publics, c'est surtout du côté des pays d'accueil qu'on retrouve des indicateurs... malheureusement éloignés des objectifs premiers officiels de la Nouvelle Alliance. On retrouve par exemple pour la Tanzanie l'amélioration de son indice 'Doing Business' (indice de « facilité des affaires »¹²²), le volume des nouveaux investissements et le taux d'accroissement de l'investissement privé pour la production, la commercialisation et la vente de semences. L'absence d'indicateurs pour mesurer l'impact sur la sécurité alimentaire, la nutrition ou la pauvreté (taux de malnutrition, revenus de la population rurale, etc.) est criante.

¹²² Le Classement des pays selon l'indice Doing Business est élaboré chaque année par la Banque Mondiale. Les pays y sont classés en fonction de la facilité d'y faire des affaires, de 1 à 185, la première place indiquant le plus haut niveau de facilité. Un classement élevé sur l'indice de facilité de faire des affaires signale un environnement réglementaire propice aux opérations commerciales: simplicité des procédures de création d'entreprise ou de transfert de titre de propriété, impôts faibles, etc. Cet instrument participe à la mise en concurrence des législations et à la course internationale vers le moins disant. La Banque Mondiale est par ailleurs actuellement entrain développer un indice doing business spécifique à l'agriculture.

Pourtant, des centres de recherche européens et notamment en France, travaillent aujourd'hui sur l'évaluation des impacts sur la sécurité alimentaire. Le CIRAD¹²³ a ainsi élaboré un questionnaire spécifique à l'attention des porteurs de projets dans les pays du Sud (voir encadré 16)¹²⁴.

Encadré 17¹²⁵

L'étude VISA : Prendre en compte la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les projets de développement

Ce guide opérationnel pour des concepteurs de projets de développement, réalisé par deux chercheurs du CIRAD avec le soutien du Ministère des Affaires Étrangères et de l'Agence Française de Développement, a pour objectif de mettre au point et tester une grille d'analyse de projets de développement au regard de leur impact sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle. En prenant une perspective plus large, ce questionnaire doit permettre de mettre en exergue les impacts, tant positifs que négatifs, de l'ensemble des projets dits de développement, c'est-à-dire au-delà des projets agricoles.

« la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) est une notion complexe, déterminée par de nombreux facteurs qui doivent être pris en compte pour améliorer effectivement les situations alimentaires et nutritionnelles. À défaut, et comme l'ont montré divers auteurs les projets de développement agricole ont un impact faible voire négatif sur la SAN. Parce que la SAN ne se réduit pas à une

question de disponibilités alimentaires, des projets de développement d'autres secteurs que l'agriculture ou le développement rural peuvent contribuer à cet objectif »

Basé sur les 4 piliers de la sécurité alimentaire (accès, disponibilité, qualité, régularité), ce questionnaire permet à tout porteur de projet de s'interroger sur les impacts potentiels de son investissement sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle et ce dès la phase de préparation.

Le questionnaire demande aujourd'hui à être testé sur les projets d'ONG, agences et initiatives de développement destinées à la sécurité alimentaire. Mais Il est très probable que, à l'aune de cette grille d'analyse, l'examen des projets de développement classiques basés sur une approche mono sectorielle révélerait une contribution limitée à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, qui par nécessité dépend de facteurs multisectoriels.

123 CIRAD : développer le sigle

124 Bricas N. et Aspe C., 2013. Prendre en compte la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les projets de développement. Guide d'auto-évaluation ex ante à l'usage de concepteurs de projets. Montpellier et Paris, Cirad, AFD, MAE. p. 22

125 Ibid note 77

Un peu de prospective : si on ne change rien, ca peut donner quoi en 2025 ?

Imaginons qu'en 13 ans, la population mondiale ait augmenté de 20 % pour atteindre, selon le recensement mondial de janvier 2025, 8 milliards d'habitants (6,5 en 2012). 97 % de cette croissance s'est produite dans les « nouveaux pays développés » et les pays toujours en développement (appelés alors pour l'ensemble pays en développement), en Asie et en Afrique.

L'Afrique, confrontée à la multiplication des crises alimentaires depuis le début des années 2000, voit une zone d'insécurité alimentaire permanente se dessiner désormais de l'Ouest à l'Est du continent. La région n'a pas pu rattraper une situation d'ores et déjà difficile au début du siècle.

