

← A CONTRE COURANT

Août 2012

UN INVESTISSEMENT AGRICOLE RESPONSABLE?

Les efforts actuels visant à réglementer les accaparements de terres ne font qu'empirer la situation.

À l'initiative de la Banque mondiale ou de fonds de pension, des efforts sont actuellement déployés pour réglementer les accaparements de terres à travers la création de codes et de normes. L'idée est d'établir une distinction entre les transactions foncières qui respectent certains critères et peuvent justifier d'être appelées « investissements » et celles qui ne les respectent pas et peuvent continuer à être stigmatisées et qualifiées d'« accaparements » de terres. Jusqu'à maintenant, ces tentatives étaient essentiellement le fait des institutions internationales. Maintenant, le secteur privé s'engage sérieusement à définir ses propres règles du jeu. Dans les deux cas, il en résulte une autoréglementation volontaire, qui n'est pas efficace, pas fiable, et n'apporte aucune solution à l'injustice fondamentale de ces transactions. Plutôt que d'aider les élites de la finance et des grandes entreprises à « investir de façon responsable » dans les terres agricoles, nous devons les amener à arrêter et à retirer leurs investissements. Ce n'est qu'à cette condition qu'une solution pourra être apportée à la question très différente du soutien aux petits producteurs ruraux dans leurs propres territoires et leurs propres communautés, car les deux stratégies sont contradictoires. Dans cet article, GRAIN fait un bref tour d'horizon de l'actualité.



Banderole créée par des communautés de Grand Cape Mount, au Liberia, pour protester contre la perte de leur terres traditionnelles au profit de Sime Darby sans avoir obtenu leur consentement libre, préalable et éclairé. Photo: Justin Kenrick, 2012.

Il est généralement reconnu que l'actuelle vague d'accaparements des terres qui touche de nombreuses régions du globe constitue une réalité incontestable et une menace importante. Des informations ont été rassemblées sur des centaines de transactions au cours des dernières années dans de nombreux secteurs, qu'il s'agisse de bois d'œuvre, d'extraction minière, d'huile de palme ou de production de viande de porc. Les estimations publiées sur les surfaces agricoles concernées vont de 80 millions d'hectares au chiffre stupéfiant de 227 millions. Et un nombre croissant de cas de spoliation, de violence, de décès et d'agressions ethniques a été signalé en lien avec ces transactions. Pourtant, chez ceux qui sont au pouvoir, le principal débat politique en cours actuellement ne porte pas sur la façon d'arrêter l'accaparement des terres, mais plutôt sur la façon de le gérer.

Les institutions internationales, comme l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la Banque mondiale ou la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), sont réellement préoccupées par les conséquences négatives de ce qu'elles préfèrent appeler des acquisitions foncières à grande échelle. Mais le rôle qu'elles se définissent pour elles-mêmes consiste à mettre à profit cet argent au nom du bon vieux dogme du développement qui veut que les investissements étrangers directs conduisent à une croissance économique dont les retombées bénéficient au plus grand nombre. Leurs efforts se concentrent donc sur la création de règles volontaires que les gouvernements et les entreprises peuvent utiliser pour encadrer et guider les achats de terres.

Ce n'est pas que les présidents Sirleaf du Liberia, Omar al-Bahsir du Soudan, Cristina Fernández d'Argentine ou Viktor Yanukovych d'Ukraine appellent à l'aide la communauté internationale pour mettre fin à l'accaparement des terres. Bien au contraire, la plupart des gouvernements veulent conclure ces contrats, ils les signent, et ils répriment souvent les communautés qui se soulèvent et s'opposent aux expulsions, ou qui se plaignent des faibles salaires ou de la perte des pâturages pour leur bétail qui en résultent rapidement. Dans quelques pays seulement, il existe des députés, des tribunaux, des fonctionnaires et des partis politiques qui essaient de fixer des limites élémentaires aux acquisitions de terres agricoles face à l'intérêt croissant des investisseurs étrangers.¹

1. Les principaux exemples sont : Argentine, Brésil, Colombie et Uruguay en Amérique latine ; Australie et Nouvelle-Zélande en Asie ; République démocratique du Congo en Afrique. Voir une analyse dans UNCTAD, « World Investment Report 2012 », Genève, juillet 2012, pp 79-80, <http://www.unctad-docs.org/UNCTAD-WIR2012-Full-en.pdf>

Dans le même temps, les investisseurs du secteur privé, comme les fonds de pension et les groupes de capital-investissement, vont de l'avant et mettent au point leurs propres normes pour les acquisitions de terres agricoles. Ils veulent se protéger des critiques et fournir une espèce de feuille de route définissant des pratiques d'investissement « responsable » dans les terres agricoles. De tels outils d'investissement responsable, qu'il s'agisse de codes, de principes ou de directives, jouent aussi un rôle très pragmatique dans la protection des investissements. Ils sont destinés à apporter une certaine sécurité afin d'obtenir un certain niveau de rendement financier, un peu à la manière d'une police d'assurance. Pour les investisseurs institutionnels, comme les fonds de pension, qui ont une obligation financière de résultat, cet aspect peut s'avérer très important.

La dynamique - dans les cercles du pouvoir - va donc clairement dans le sens de l'aménagement de l'accaparement des terres en le remplaçant par quelque chose de plus acceptable par des règles, des réglementations, des cadres politiques ou des lignes directrices, malgré les demandes exigeant l'arrêt des accaparements de terres qui émanent des communautés locales, des mouvements d'agriculteurs et des peuples autochtones dans les régions concernées.

Que se passe-t-il à la Banque mondiale?

