

SÉCURITÉ ALIMENTAIRE : DES NORMES NOVATRICES ET CONSENSUELLES

EDITORIAL

Lors des dix dernières années, une surface correspondant à près de cinquante fois la superficie de la Suisse a été cédée à l'échelle mondiale. De plus en plus fréquemment, ces concessions de terres sont sources de tensions, voire de violences. Par ailleurs, les enjeux politiques liés à l'accès à la terre peuvent aussi constituer une menace pour la sécurité alimentaire dans un grand nombre de pays.

La DDC approche cette thématique par différents biais. D'une part, elle s'engage fortement dans l'agriculture et soutient les petits producteurs alimentaires en Afrique sub-saharienne, en Asie Centrale, du Sud et de l'Est, ainsi qu'en Amérique latine. La gouvernance de terres collectives, des pâturages et des forêts est directement liée à la prévention et à l'atténuation des conflits. Là où elle intervient, la DDC encourage la participation de tous les acteurs concernés et l'autonomisation des communautés rurales.

D'autre part, la DDC soutient depuis 2008 l'émergence d'une approche stratégique globale de la gouvernance foncière. Elle s'engage pour la mise en place et l'appli-

cation de cadres réglementaires pour la gouvernance des terres et des autres ressources naturelles et contribue à l'élaboration de critères pour des investissements responsables dans l'agriculture.

En étroite collaboration avec d'autres États, ainsi qu'avec le secteur privé, avec des ONGs et autres institutions internationales publiques ou privées, la DDC participe à la mise en œuvre des «Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers», adoptées en 2012. Mieux, c'est la Suisse qui a conduit les négociations pour finaliser les «Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires (RAI)», conclues avec succès en août 2014 à Rome.

Les articles ci-joints reflètent l'engagement de la DDC et les importants résultats que nous avons déjà obtenus. Certes, les défis en matière de sécurité alimentaire restent nombreux. Mais à travers les différentes approches sur lesquelles elle peut fonder ses interventions, la DDC contribuera sans relâche à y faire face.

Dominique Favre
Vice-directeur adjoint

LES BONNES PRATIQUES DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE

La «taille d'un terrain de football» est devenue une unité de mesure couramment utilisée pour rendre tangibles des surfaces de territoire. Mais qui peut se représenter 52 218 949 terrains de football? C'est la surface de toutes les acquisitions de terre agricole dans le monde, qu'elles soient effectives, prévues ou avortées. Soit neuf fois la Suisse. Le site internet de l'Initiative Land Matrix, qui donne ces chiffres, signale qu'il s'agit d'un ordre d'idée. Les données exactes sont difficiles à obtenir.

Il est certain par contre que le volume de ces transferts est en augmentation, sans réel contrôle et qu'il menace la sécurité alimentaire des populations les plus vulnérables. Une liste de principes destinés à encadrer ces investissements (voir p. 3) vient d'être adoptée par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA). Ces règles n'ont toutefois de valeur que si la gestion du foncier est clairement définie. C'est le but d'un recueil de directives édictées en 2012 par le même CSA, qui commence à porter ses fruits.

Prise de conscience

La crise alimentaire mondiale de 2008, qui a cumulé faibles récoltes régionales, hausse des prix mondiaux et spéculation, a agi comme un électrochoc: des millions d'hectares de terre cultivable dans les pays en développement sont transformés en cultures industrielles, parfois non alimentaires, pour générer des devises. Et cela alors que les trois-quarts des pauvres dans le monde vivent en zone rurale. Près de 90% dépendent de l'agriculture, souvent sans droit reconnu sur les parcelles qu'ils travaillent. Cette prise de conscience s'est inscrite dans une réflexion plus large stimulée par la préparation de la Conférence Rio+20: la population mondiale augmente, mais nous vivons dans un monde fini qu'il faut gérer avec parcimonie. En 2012, les «Directives volontaires pour une gouvernance responsable des



Rizières près d'un village laotien. Les ressources naturelles, notamment en terre et en eau, sont limitées, d'où l'importance d'y investir de manière responsable.

régimes fonciers» ont vu le jour dans ce contexte global.

Le document a été rédigé après de larges consultations internationales par le CSA. Cette plateforme intergouvernementale basée à Rome est dédiée à la sécurité alimentaire et à la nutrition. Membre de son organe directeur, la Suisse a participé activement à l'élaboration du texte. But principal des directives: sécuriser l'accès et le contrôle des populations rurales les plus vulnérables des pays en développement sur les ressources naturelles dont elles dépendent.