La population rurale a fortement baissé, le développement de monocultures à grande échelle encouragé notamment par les initiatives du G8 avec les agroindustriels (AFSI et Nouvelle Alliance), ayant fortement restreint les possibilités d'emploi à la campagne. On trouve désormais majoritairement des ouvriers agricoles et quelques villageois sans terres ni semences à cultiver (car dans l'incapacité de se les payer) survivant dans des conditions extrêmement difficiles. Des « poches » d'agriculture familiale subsistent, soutenues par la coopération internationale, et produisent une alimentation de qualité pour quelques élites urbaines. Les services publics en milieu rural et/ou dédiés à l'agriculture sont quasiment inexistantes, les caisses des États étant vides. Quelques hôpitaux et écoles subsistent aux abords des plantations, mais ils sont réservés aux employés.

Finie l'indépendance paysanne et la culture vivrière, voilà venu le temps du prolétariat agricole et du marché mondial ! Car à quoi bon produire pour à côté de chez soi – dans de plus petites quantités et avec des variations moindres de prix – quand la récolte peut être vendue au plus offrant et au meilleur moment dans des salles de marchés à l'autre bout de la planète. Alors il faut produire toujours plus pour pouvoir répondre à ces demandes croissantes, soutenues par les impacts du changement climatique, qui touchent chacune leur tour les grandes régions productrices, et renforcent un peu plus les tensions sur les marchés. Changement climatique que l'agriculture n'a pas su limiter. Le secteur est toujours responsable d'1/4 des émissions de gaz à effet de serre et n'a pas su s'adapter à ces conditions dégradées: ressources raréfiées, sols dégradés, surface arable réduite... Pire, la surexploitation et la fuite en avant continue. Les pratiques basées sur la productivité à tout prix à base de semences modifiées, d'engrais et intrants chimisés sont la norme.

Et la sécurité alimentaire dans tout ça ? **À la veille de la Conférence de Bilan sur les Objectifs du Développement Durable (lancés en 2015 dans la suite des objectifs du millénaire), les off n'annoncent rien de bon : l'objectif de réduire par deux le nombre de personnes souffrant de la faim, déjà reconduit en 2015, ne sera une nouvelle fois pas atteint.**

Le G28 (qui regroupe les anciens pays riches et les nouveaux pays développés) souhaite désormais faire de l'insécurité alimentaire une priorité et doit annoncer un financement spécifique à la sécurité alimentaire en zone urbaine. Acteurs pivots de l'initiative : Walmart et Unilever.

Vision et recommandations du CCFD-Terre Solidaire

Le CCFD-Terre Solidaire agit depuis plus de 50 ans dans les pays du Sud pour lutter contre la faim et assurer un développement qui réponde aux besoins des populations. Il porte avec ses partenaires une vision basée sur la reconnaissance des droits humains et de la souveraineté alimentaire des populations c'est-à-dire le droit pour chaque peuple de définir sa propre politique agricole, à condition qu'elle ne nuise pas à un tiers. Ce sont ces éléments qui devraient aujourd'hui irriguer la réflexion sur les investissements responsables dans l'agriculture.

1

- Les Directives volontaires pour le droit à l'alimentation – FAO - 2003
- Les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers, des pêches et des forêts, mai 2012

La place croissante des investisseurs privés dans les projets de développement ne devrait pas accélérer la disparition de la diplomatie des droits de l'homme au bénéfice de la diplomatie économique. À l'inverse, un investissement responsable devrait être le premier vecteur de la mise en œuvre de ces engagements internationaux en matière de droits humains et en conditionner le financement.

Un investissement responsable doit appliquer un devoir de vigilance concernant le respect des droits humains