Lorsque l'actuelle vague d'accaparements de terres massifs est clairement devenue une tendance en 2008-2009, la Banque mondiale a bondi sur l'occasion et a proposé un programme très ambitieux visant à les faire accepter comme une pratique commerciale légitime. L'initiative proposait un ensemble de sept « principes » destinés à délimiter ce qui serait compris et accepté comme des investissements « responsables » dans les terres agricoles, et une nouvelle architecture institutionnelle, indépendante de la Banque, qui évaluerait et accorderait une « label » à ces investissements.² Les sept

2. La vision initiale de la Banque est exposée dans la présentation de John Lamb lors de la Conférence régionale Asie orientale- Pacifique sur l'agriculture, le commerce et l'investissement organisée par la Banque mondiale avec la Société financière internationale en juillet 2009 : <http://siteresources.worldbank.org/INTEAPREGTOPRURDEV/Resources/JohnLamb2.pdf>. En ce qui concerne le certificat ou le label, il faut remarquer que les banques et institutions françaises

(continue)

principes pour un investissement agricole responsable (IAR) ont finalement été parrainés conjointement par la FAO, la CNUCED et le Fonds international de développement agricole (FIDA). Mais ils ont été rejetés catégoriquement par la société civile, qu'il s'agisse d'organisations de petits agriculteurs au Japon ou de groupes de femmes au Sénégal, parce qu'ils légitimaient les accaparements de terres.³ Ils ont même été critiqués dans les milieux officiels en raison de leur logique descendante et autoritaire.⁴ Peu de temps après, le reste du programme de la Banque a été légèrement revu à la baisse.

Selon Graham Dixie, qui a récemment remplacé John Lamb au poste de responsable de l'équipe Agrobusiness de la Banque, cette dernière devait initialement procéder à un « essai pilote » des principes IAR à travers six études de cas.⁵ Cela voudrait dire appliquer les principes à titre d'essai et découvrir comment ils fonctionnent ou ne fonctionnent pas, comment parvenir à la conformité, quels ajustements sont nécessaires, etc. G. Dixie déclare que cette approche a été abandonnée parce que cela prendrait trop de temps et qu'il n'était pas certain que les projets choisis allaient aboutir. Au lieu de cela, la Banque « adapte » maintenant les principes IAR aux grands investissements fonciers existants. L'adaptation consiste à examiner si, et dans quelle mesure, les projets existants respectent les principes IAR, et à en tirer les leçons. Quarante projets initiaux, depuis des grandes plantations de type latifundiaire jusqu'à des systèmes de sous-traitance, seront sélectionnés, un tiers d'entre eux en Asie et deux tiers en Afrique. Des entretiens auront lieu avec les investisseurs et les communautés impliquées dans les projets pour ne retenir que 15 dossiers à examiner de façon approfondie. (Voir Graphique 1.⁶) Le gouvernement du Japon assure le financement de ce travail et la CNUCED apportera son aide pour certaines parties. L'examen des 40 dossiers aura lieu à partir d'août-septembre 2012 et les conclusions finales de l'étude approfondie des 15 dossiers devront être achevées avant mai 2013. Le Graphique 2 montre comment les principes IAR devraient finalement entrer en application à un niveau opérationnel.⁷

L'initiative IAR de la Banque est peut-être moins ambitieuse que ce qui était prévu à l'origine mais c'est néanmoins une tentative sérieuse visant à valider les achats de terres que la Banque voudrait voir soutenus. C'est ce qui rend les principes IAR (ou PIAR comme ils sont parfois désignés) très dangereux compte tenu de la participation de la Banque aux accaparements de terres. Le Groupe de la Banque mondiale dans sa globalité - la Banque elle-même, la Société financière internationale et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) - est directement engagée dans de nombreux projets d'agrobusiness associés à des transferts de contrôle sur les terres agricoles, que

ont poussé à une approche par label pour distinguer les investissements fonciers des accaparements de terres. Voir le rapport « Les cessions d'actifs agricoles à des investisseurs étrangers dans les pays en développement », Centre d'analyse stratégique, Cabinet du Premier Ministre, Paris, 29 juillet 2010. <http://www.strategie.gouv.fr/content/rapport-les-cessions-d%E2%80%99actifs-agricoles-des-investisseurs-etrangeurs-dans-les-pays-en-devel-03>. On peut consulter les principes ici : <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/G-20/PRAI.aspx>

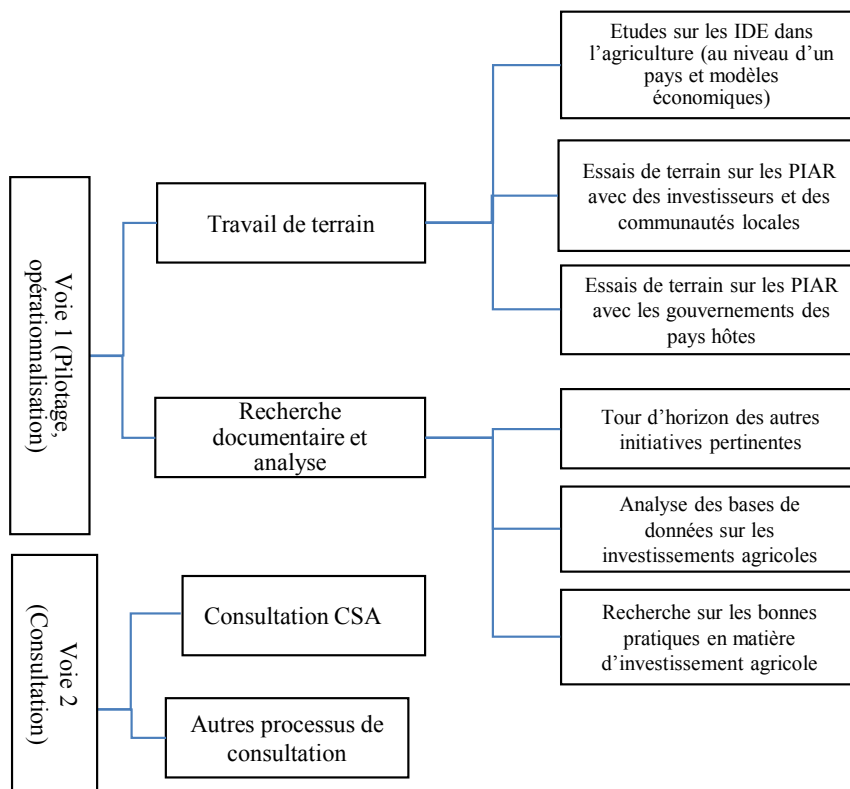
4. Comme l'indiquent les fonctionnaires de la Banque mondiale dans leur livre très attendu sur l'accaparement des terres, « les observateurs ont noté qu'une large consultation sur ces principes doit encore avoir lieu. » Klaus Deininger et Derek Byerlee, et al, "Rising global interest in farmland", World Bank, Washington DC, 2011, p. 3. <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/Rising-Global-Interest-in-Farmland.pdf>

5. Les détails de ce paragraphe proviennent principalement de communications personnelles avec Grahame Dixie le 25 février 2012, confirmées par d'autres communications avec Hafiz Mirza le 5 juin 2012 et avec des membres du Mécanisme de la société civile au CSA en mai et juin 2012.