Des recommandations concrètes

Le recueil décrit sur plus de 40 pages les «pratiques reconnues au niveau international» destinées à améliorer la gouvernance du foncier. Les directives portent sur la terre, la forêt et la pêche. Elles doivent être «interprétées et mises en œuvre en cohérence avec les obligations existantes découlant de la législation nationale et du droit international», précise l'introduction du document.

En matière de reconnaissance juridique et d'attribution des «droits et devoirs fonciers», les directives prônent l'établissement de registres fonciers, la protection des droits existants, même secondaires (comme la cueillette), des droits égaux pour hommes et femmes, la protection contre les expulsions forcées illégales, etc. Elles portent une attention à l'usage des domaines publics et au fait que «les terres, les pêches et les forêts possèdent une valeur sociale, culturelle, spirituelle, économique, environnementale et politique pour les peuples autochtones (...)». Les

droits de ces derniers font d'ailleurs l'objet d'un chapitre détaillé, signe qu'ils sont particulièrement menacés.

Une part substantielle des directives cible évidemment les transferts et redistributions de droits «par le biais du marché», qui doivent se dérouler dans des conditions transparentes, non discriminatoires et en accord avec le droit. Notamment, «les Etats devraient s'assurer que lorsqu'ils facilitent les transactions foncières sur le marché, ils protègent les droits fonciers des petits producteurs». De plus, les investissements devraient contribuer à l'élimination de la pauvreté, à la sécurité alimentaire et à l'utilisation durable des terres, pêches et forêts.

Le recueil aborde en outre, parmi d'autres, les questions d'expropriation, d'administration des régimes fonciers ou d'actions à mener face au changement climatique, aux situations d'urgence et aux catastrophes naturelles. A une échelle plus locale, les recommandations touchent aussi les conflits de droits entre membres d'une même famille ou entre usagers, par exemple agriculteurs et éleveurs nomades.

Légitimité internationale

Les directives sont-elles utiles et applicables ? La question peut se poser car non seulement elles sont volontaires, mais leur rédaction fait preuve d'extrêmes précautions rédactionnelles où le conditionnel est roi. «C'était le seul moyen d'obtenir un texte sur lequel tout le monde puisse s'accorder, ce qui facilite son application concrète», explique Alexandre Ghélew, chargé de programme à la DDC, qui a participé aux négociations. Le texte puise sa

légitimité dans les vastes consultations qui ont précédé sa rédaction, processus mené par le CSA. En 2009, ce Comité, formé des Etats membres des Nations Unies, a connu une réforme qui l'a ouvert à «toutes les parties prenantes» (secteur privé, société civile, organisations internationales, recherche, etc.) en vue d'œuvrer «collectivement et de façon coordonnée» à la sécurité alimentaire.

Entre 2009 et 2010, une quinzaine de réunions dans 133 pays ont permis de recueillir les avis de plus de mille personnes issues de tous les milieux concernés. Cette phase a été suivie par une consultation électronique qui a enrichi le projet. Sur cette base, les Etats ont négocié les directives.

La légitimité du document est renforcée par le fait qu'il a été avalisé par la Conférence Rio+20, le G8, le G20 et l'Assemblée générale des Nations Unies. De plus, des multinationales comme Nestlé, Coca Cola ou Cargill ont déclaré vouloir l'appliquer. «C'est un outil important sur lequel les petits producteurs, les ONG ou les parlements peuvent s'appuyer pour établir et faire respecter les droits fonciers», relève Alexandre Ghélew. «Mais il est clair que son application demande une volonté politique sur le long terme pour qu'un dialogue ouvert ait lieu».

Des effets à long terme

Les changements issus de la mise en œuvre des directives se mesureront en générations. Pour l'instant, des ateliers nationaux se mettent en place pour discuter de leur application concrète. Aux Philippines par exemple, une réunion tenue en mars 2014 avec 120 participants de tous horizons a mis en lumière la grande fragmentation des nombreuses lois foncières dont le pays est équipé et qui est source de conflits.

La Suisse applique depuis longtemps de nombreuses mesures préconisées par les directives, notamment sur la reconnaissance des droits coutumiers. Ainsi, dans les années 90 déjà, un programme de la DDC au Niger avait pour but de favoriser un usage partagé des ressources entre paysans et éleveurs nomades. Actuellement, en application des directives, la DDC met en place un projet régional dans quatre pays riverains du Mékong. Il a pour but de sécuriser l'accès et le contrôle des populations rurales, notamment des minorités ethniques, sur les terres agricoles, les forêts et les pêches.