Le plus souvent, les bénéficiaires des fonds publics pour la mise en œuvre de projets de développement sont des entreprises multinationales des pays du Nord (ou de pays émergents pour les fonds publics de ces pays). Ces projets sont développés dans des pays où les États n'ont pas les moyens ou la volonté de prévenir les violations des droits humains et à l'environnement que ces actrices de la mondialisation peuvent provoquer. La situation du droit actuel n'aide pas à les responsabiliser : en droit, la société multinationale n'existe pas en tant que telle, alors même qu'en termes comptables elle est reconnue comme un ensemble consolidé. Elle est juste l'assemblage de plusieurs entités, toutes séparées juridiquement les unes des autres. Ainsi, une filiale d'une société considérée « française » peut impunément porter atteinte aux droits ou à l'environnement sans que sa maison-mère, basée à la Défense, en soit considérée comme responsable. Pour pallier à ce vide juridique de la mondialisation, plusieurs textes internationaux ont introduit la notion de « devoir de vigilance » des maisons-mères à l'égard de leurs filiales et sous-traitants, et plus largement, de sa sphère d'influence (ISO26000). Cela se traduit par un processus qui devrait permettre d'identifier, prévenir et remédier aux incidences négatives sur les droits humains (consultation libre préalable, et éclairée des populations concernées, études d'impact social, environnemental et fiscal indépendantes, mécanismes de recours en cas de violation des droits et des règles internationales applicables aux entreprises, mise en place de mécanismes de suivi impliquant les parties prenantes).

Sans l'introduction dans les législations nationales de ce devoir de vigilance, il n'est pas possible aujourd'hui d'encadrer les activités des entreprises multinationales, même pas dans le cas de

financement public pour des projets dits de développement.

Selon ces mêmes normes internationales, les États ont non seulement le devoir de protéger les populations des atteintes aux droits humains provoquées pas des acteurs privés, mais ils ont également un devoir d'exemplarité dans leur action en tant qu'acteur économique. Ainsi, les banques publiques de développement et les agences de crédits à l'exportation ont aussi un devoir de vigilance à appliquer à leurs propres activités et dans leurs relations d'affaires avec d'autres entités non étatiques.

2

populations locales, et cela quelque soit le secteur de l'investissement concerné. Cela passe par une gouvernance responsable des régimes fonciers incluant les populations locales et assurant une reconnaissance des régimes informels. Ainsi, comme le rappellent les directives volontaires pour la gouvernance foncière responsable, les « investissements directs étrangers ou les États encourageant les investissements doivent s'assurer de la protection des droits fonciers légitimes, promouvoir la sécurité alimentaire et l'application des obligations existantes ».

3

2. Recommandations du CCFD-Terre Solidaire

De nombreuses voix s'élèvent ces dernières années pour dénoncer ces investissements qui s'affranchissent des règles. Les mobilisations des populations se multiplient, leurs actions sont relayées par la société civile.

De nombreux acteurs demandent aujourd'hui aux États d'agir pour qu'un cadre de régulation des activités des acteurs privés au regard de leurs impacts socioculturels, économiques et environnementaux. C'est pourquoi, le CCFD-Terre Solidaire demande à l'État français et à travers lui, à l'Union européenne et aux institutions internationales, lorsqu'ils apportent leur caution ou financement à des investissements privés, en particulier dans leurs opérations de développement (G8, G20, AFD/PROPARCO, BEI), de poser des exigences plus fortes à l'égard des entreprises quant à leur responsabilité sociale, environnementale et fiscale. Plus particulièrement en matière d'investissement dans l'agriculture, l'État doit s'assurer que les projets financés ne nuisent pas à la sécurité alimentaire des populations locales.

► Agriculture familiale, lutte contre les accaparements de terres : en faire de vraies priorités !

La France se place depuis longtemps en première ligne de la défense des agricultures familiales (comme elle l'a encore réaffirmé à l'occasion du comité interministériel de juillet 2013 sur le développement). Il en va de même pour la lutte contre les accaparements de terre (via son implication dans l'élaboration ou la mise en œuvre des directives volontaires, comme l'a rappelé Pascal Canfin, Ministre du développement, en octobre 2012 et juin 2013).

Ces engagements politiques doivent aujourd'hui se retrouver dans les politiques et projet développés par la France. Il y a là un enjeu de cohérence de l'action de la France, en particulier via son agence de développement, mais aussi via les initiatives de développement portées à l'international comme la Nouvelle Alliance pour la Sécurité Alimentaire du G8. La France ne doit plus engager de financements, ou apporter sa caution, à des projets ne s'inscrivant

pas dans ces priorités. Un fléchage spécifique des projets dédiés à l'agriculture familiale dans les financements alloués dans le secteur pourrait en permettre une meilleure évaluation.