6. Graphique extrait de Brian Baldwin (FIDA), « Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources (PRAI) », présentation Powerpoint au nom du Groupe de travail interinstitutionnel sur les Principes IAR (GT-CNUCED, Banque mondiale, FIDA, FAO), atelier CSA, Rome, 2 juillet 2012, http://www.csm4cfs.org/files/SottoPagine/61/synthesis_of_rai_workshop_2_july_fr.pdf

7. Grahame Dixie, World Bank, « Responsible investments in agriculture : what do we know, what are we learning and what to do about it », présentation au Global Ag Investing Asia, Singapour, 5-7 décembre 2011. <http://www.cvent.com/events/global-aginvesting-asia-2011/custom-21-489ef1acfc6a4521b447a6756eb47235.aspx>

GRAPHIQUE 1: finalisation des Principes pour des investissements agricoles responsables (PIAR)



GRAPHIQUE 2: mise en œuvre opérationnelle des PIAR

Résumé du programme d'opérationnalisation des PIAR				
Connaissances	Application des IAR & retour d'expérience. Financement japonais – BM – CNUCED	Modèles économiques alternatifs – FAO & FIDA	Retour d'expérience d'autres dispositifs – par ex. Equateur, EITE	Elaboration d'un Guide de référence
Informer du processus de consultation	Rapport sur les investissements dans l'agrobusiness pour le développement	Stratégie de communication <ul style="list-style-type: none"> • Pays hôtes • Processus CSA • Investisseurs 		Site web de connaissances & soutien
Soutien aux pays hôtes	Développement des capacités pays hôte FAO	Formation & Accréditation des consultants régionaux FAO	Dispositif d'assistance techn. pour les pays hôtes	Aide et conseils pour les politiques
Susciter l'engagement par rapports aux principes IAR	Adhésion des meilleurs investisseurs	Adhésion des meilleurs pays hôtes	Adhésion des ONG	Large acceptation des principes IAR précisés

« Je pense que nous sommes protégés »

Justin Rowlatt du Service international de la BBC a interviewé l'homme d'affaires américain Neil Crowder, de Chayton Capital, sur son projet agricole de 20 000 ha en Zambie, en mars 2012. Extrait:

JR: Que se passerait-il si le gouvernement venait à tomber? Cela revient à ce que disais avant. La propriété foncière joue un rôle absolument central dans toutes les sociétés. Si vous avez une société de capital-risque étrangère qui possède des morceaux de votre pays, vous êtes susceptibles d'être visés, politiquement, s'il y a un renversement, vous ne pensez pas?

NC: Potentiellement. Je pense que ça varie d'un pays à l'autre.

JR: Mais comment vous couvrez-vous vis-à-vis du risque politique? Les investisseurs doivent vous poser des questions à ce sujet.

NC: Nous avons une approche très précise: nous travaillons avec la Banque mondiale. La Banque mondiale garantit nos actifs par rapport au risque politique.

JR: Attendez une seconde. Vous êtes en train de me dire que la Banque mondiale vous a donné une sorte d'assurance par rapport à un changement de gouvernement et une évolution des attitudes par rapport à vous?

NC: C'est bien cela. Nous avons un accord relativement exceptionnel avec la Banque mondiale. Nous lui payons une prime d'assurance et elle offre une garantie contre l'expropriation.

JR: Je suis un peu surpris que la Banque mondiale offre de telles polices d'assurances!

NC: Non, parce que ce que nous faisons est très... il y a un grand impact pour le développement dans ce que nous faisons.

JR: Attendez. Revenons à cette garantie qui vous a été donnée par la Banque mondiale, cette espèce d'assurance: cela signifie que, dans un sens, il n'y a pas de risque (rire) lié à votre opération en Zambie.

NC: Il y a toutes sortes de risques dans un investissement. Nous tentons de les réduire autant que nous le pouvons. Selon moi, en Zambie, nous n'avons pas besoin de cette assurance. Nous avons été très...

JR: Mais vous payez pour l'avoir!

NC: Oui, nous payons pour l'avoir. Si nous le faisons, c'est que nos investisseurs sont préoccupés par ce risque.

JR: D'accord. Laissez-moi vous présenter un autre scénario. Imaginons qu'il y ait une période de sécheresse et que la nourriture commence à manquer en Zambie, et que votre exploitation agricole efficace continue sa production. Que se passe-t-il dans ce cas? Parce que le gouvernement va certainement vouloir distribuer votre production alimentaire aux gens. Que faites-vous dans ce genre de situation?

NC: Encore une fois, notre assurance contre les risques politiques nous protège contre les troubles civils ou une impossibilité d'utiliser nos actifs pour une quelconque raison ou en cas d'expropriation. Je pense donc que nous sommes protégés.

JR: Écoutez, moi aussi je veux une assurance comme ça! Où est-ce que je peux signer?

NC: Nous avons été très satisfaits de la Banque mondiale et de son implication. Ce n'est pas facile de l'obtenir.

Source: Out of Africa? BBC World Service, 23 mars 2012. Disponible sur <http://farmlandgrab.org/post/view/20224>

ce soit à travers des prêts, des prises de participation, une assurance contre les risques politiques ou autrement.⁸ Ceci est également vrai, d'autres manières, pour les partenaires de la Banque dans la promotion des IAR, c'est-à-dire la CNUCED, le FIDA et la FAO.