En zone rurale, les programmes de réduction de la pauvreté consistent aussi à informer les populations locales sur leurs droits fonciers, comme ici au Laos.

TROIS QUESTIONS À...



Robynne Anderson, qui travaille au niveau international sur le développement agricole. Elle assure le secrétariat de l'International Agri-Food Network, réseau qui

représente le secteur privé au sein du Comité de la sécurité alimentaire mondiale des Nations Unies (CSA) à Rome. Elle a grandi dans une ferme du Manitoba, au Canada.

Selon un document publié par la FAO¹, le secteur privé n'a pas été très actif durant les négociations sur les directives. Il s'est davantage manifesté lors des débats re-

1. Reaching Consensus on the Governance of Tenure. Working Paper No.25, 2014.

latifs aux principes. Pourquoi ?

Grâce à la conduite du gouvernement suisse et aux excellentes compétences de la présidente des débats, Christina Blank, toutes les parties prenantes ont pu réellement contribuer aux principes.

Le secteur privé a participé aux négociations sur les directives volontaires et a renforcé son engagement depuis qu'un siège lui a été attribué lors de la réforme du CSA. Ainsi, une délégation de plus de 80 représentants est présente à la session annuelle 2014.

Volontaires, les directives et les principes font référence aux droits de l'homme universels ou à d'autres documents, traités ou conventions largement acceptés. Le secteur privé souhaiterait-il des textes plus contraignants ?

Comme les Etats membres qui participent aux négociations, le secteur privé estime que les gouvernements nationaux ont le pouvoir et la responsabilité de créer un

environnement propice et des lois contraignantes pour l'investissement agricole.

L'accaparement de terres est un sérieux problème depuis quelques années. Comment les entreprises agro-industrielles qui investissent dans les pays en développement entendent-elles s'y prendre pour respecter les directives et les principes ?

Le secteur privé a soutenu l'élaboration des «principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires» et se réjouit de contribuer à leur application, puisqu'il est urgent d'investir davantage dans l'agriculture, en particulier dans les pays en développement. Il faut maintenant se concentrer sur le renforcement des capacités, le partage des connaissances et les moyens qui permettront aux gouvernements, aux entreprises ou aux autres acteurs de les utiliser au mieux.

L'INVESTISSEMENT RESPONSABLE EN DIX PRINCIPES

Les investissements agricoles dans les pays en développement ont été longtemps négligés. Il est aujourd'hui admis qu'ils constituent un outil crucial de la lutte pour la sécurité alimentaire, qu'ils soient réalisés par de petits producteurs, des entreprises privées multinationales ou locales, des Etats ou des institutions internationales. Encore faut-il qu'ils répondent à des critères qui renforcent cette sécurité.

Les «principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires», qui ont été adoptés en octobre dernier, ont justement pour vocation d'offrir un cadre de référence. Ils ont été négociés sous la houlette du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) à Rome et complètent les directives sur le foncier finalisées en 2012 (voir p. 1).

Cohérence avec les directives

Les principes s'appliquent à toute la filière agricole, de la production à la consommation des produits alimentaires et non alimentaires, qu'ils soient issus de l'agriculture, de l'élevage, de la foresterie ou de la pêche. Les investissements doivent concourir à la sécurité alimentaire «en accroissant la production durable de

nourriture saine, nourrissante, variée et culturellement acceptable, tout en réduisant les pertes et les déchets». Ils contribuent aussi au développement économique «inclusif» et à l'éradication de la pauvreté, favorisent l'égalité des sexes, gèrent les ressources de manière durable, respectent l'héritage culturel et le savoir traditionnel, pour ne citer que les points les plus marquants. Enfin les principes prévoient la transparence des investissements avec mécanisme de plainte, ainsi que des moyens d'évaluer l'impact économique, social, environnemental et culturel des investissements.

Négociations coordonnées par la Suisse

Comme les directives, les principes sont volontaires. Leur qualité première est toutefois d'exister, fruit d'un consensus longuement élaboré qui a permis de définir une vision commune aux divers acteurs impliqués. Une première version des principes avait été concoctée en 2010 par quatre organisations (FAO, FIDA, CNUCED et Banque mondiale). Elle avait été vertement critiquée notamment par les organisations non gouvernementales comme étant une vision de haut en bas, qui légitimait l'acquisition des terres au détriment des communautés locales.