Concernant la lutte contre les accaparements de terres, la France doit mettre en place des cadres assurant l'application, aux projets qu'elle finance, des recommandations des directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers. Un investisseur, pour s'assurer qu'il respecte les droits fonciers légitimes¹²⁷, doit être en mesure de commanditer une étude spécifique permettant de mesurer l'impact foncier du projet, quelque soit le secteur :

- empreinte foncière et ressources du projet (surface concernée directement et dans la zone d'influence – c'est-à-dire en prenant en compte les investissements environnant le projet comme les infrastructures ; évaluation de l'utilisation des ressources, et prioritairement de l'eau ;
- évaluation du contexte foncier du projet rendant compte du taux d'utilisation des terres, du pourcentage de population rurales sans accès à la terre, des droits fonciers en vigueur ou revendiqués sur le territoire (y compris droits coutumiers et collectifs).

C'est uniquement par ce biais que les acteurs du développement pourront s'assurer que le projet financé ne contribue pas à des accaparements de terres ou de ressources et ne détruit pas le tissu rural local.

127 Recommandations 12.15 DV

► Mettre en place des cadres assurant la responsabilité des investisseurs

La France ne doit plus engager de financements publics dans des initiatives portées par le secteur privé et pour lesquelles les conditions de responsabilité ne sont pas assurées. Elle doit donc d'ores et déjà :

- transposer le devoir de vigilance dans le droit national pour le rendre effectif afin que les bailleurs institutionnels finançant des investissements :

- veillent à ce qu'une consultation préalable et effective des populations soit menée, pour s'assurer du respect de leurs droits ;

- mènent des études d'impact social, environnemental et fiscal indépendantes, dans la phase de conception du projet et avant tout démarrage, intégrant l'empreinte sur le foncier et sur les ressources et les mécanismes adéquats de révision voir d'annulation du projet ;

- garantissent l'existence de mécanismes de recours pour les populations et les sociétés civiles, en cas de violation des droits et d'infraction aux règles internationales applicables aux entreprises.

- imposer des règles de transparence pour les entreprises. L'enjeu est d'obtenir que les entreprises paient des impôts là où elles ont des activités réelles. Les bailleurs institutionnels finançant des investissements doivent :

- exiger la transparence comptable pays par pays pour lutter contre l'évasion fiscale (liste exhaustive des activités, effectifs, chiffre d'affaires, bénéfices, impôts sur les bénéfices et subventions reçues) ;

- exiger la transparence sur les propriétaires réels des entreprises et autres « sociétés écran ».

- Par ailleurs la France doit pousser pour que ces recommandations relatives à la responsabilité de l'investisseur constituent le socle des principes pour des investissements agricoles responsables travaillés dans le cadre du CSA.

► Améliorer l'évaluation des impacts des projets

Comme les différents exemples de ce rapport l'ont montré, les bailleurs engagés au titre des initiatives de développement sont multiples, et plusieurs bailleurs publics peuvent ainsi devenir co-financeurs d'un même projet. Il est crucial aujourd'hui d'assurer une uniformité des cadres d'évaluation et de suivi entre les différentes institutions de développement afin de permettre une lecture transversale de leurs actions.

Il est par ailleurs déterminant que les indicateurs d'évaluation correspondent à l'objectif poursuivi par un projet. Les agences doivent donc développer des indicateurs destinés à évaluer spécifiquement les impacts d'un projet sur la sécurité alimentaire, d'autant plus que la majorité des données sont aujourd'hui disponibles. Ces indicateurs devraient comprendre à minima, afin de répondre aux 4 piliers de la sécurité alimentaire que sont l'accès, la disponibilité, la régularité et la qualité de l'alimentation :

taux de malnutrition, niveau et évaluation des prix des matières premières agricoles sur les marchés locaux et national, évolution des importations / exportations de denrées alimentaires, taux de production, évolution de la production vivrière, pouvoir d'achat des ménages...

L'impact des projets sur la souveraineté alimentaire ne devrait pas être étudié uniquement pour les projets agricoles mais plus largement pour l'ensemble des projets, lorsqu'ils ont un impact sur le territoire et les ressources (comme c'est le cas pour les infrastructures, les industries extractives minières ou pétrolières...). Les propositions des centres de recherche en la matière devraient être intégrées aux travaux actuels concernant les investissements et la sécurité alimentaire.