FAO: garantir des règles du jeu équitables

L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture a été interpellée par la tendance actuelle à l'accaparement des terres dès qu'elle est apparue clairement en 2008. Jacques Diouf, le directeur général de l'époque, a mis en garde contre le « néo-colonialisme » tandis que ses collaborateurs tentaient de limiter des dommages. La FAO a dû dès le début se livrer à un exercice d'équilibriste, pas seulement à cause de la franchise brutale utilisée pour décrire ce qui se passait (accaparement des terres) mais aussi parce qu'il s'agissait qu'une question sensible, dans laquelle étaient impliqués des fondateurs de la FAO, notamment le gouvernement d'Arabie Saoudite. La réponse de la FAO jusqu'à maintenant a consisté à adopter une approche de « laisser-faire ». Elle s'est rangée aux côtés de la Banque mondiale, du FIDA et de la CNUCED pour soutenir les IAR et elle a organisé un certain nombre de consultations et de conférences dans lesquelles la question a été analysée et discutée, en la présentant souvent comme une « opportunité de développement ». Récemment, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), au sein de la FAO, a commencé à

8. Différents journalistes et organisations ont réuni des informations sur l'implication de la Banque dans des cas d'accaparements de terres. En 2012, les Amis de la Terre International ont publié un important rapport sur ce qui se passait en Ouganda. <http://www.foei.org/en/media/archive/2012/new-report-uncovers-world-bank-funded-land-grab-in-uganda>. Le projet de Neil Crowder en Zambie représente un cas classique de participation de la MIGA. Le Service international de la BBC l'illustre ici : <http://farmlandgrab.org/post/view/20224>. En 2011, l'Oakland Institute a produit différents rapports sur la question, résumés ici par le Bretton Woods Project : <http://www.brettonwoodsproject.org/art-568890>. Le BWP a publié un résumé plus récent en 2012, disponible ici : <http://www.brettonwoodsproject.org/art-570786>. Le site web farmlandgrab.org, géré par GRAIN, effectue un suivi de tous les documents de ce type dans une section spéciale : <http://farmlandgrab.org/cat/show/88>.

s'intéresser à la question, avec une participation directe de la société civile.

Le CSA, réputé pour être une instance dans laquelle divers acteurs (gouvernements, société civile et secteur privé) ont accès à la table des discussions pour débattre des questions centrales touchant à la sécurité alimentaire mondiale, a d'abord abordé le problème de l'accaparement des terres dans le contexte des Directives volontaires pour une gouvernance responsables des régimes fonciers.⁹ Ces directives ont été adoptées en mai 2012, après un processus de consultation ascendant sur une période de trois ans. Leur but est de fournir des recommandations, principalement aux gouvernements, sur la manière d'améliorer le développement et la mise en œuvre des droits fonciers et des systèmes de gouvernance en matière foncière. On leur reconnaît le mérite d'être internationalement acceptées par les gouvernements et de mettre l'accent sur les droits et les besoins des populations « marginalisées » (un langage diplomatique pour désigner les femmes, les peuples autochtones et les pauvres).

Mais ces directives ne sont, après tout, que volontaires, et certains trouvent qu'elles sont éloignées des réalités du terrain. Il y a ceux qui font remarquer qu'il n'est pas réaliste d'espérer que des gouvernements corrompus ou des États dysfonctionnels appliquent réellement un tel code. Même dans un pays comme le Liberia, dirigé par un lauréat reconnu du Prix Nobel de la Paix, il est établi que le Président menace les communautés locales qui n'acceptent pas la décision de son gouvernement d'attribuer 300 000 ha à l'entreprise malaisienne Sime Darby pour une plantation de palmiers à huile.¹⁰ Néanmoins, des groupes de la société civile associés à l'élaboration de ces directives ont le sentiment que c'est aux différentes parties de pousser à leur mise en application.

Un chapitre des directives volontaires porte sur les « investissements » et il est presque entièrement consacré aux « investissements fonciers responsables ». Ce chapitre n'essaie pas de mettre un terme à l'accaparement des terres. Il expose au contraire comment de telles transactions « devraient » avoir lieu pour entraîner le moins de dégâts possible. À une occasion seulement, les États sont invités à « envisager d'encourager une gamme de

9. Disponible en ligne sur <http://www.fao.org/news/story/fr/item/142587/icode/>

10. Voir Silas Kpanan'ayoung Siakor et Rachael S. Knight, « A Nobel Laureate's problem at home », *New York Times*, 20 janvier 2012. <http://www.nytimes.com/2012/01/21/opinion/in-liberia-a-nobel-laureates-problem.html>

Principales initiatives et acteurs cherchant à promouvoir un accaparement des terres « responsable »¹¹

Cadres de travail, directives et codes de conduite volontaires élaborés (ou en cours d'élaboration par des agences et des instances multilatérales :

- G8
- G20
- African Union Framework and Guidelines on Land Policy in Africa (Cadre et directives sur les politiques foncières en Afrique)
- AU Declaration on Land Issues and Challenges in Africa (Déclaration de l'UA sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique)
- UN Special Rapporteur on the Right to Food Set of Minimum Principles for Land Investments (Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation Ensemble de principes minimaux sur les investissements fonciers)
- Committee on Food Security Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure (Comité sur la sécurité alimentaire Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers, chap. 12: Investissements)
- World Bank, FAO, IFAD and UNCTAD
- APEC
- Pan-African Parliament (Parlement panafricain)

Politiques et instruments internes d'entreprise et services d'aide et de conseil :

- UN PRI
- Principles for Responsible Investment in Farmland (Principes pour des investissements responsables dans les terres agricoles)
- African Agriculture Fund (Fonds africain pour l'agriculture)
- IHRB draft guidelines on a rights-based approach to business land acquisition and use (Projet de directives de l'IHRB sur une approche de l'acquisition et de l'utilisation commerciales des terres basée sur les droits)
- IFC Performance Standard 5 on Land Acquisition and Involuntary Resettlement (Norme de performances 5 de la SFI sur l'acquisition des terres et le déplacement involontaire)
- Sustainalytics
- Interfaith Center on Corporate Responsibility Recommended Guidelines for Responsible Farmland Investment (Recommandation de directives pour des investissements responsables dans les terres agricoles Interfaith Center on Corporate Responsibility)
- plus les nombreux fonds d'investissements et entreprises directement impliqués dans des acquisitions de terres qui ne mettent pas leurs politiques et instruments d'« investissement responsable » dans le domaine public.

11. Un inventaire sommaire a été préparé par la CNUCED pour l'atelier du 2 juillet 2012 à la FAO à Rome : http://www.csm4cfs.org/files/Pagine/7/background_doc_rai_final.pdf



Des investisseurs spécialisés dans les terres agricoles réunis dans le très chic Waldorf Astoria à New York, avril 2012

modèles d'investissement et de production qui n'aboutissent pas à des transferts à grande échelle de droits fonciers à des investisseurs » (Article 12.6). Les Directives volontaires ne vont pas plus loin en matière de lutte contre l'accapement des terres. C'est un problème parce que ces directives servent maintenant de précédent ou de point de départ pour la poursuite du travail politique sur les terres agricoles.