La version actuelle a donc fait l'objet, comme les directives, d'une large consultation. La Suisse, membre du bureau du

CSA, a été chargée de coordonner le processus qui vient d'arriver à son terme. Ces principes s'inscrivent parfaitement dans les efforts de réduction de la pauvreté et des risques planétaires qui font partie du mandat de la DDC. Celle-ci applique déjà l'essentiel des principes (comme des directives) dans ses activités aux niveaux global, régional et national.

Modèles gagnants

Les modèles d'investissement commerciaux qui respectent les communautés locales sont non seulement possibles, mais rentables. Un rapport publié par la Banque mondiale et la CNUCED en avril 2014 fait état de l'impact de larges investissements agricoles dits responsables sur les performances des entreprises d'une part, sur les communautés locales d'autre part. Cette étude se base sur 39 entreprises agroalimentaires appliquant des modèles très divers en Afrique et en Asie. «Les investisseurs qui ont le plus de succès du point de vue financier et opérationnel tendent à être ceux qui ont l'impact le plus positif sur les économies hôtes (...), conséquence d'approches plus élaborées de la responsabilité sociale et environnementale», peut-on y lire. L'application des principes devrait favoriser cette ligne de conduite.

CE QU'IL FAUT RETENIR

- 1 Les acquisitions de terres agricoles dans les pays en développement, pour des productions commerciales alimentaires ou non, augmentent. Elles se font souvent au détriment des populations rurales locales, dont les droits sont peu ou pas reconnus.
- 2 La crise alimentaire mondiale de 2008 a aussi mis en évidence le manque d'investissements dans le secteur agricole en faveur des communautés rurales les plus vulnérables des pays en développement. En réponse à ce double constat, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), basé à Rome, a produit deux documents de référence.
- 3 Ouvert à tous les milieux concernés, le CSA a organisé de vastes consultations internationales qui ont débouché sur la publication de directives pour la gouvernance foncière responsable en 2012, complétées par des principes d'investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires en octobre 2014.
- 4 La Suisse est membre du bureau du CSA. A ce titre, elle s'est largement impliquée dans le dialogue politique aux niveaux global et régional qui a précédé l'adoption des directives et des principes. Elle a été chargée de conduire les négociations sur ce dernier recueil. La DDC est familière de longue date avec l'essentiel des mesures préconisées par ces textes.
- 5 Directives et Principes sont volontaires mais jouissent d'une large légitimité due aux nombreuses consultations qui ont précédé leur rédaction et aux négociations ouvertes à tous les milieux intéressés. La valeur de ces deux documents a été reconnue au niveau international, y compris par l'Assemblée générale des Nations Unies et par des grandes multinationales. Cela facilite leur utilisation sur le terrain. L'impact attendu de ces normes se mesurera toutefois en termes de générations.



Récolte de seigle au Bangladesh. La sécurité alimentaire mondiale dépend au premier chef des petits producteurs.

PROJETS INNOVANTS

(www.ddc.admin.ch/projets)

Réguler l'utilisation des sols

Les populations vulnérables, comme les éleveurs nomades, principaux utilisateurs des terres dans la région, sont les premières touchées par la régulation insuffisante de l'utilisation des sols dans la Corne de l'Afrique. La DDC aide les institutions africaines à formuler et à appliquer une stratégie régionale de gouvernance foncière.

Définir des normes de qualité pour les investissements agricoles

Avec des gouvernements, des investisseurs internationaux et locaux, la société civile et des parlementaires, la DDC se mobilise pour qu'un cadre régulant les investissements agricoles soit défini dans les pays en développement. Le but est de garantir la sécurité alimentaire et le respect des droits en vigueur sur les terres et les ressources pour améliorer ainsi les conditions de vie des communautés locales et des petits paysans.

Permettre un accès sûr et équitable aux ressources naturelles

Dans le contexte de la lutte mondiale pour les terres agricoles et les ressources naturelles, les populations pauvres des zones rurales ont besoin de représentants pour les défendre. La DDC soutient la Coalition internationale pour l'accès à la terre (ILC), qui s'engage dans 50 pays aux niveaux local, national, régional et international en faveur d'un accès sûr et équitable à la terre.

IMPRESSUM

Publication

Direction du développement et de la coopération DDC, Domaine Coopération globale
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Berne
info@deza.admin.ch, www.deza.admin.ch

Photos Adrian Gnägi/ DDC, Touravanh Hook/ DDC, Scott Wallace/ Banque mondiale

Cette publication est également disponible en allemand et en anglais.