Le CSA se lance maintenant dans un autre processus de consultation sur les « investissements agricoles responsables ». ¹² Les groupes de la société civile qui y ont participé ont demandé que la discussion porte sur les « iar » en minuscules par opposition aux IAR en majuscules associés aux sept principes de la Banque mondiale. La consultation devrait être lancée par le CSA en novembre 2012 pour se conclure lors de la prochaine réunion du CSA en octobre 2013. Les groupes de la société civile s'intègrent au processus en cadrant la discussion clairement au niveau des investissements par les agriculteurs et les producteurs alimentaires de petite taille, pas à celui des capitaux de financement et des grandes entreprises auxquels pensent beaucoup de gens quand il s'agit d'investissements. Bien que personne ne puisse en prévoir le résultat, cette approche met clairement sur la table ce qui est vraiment nécessaire en matière d'investissement: favoriser la souveraineté alimentaire plutôt que continuer à chercher à rendre « responsables » l'accapement des terres et le modèle de production industrielle qui l'accompagne.

Les grandes entreprises font leur loi

La grande majorité des flux de capitaux qui alimentent aujourd'hui les grandes transactions de terres agricoles emprunte des canaux privés. En l'absence d'interventions politiques publiques fortes pour les arrêter ou les restreindre, le secteur privé va de l'avant pour servir ses propres intérêts réglementaires, sans contrôle du public.

L'autoréglementation volontaire est le leitmotiv de l'industrie, avec la création et la mise en œuvre de nombreux instruments, services de conseil, et groupes et mécanismes d'aide. L'investissement socialement responsable est une énorme activité en elle-même. ¹³ Certains estiment qu'il peut représenter aujourd'hui jusqu'à 3 000 milliards d'USD en termes d'actifs gérés. ¹⁴ Quel que soit le domaine d'intervention, les milieux d'affaires déploient beaucoup d'efforts pour tenter de se convaincre eux-mêmes, les uns les autres, les autorités de régulation, les opérateurs boursiers et le public que leurs activités sont inoffensives.

12. Les documents donnant le compte rendu de ce processus sont disponibles sur le site web du Mécanisme de la société civile (CSA) : http://www.csm4cfs.org/policy_working_groups-6/agricultural_investment-7/

13. La terminologie peut être déroutante pour les profanes. Au début, il s'agissait d'investissement éthiquement ciblé. Ceci a ouvert la voie à l'investissement socialement responsable (ISR). Aujourd'hui, l'accent est mis sur les questions d'environnement, de durabilité et de gouvernance d'entreprise (ESG). Dans tous les cas, il s'agit de soumettre les investissements à un filtre en termes d'impact sur l'environnement, de respect du droit du travail et des droits humains, etc. Parfois la sélection est négative, pour éviter quelque chose. Quelquefois, elle est positive, comme lorsque des entreprises s'engagent dans des projets sociaux pour aider les communautés dans des zones affectées par l'investissement. Dans certains cas, les critères ne s'appliquent qu'à l'investissement, pas à l'investisseur. Et ainsi de suite.

14. TIAA-CREF, « 2012 Socially Responsible Investing Report », juillet 2012. <http://www.tiaa-cref.org/public/sri2012/index.html>

Des armes de tromperie massive

Il n'existe pas de consensus sur ce qui constitue un investissement responsable, la façon de le contrôler, de le mettre en application, etc. Pour certains, le simple fait de respecter la législation nationale est de « l'investissement responsable ». C'est pourquoi, tout chiffre sur la taille des portefeuilles classés dans la catégorie « responsable » ou « éthique » doit être pris avec prudence. Mais il existe maintenant toute une branche d'activité autour de ce concept. Pendant les premières années, une bonne partie de la dynamique est venue de groupes basés aux États-Unis exhortant les entreprises à quitter l'Afrique du Sud, la sanglante industrie du diamant et les usines de textiles de type atelier clandestin. D'où la naissance de la responsabilité sociale d'entreprise ou « RSE ». Vers 2005, l'approche la plus répandue pour ce qui était alors appelé l'investissement socialement responsable (« ISR » en abrégé) par les institutions européennes d'investissement était d'éliminer les entreprises impliquées dans la fabrication d'armes. Des campagnes menées par des groupes de la société civile ont amené plusieurs pays comme la Belgique, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg et la Nouvelle-Zélande à interdire les investissements dans les bombes à fragmentation, tandis que des fonds de pension en Irlande, en Nouvelle-Zélande, en Norvège et en Suède ont retiré ou interdit ces investissements. Plus récemment, le parlement et le gouvernement néerlandais ont pris des mesures pour empêcher les gestionnaires de fonds de pension néerlandais d'investir dans des entreprises impliquées dans les munitions à fragmentations, et ceci est maintenant intégré au droit néerlandais. Malgré cela, en mars 2012, le Bundestag allemand a découvert que 90 % des fonds d'investissement éthique en Allemagne avaient des participations dans des entreprises liées à la fabrication d'armes, y compris à la production d'armes nucléaires! Dans quelle mesure peut-on donc faire confiance à ces mesures d'investissement éthique?

De la même manière, le Pacte mondial des Nations unies a été lancé en 2000 sous la forme d'un ensemble de principes auxquels les entreprises devraient se conformer de façon à garantir que leurs pratiques et leurs activités dans le monde respectent les droits humains, les droits du travail, l'environnement et la nécessité d'éradiquer la corruption. L'année dernière, l'ONU a annoncé qu'elle a exclu plus de 2 000 entreprises (depuis Allianz en France à la Banque Barclays en Gambie) qui avaient signé les principes mais ne les avaient jamais appliqués. Cela chiffre représentait plus d'un quart des membres du Pacte.

Avec le récent Sommet Rio+20, l'engagement du secteur des affaires en faveur de ce qu'on appelle maintenant les investissements respectueux de l'environnement, des droits sociaux et de la gouvernance (« ESG » dans le jargon des milieux des entreprises) a été reformulé pour profiter des énormes opportunités financières qui se sont constituées autour des initiatives sur le climat, l'énergie et le marché du carbone. Rien ne laisse penser que ces engagements iront au-delà de normes volontaires internes.

Au niveau international, les milieux d'affaires se sont regroupés autour de deux processus généraux - le Pacte mondial des Nations unies et les Principes pour l'investissement responsable des Nations unies - pour définir des normes de bon comportement d'entreprise. Le Pacte mondial comme l'UNPRI sont des organismes fonctionnant par adhésion et ils exigent le respect de certaines normes. Mais ces dernières sont volontaires et elles ne disposent d'aucun moyen de mise en application. Le Pacte mondial a d'ailleurs dû exclure 2 000 de ses membres l'an dernier à l'occasion d'une vérification visant à déterminer ceux qui appliquaient les bonnes normes de comportement d'entreprise qu'il met en avant et ceux qui ne le faisaient pas (voir encadré). Les membres de l'Organisation pour la coopération et le développement économique, les pays les plus riches de la planète, ont aussi leurs propres Principes directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales, qui sont aussi volontaires et sans moyen de coercition, et promeuvent résolument l'autoréglementation des entreprises.¹⁵

15. La mise à jour 2011 des directives est disponible sur www.oecd.org/fr/daf/investissementinternational/principesdirecteurspourlesentreprisesmultinationales/48004355.pdf

Dans le domaine des transactions sur les terres agricoles, une panoplie d'outils du secteur privé ont été créés. Par exemple:

- La Société financière internationale possède des propres « normes de performance » en ce qui concerne les acquisitions de terres qui déterminent sa participation financière et son soutien aux transactions foncières. Ces normes ont été révisées en janvier 2012.
- En septembre 2011, presque une douzaine de grands investisseurs institutionnels, principalement des fonds de pension, se sont réunis sous les auspices de l'UNPRI pour élaborer et promouvoir un ensemble de Principes pour un investissement responsable dans les terres agricoles. Cette initiative a envoyé un important message. Elle montrait d'abord que le secteur privé n'attendrait pas que les gouvernements organisent des consultations et des cadres consensuels pour les transactions foncières à grande échelle. Elle faisait apparaître surtout que le secteur privé n'a pas besoin des gouvernements pour parvenir à des cadres confortables parce que les entreprises sont clairement capables de s'organiser et, dans ce cas, de s'autoréglementer. On peut être en désaccord avec cette approche, mais les entreprises fixent effectivement leurs propres normes pour ce qui constitue un investissement responsable dans cette zone. En fait, TIAA-CREF, l'un des leaders du secteur des fonds de pension pour les investissements dans les terres agricoles au niveau mondial, doit publier fin 2012 un premier « rapport de développement durable » pour ses propres actifs en terres agricoles. Ceci se traduit par une auto-évaluation ou une fiche interne, à des fins de relations publiques, sur la façon dont il a respecté ses propres normes de performance ISR.
- Une série de groupes consultatifs et de sociétés de conseil s'intéressent de près aux besoins des entreprises et établissent des instruments pour orienter les investissements mondiaux dans les terres agricoles. L'Institute for Human Rights and Business est l'un de ces organismes profondément investis dans les enquêtes et les études visant à promouvoir des investissements responsables dans les terres agricoles. Il a déterminé que les accaparements de terres (et d'eau) seraient l'une des dix questions principales en 2012 en matière d'affaires et droits de l'homme. Il s'est engagé dans un long processus de consultation des parties prenantes et a défini un ensemble de pratiques (au-delà des principes) pour les investissements par le secteur privé. Ce processus devrait aboutir d'ici la fin de l'année. L'Institut n'a clairement pas les moyens de faire appliquer de quelconques normes mais il les définit et en assure la promotion.¹⁶

L'encadré 2 donne des liens directs vers ces initiatives et d'autres du même type.

Un représentant d'Amundi Asset Management, le troisième groupe européen de gestion d'actifs, a expliqué à GRAIN qu'il n'existe aucune définition de l'investissement durable ou responsable, du moins pas dans l'Union européenne.¹⁷ En conséquence, il n'existe pas de réglementation extérieure, ce qui signifie qu'il n'y a pas de réelle responsabilité publique et un degré de fiabilité très faible.¹⁸

Du fait du caractère volontaire des directives privées sur les investissements fonciers, les entreprises peuvent considérer que ces normes sont des informations commerciales concurrentielles. Dans certains cas, les entreprises impliquées dans la gestion des transactions foncières ne laissent pas en accès public leurs normes et leurs codes de conduite ISR pour les grandes acquisitions foncières et seuls leurs propres investisseurs peuvent en prendre connaissance. C'est le cas de Phatisa, une société de capital-investissement enregistrée en République de Maurice mais qui a ses activités en Afrique du Sud, qui gère le Fonds pour l'agriculture africaine pour le compte de l'Agence française de développement, la Banque africaine de développement, l'Agence espagnole de coopération internationale pour

16. Kelly Davina Scott, IHRB, communication personnelle, 3 mai 2012.

17. Robin Bonsey, de l'équipe ISR d'Amundi, communication personnelle, 3 juillet 2012. Amundi étudie actuellement la question de l'accaparement des terres de façon à formuler des niveaux d'ISR liés aux acquisitions de terres agricoles, à la fois directes et indirectes, pour ses clients.

18. Le taux LIBOR auquel les banques se prêtent de l'argent les unes aux autres, qui a récemment fait la une de l'actualité parce qu'on a découvert qu'il était manipulé par Barclay's, est aussi un accord volontaire. Il est établi quotidiennement à partir d'information fournies volontairement par un consortium de banques privées. Son absence de fiabilité a amené beaucoup de gens à perdre de l'argent, mais a aussi clairement favorisé un comportement criminel.

Des normes établies par qui?

La société suisse Addax Energy a un projet extrêmement controversé de production de canne à sucre sur 10 000 ha de terres qu'elle a acquises dans le cadre d'un bail au Sierra Leone. L'idée est de convertir le sucre en éthanol et de l'exporter en Europe pour l'utiliser comme biocarburant. La production est censée démarrer cette année. Addax a réussi à convaincre plusieurs agences gouvernementales européennes comme SwedFund et FMO (Banque de financement du développement des entreprises), respectivement les banques de développement à but lucratif de la Suède et des Pays-Bas, de devenir des partenaires financiers dans le projet. La Banque européenne d'investissement, en revanche, a refusé ne serait-ce que de prendre en considération cette invitation. Pourquoi? Parce que la BEI s'inquiétait du fait que le projet pourrait ne pas respecter les critères en matière d'environnement, durabilité et gouvernance (ESG). Comment se fait-il que la banque de l'Union européenne travaille avec des normes d'investissement qui sont différentes de celles de ses propres membres, comme la Suède ou les Pays-Bas? Aux normes de quelles institutions sommes-nous censés faire confiance?

le développement et d'autres entités.¹⁹ Paradoxalement, on s'attend à ce que la plupart des principes « d'investissement durable dans les terres agricoles » mettent la transparence en priorité, en particulier la transparence vis-à-vis des communautés touchées par les transactions. Comment un investisseur peut-il pratiquer la transparence si ses normes ne sont pas transparentes?

La tendance globale à l'autoréglementation chez les sociétés impliquées dans les accaparements de terres est plus qu'un simple outil de marketing. C'est une activité lucrative en elle-même. L'ISR est censé apporter une valeur ajoutée aux investissements parce qu'il représente la promesse d'un bon comportement destiné à générer des résultats allant au-delà des résultats financiers. Des ressources importantes sont employées à la création et au déploiement de ces normes. Des grandes villes européennes sont même en compétition pour fournir un siège attractif à ces fonds ISR parce que, représentant 30 000 milliards d'USD et une activité mondiale en expansion, ils peuvent clairement apporter des revenus localement.²⁰ Mais qui en bénéficie réellement?



Éléments de réflexion

La riposte à l'accaparement des terres a conduit les représentants publics et les chefs d'entreprises dans un « cul de sac » bien pratique. D'un côté, il y a des gouvernements et certaines agences internationales qui tentent de formuler des normes mondialement acceptées pour les investissements fonciers, qui seront volontaires. D'un autre côté, le secteur des affaires établit ses propres normes pour les investissements fonciers, qui sont également volontaires mais semblent servir les besoins internes des grandes entreprises. Que peut-il résulter de positif de cette double approche visant à encadrer les accaparements de terre? Très probablement rien du tout, juste le status quo. Ce qui est probablement l'objectif de ceux qui y participent.

Beaucoup des préconisations actuelles qui visent à réguler ces achats portent en définitive sur des mots, plus particulièrement dans l'intention de distinguer les « accaparements de terre » des « investissements » de façon à établir non seulement la légalité de ces grandes transactions foncières mais aussi leur légitimité. « Beaucoup de nos signataires ne comprennent pas le discours sur l'accaparement des terres », nous a expliqué un représentant

19. Izelle le Roux-Owen, Phatisa, communication personnelle, 14 avril 2012.

20. Daniel Brooksbank, « Analysis : the race to become Europe's responsible investment fund domicile », Responsible Investor, 25 juin 2012. <http://www.responsible-investor.com/home/article/analysis-responsible-investment-fund-domicile/P0/>

Un pseudo-investissement

Rendant compte de la situation en Indonésie, John McCarthy, de l'Université nationale d'Australie, décrit ainsi ce qui se passe: « Dans de nombreux cas, quelles que soient les dispositions légales, les terres sont achetées sans l'intention de les utiliser pour les buts définis dans le permis d'exploitation. Il s'agit souvent d'« acquisitions virtuelles » qui permettent aux investisseurs de s'approprier des subventions, d'obtenir des prêts bancaires en utilisant des permis fonciers comme garanties, d'extraire le bois d'œuvre ou de spéculer sur de futures augmentations des valeurs des terrains sans les exploiter. Par exemple, des administrations d'État ont accordé des autorisations pour des plantations de palmiers à huile sur plus de 26 millions d'hectares. Pourtant, les 33 plus grandes sociétés indonésiennes d'huile de palme ne réussissent à créer qu'entre 300 000 et 400 000 ha de nouvelles plantations de palmiers à huile chaque année. »²¹

de l'UNPRI. ²² Pour les investisseurs, il ne peut y avoir d'accaparement de terres si le droit est respecté et que des contrats sont signés. Ce qu'ils ne perçoivent peut-être pas, c'est que ce terme renvoie à un problème politique concernant les intérêts, les droits, les positions ou les opinions de gens qui sont évincés, même si le processus de négociation ou l'accord final peuvent paraître tout à fait légaux ou consultatifs. Par exemple, une entreprise peut prendre soin de consulter un chef de village ou un responsable communautaire, mais ce chef ou ce leader ne représente pas obligatoirement les intérêts des femmes et des enfants de la communauté.

Il existe également une injustice inhérente au niveau de la durée. Beaucoup de ces transactions foncières sont conclues pour une très longue durée (30 à 99 ans), ce qui peut modifier le destin des membres des communautés pour trois générations à venir. Toute transaction engageant de grandes surfaces de terres rurales dans l'agenda de quelqu'un d'autre pendant 30, 50 ou 99 ans empêche toutes sortes d'autres usages ou personnes d'avoir accès à ces terres. Ce sont, dans la pratique, des accaparements de terres.

Par ailleurs, si le secteur privé tente d'établir une distinction entre des transactions correctes (qu'il voudrait voir considérées comme des « investissements » de bonne foi) et celles qui sont moins respectables (qui peuvent continuer à être stigmatisées sous le terme « accaparements de terres »), beaucoup de ces contrats fonciers ne sont pas des investissements et ne méritent pas ce label d'investissement, même s'ils sont corrects, responsables ou de bonne foi. Très souvent, ces transactions sont spéculatives; les terres ne sont pas valorisées ou mises en production mais simplement revendues de manière profitable après un certain nombre d'années.²³ D'autres contrats ne visent qu'à une maximisation ou une recherche de rente. ²⁴ L'objectif dans ces cas est d'extraire la rente financière, pas de développer les capacités productives des terres et d'apporter des richesses à la communauté, ce qui suppose souvent beaucoup de frais supplémentaires. Si le modèle économique est d'optimiser les profits, il en résulte que les coûts (notamment les salaires, les redevances pour les terrains et l'eau, etc.) devront être réduits autant qu'il est possible. Il ne s'agit clairement pas d'un investissement dans un quelconque sens socialement positif.

Le problème plus fondamental avec les efforts pour parvenir à des règles sur les investissements agricoles responsables est que ces règles visent toujours à faire aboutir le projet pour l'investisseur. Les communautés locales, les sols, les bassins hydrologiques, les marchés locaux de l'emploi et même la situation de la sécurité alimentaire

21. «Energy, food and climate crises: are they driving an Indonesian 'land grab'?», East Asia Forum, 17 juillet, 2012 <http://www.eastasiaforum.org/2012/07/17/energy-food-and-climate-crises-are-they-driving-an-indonesian-land-grab/>

22. Katie Beith, Secrétariat de l'UN PRI, communication personnelle avec GRAIN, 3 juillet 2012.

23. Voir « Land grabbing by pension funds and other financial institutions must be stopped », déclaration de la société civile contre le financement de l'accaparement des terres, Bruxelles, 26 juin 2012, Note 1. http://www.grain.org/bulletin_board/entries/4536-l-accaparement-des-terres-par-les-fonds-de-pension-et-les-institutions-financieres-doit-cesser

24. Voir Michel Merlet, « Investment: Magic word or trap? », aGter, août 2012, http://www.agter.asso.fr/article852_en.html, et H. Cochet et M. Merlet, « Land grabbing and the share of the value added in agricultural processes. A new look at the distribution of land revenues », document présenté à la conférence internationale sur l'accaparement des terres au niveau mondial, University of Sussex, 6-8 avril 2011, http://www.agter.asso.fr/article604_en.html.

nationale dans le pays hôte sont traités comme des facteurs de risques qui doivent être réduits. L'objectif est de gérer les coûts, notamment ceux qui sont liés aux risques de réputation, pour garantir un retour sur investissement acceptable. Les règles d'investissements agricoles responsables sont donc établies pour l'investisseur, pour lequel s'occuper des retombées pour les populations locales n'est qu'un coût parmi d'autres dans ses activités, un coût qui peut en outre permettre à l'entreprise de faire des bénéfices.

La crédibilité d'un « investissement socialement responsable » dans les terres agricoles au niveau mondial est pour le moins incertaine. Ceux qui respectent ses règles semblent vivre dans leur monde centré sur lui-même et ne peuvent mettre en avant aucun impact réel. Ce n'est pas surprenant. L'expérience d'autres secteurs dans lesquels des tentatives ont été faites (coton durable, soja durable, huile de palme responsable, bois, banque et autres) est entachée de nombreux échecs.²⁵

On n'essaie pas de réglementer l'esclavage. Il est mis hors la loi. De la même manière, toute approche sérieuse pour lutter contre la faim et la pauvreté nécessite d'assurer aux populations un contrôle sur leurs terres et leurs territoires, pas des directives et des règles sur la façon dont des grandes entreprises et des investisseurs étrangers peuvent faire du bon travail par eux-mêmes d'une manière ou d'une autre. Nous n'avons pas besoin d'investissements agricoles responsables mais de « désinvestissements ». Ce que nous voulons dire ainsi, c'est que plutôt que d'essayer de faire fonctionner cette nouvelle tendance à la « financiarisation » des terres agricoles, il faudrait stopper et annuler ces transactions en restituant les terres aux communautés qui en tirent leur subsistance. Et au lieu de promouvoir la croissance de l'agriculture industrielle nous devons renforcer les approches de souveraineté alimentaire de type familial et communautaire dans le monde entier. Des initiatives sont prises dans ces directions et tentent de tarir les flux de capitaux qui alimentent des sociétés qui ont effectué des accaparements de terres ou des fonds spécialement mis en place pour faire un trafic des droits sur des terres agricoles, avec le soutien d'un travail de plaidoyer et de pression politique pour aider les systèmes agricoles basés sur de petites exploitations familiales et des marchés locaux. Il s'agit bien sûr d'une lutte énorme et difficile mais il est clair que nous devons mettre un terme au financement des accaparements de terres, et non les rendre plus acceptables.

Pour aller plus loin:

Page de la FAO sur les IAR:

<http://www.fao.org/economic/est/issues/investissements-etranagers-dans-lagriculture/fr/>

Page de la CNUCED sur les IAR:

<http://unctad.org/en/templates/page.aspx?intItemID=6123&lang=1>

Page du CSA sur les IAR:

http://www.csm4cfs.org/policy_working_groups-6/agricultural_investment-7/

25. Voir "Audits reveal no benefits from RTRS certification", CEO, Amis de la Terre et GM Freeze, 22 mai 2012. <http://www.corporateeurope.org/pressreleases/2012/audits-reveal-no-benefits-rtrs-certification>

Acronymes

- APEC: Coopération économique pour l'Asie-Pacifique
- CNUCED: Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
- CSA: Comité de la sécurité alimentaire mondiale
- DV: directives volontaires sur les régimes fonciers (CSA)
- ESG: questions environnementales, sociales et de gouvernance
- FAO: Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
- FIDA: Fonds international de développement agricole (ONU)
- FMO: Banque de financement du développement des entreprises
- G20: Groupe des 20
- G8: Groupe des 8
- iar: investissement agricole responsable (tel que discuté par le CSA)
- IAR: Investissement agricole responsable (en majuscules, désigne les 7 principes promus par la Banque mondiale, la FAO, le FIDA et la CNUCED)
- ISR: investissement socialement responsable
- LIBOR: London Inter Bank Offered Rate
- MIGA: Agence multilatérale de garantie des investissements (Banque mondiale)
- MSC: Mécanisme de la société civile (CSA)
- OCDE: Organisation de coopération et de développement économiques
- OGM: organisme génétiquement modifié
- PRI: Principes pour l'investissement responsable (ONU)
- ROPPA: Réseau des organisations paysannes d'Afrique de l'Ouest
- RSE: responsabilité sociale d'entreprise
- SFC: Société financière internationale (Banque mondiale)
- TIAA-CREF: Teachers Insurance and Annuity Association: College Retirement Equities Fund (Etats-Unis)
- UE: Union européenne



GRAIN est une petite organisation internationale à but non lucratif qui soutient la lutte des petits agriculteurs et des mouvements sociaux en faveur de systèmes alimentaires sous le contrôle des communautés et basés sur la biodiversité. GRAIN publie plusieurs rapports chaque année. Il s'agit de documents de recherche détaillés qui fournissent des informations générales et des analyses approfondies sur un sujet donné.

GRAIN tient à remercier les différents amis et collègues qui ont commenté ce rapport ou contribué à sa mise en forme.

On pourra trouver la collection complète des rapports de GRAIN sur notre site web: <http://www.grain.org/articles/>

GRAIN

Girona 25 pral., 08010 Barcelona, Espagne

Tél: +34 93 301 1381, Fax: +34 93 301 1627

Email: grain@grain.org

www.grain.org