



2015/2277(INI)

28.1.2016

PROJET DE RAPPORT

sur la nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition
(2015/2277(INI))

Commission du développement

Rapporteuse: Maria Heubuch

SOMMAIRE

| | Page |
|--|-------------|
| PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN..... | 3 |
| EXPOSÉ DES MOTIFS..... | 11 |

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition (2015/2277(INI))

Le Parlement européen,

- vu le sommet des Nations unies sur le développement durable et le document final adopté par l'Assemblée générale le 25 septembre 2015 intitulé "Transformer notre monde: le programme de développement durable à l'horizon 2030", et en particulier l'objectif de développement durable n° 2 qui y est défini, à savoir éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable¹,
- vu l'accord de Paris adopté par les parties à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques le 12 décembre 2015²,
- vu le programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) adopté par l'Union africaine (UA) en 2002³,
- vu le sommet des chefs d'État de l'Union africaine qui s'est tenu à Maputo en 2003, au cours duquel les gouvernements de l'UA sont convenus de consacrer plus de 10 % de leurs budgets nationaux au secteur agricole⁴,
- vu le sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine qui s'est tenu en juillet 2012, au cours duquel 2014 a été déclarée "Année de l'agriculture et de la sécurité alimentaire en Afrique"⁵ pour marquer le dixième anniversaire du PDDAA,
- vu la déclaration de Malabo sur la croissance et la transformation accélérées de l'agriculture en Afrique pour une prospérité partagée et de meilleures conditions de vie, adoptée le 27 juin 2014 lors du sommet des chefs d'État de l'UA, dans laquelle les gouvernements de l'UA se sont de nouveau engagés à allouer au moins 10 % de leurs dépenses publiques à l'agriculture⁶,
- vu l'initiative de l'Aquila en matière de sécurité alimentaire adoptée par le G8 en 2009⁷,
- vu le cadre et les lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique adoptés par la conférence conjointe des ministres en charge de l'agriculture, des affaires foncières et de l'élevage, qui s'est tenue en avril 2009 à Addis Abeba⁸, ainsi que la déclaration sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique⁹ adoptée par les chefs d'État de l'UA lors du

¹ Résolution A/RES/70/1 de l'Assemblée générale des Nations unies

² Nations unies, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1

³ <http://www.nepad.org/system/files/caadp.pdf>

⁴ Assembly/AU/Decl.7(II)

⁵ Assembly/AU/Decl.449(XIX)

⁶ Assembly/AU/Decl.1(XXIII)

⁷ <http://www.ifad.org/events/g8/statement.pdf>

⁸ <http://www.uneca.org/fr/publications/cadre-et-lignes-directrices-sur-les-politiques-fonci%C3%A8res-en-afrique-0>

⁹ Assembly/AU/Decl.1(XIII) Rev.1

sommet de Sirte, en juillet 2009, dans laquelle ils demandent que lesdits cadre et lignes directrices soient appliqués d'urgence,

- vu les principes directeurs relatifs aux investissements fonciers à grande échelle en Afrique, adoptés par la conférence conjointe des ministres de l'agriculture, du développement rural, de la pêche et de l'aquaculture, réunis à Addis Abeba les 1^{er} et 2 mai 2014¹,
- vu la déclaration d'organisations de la société civile africaine intitulée "*Modernising African agriculture - Who benefits?*" (À qui profite la modernisation de l'agriculture africaine?), publiée en mai 2013²,
- vu la déclaration de Djimini du Comité ouest-africain des semences paysannes adoptée le 13 mars 2014³,
- vu les directives volontaires de la FAO à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, adoptées en 2004⁴,
- vu le rapport de l'Évaluation internationale des sciences et technologies agricoles au service du développement (EISTAD) intitulé "*Agriculture at a crossroads*" (L'agriculture à la croisée des chemins), adopté en 2009⁵,
- vu le pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966⁶,
- vu la convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, de 1979⁷,
- vu la charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1987⁸,
- vu la déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones adoptée en 2007⁹,
- vu les principes de base et directives des Nations unies concernant les expulsions et les déplacements liés au développement, adoptés en 2007¹⁰,
- vu les principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, adoptés par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies en 2011¹¹, ainsi que les principes

¹ <http://www.uneca.org/fr/publications/principes-directeurs-relatifs-aux-investissements-fonciers-%C3%A0-grande-%C3%A9chelle-en-afrique>

² <http://acbio.org.za/modernising-african-agriculture-who-benefits-civil-society-statement-on-the-g8-agra-and-the-african-unions-caadp/>

³ https://www.grain.org/fr/bulletin_board/entries/4913-declaration-de-djimini-2014

⁴ <http://www.fao.org/docrep/009/y7937f/y7937f00.htm>

⁵ <http://www.unep.org/dewa/Assessments/Ecosystems/IAASTD/tabid/105853/Defa>

⁶ https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=fr&clang=_fr

⁷ <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>

⁸ <http://www.achpr.org/fr/instruments/achpr/>

⁹ http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_fr.pdf

¹⁰ <http://www.ohchr.org/fr/Issues/Housing/Pages/ForcedEvictions.aspx>

¹¹ <https://www.unglobalcompact.org/library/2>

- directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, mis à jour en 2011¹,
- vu le partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement conclu en 2011²,
 - vu les directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts³,
 - vu la convention internationale de 1991 pour la protection des obtentions végétales (convention UPOV)⁴,
 - vu le traité international de 2001 sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture⁵,
 - vu la convention de 1992 sur la diversité biologique ainsi que le protocole de Carthagène de 2000 sur la prévention des risques biotechnologiques et le protocole de Nagoya de 2010 sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la convention sur la diversité biologique⁶,
 - vu la loi-modèle africaine sur la sécurité en biotechnologie⁷,
 - vu la résolution sur la régulation du foncier dans une perspective de souveraineté alimentaire adoptée par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie le 12 juillet 2012⁸,
 - vu la résolution de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE sur les répercussions sociales et environnementales du pastoralisme dans les pays ACP, adoptée le 27 novembre 2013⁹,
 - vu la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 31 mars 2010 intitulée "Un cadre stratégique de l'UE pour aider les pays en développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire"¹⁰ ainsi que les conclusions du Conseil y afférentes, adoptées le 10 mai 2010¹¹,
 - vu les conclusions du Conseil du 28 mai 2013 sur la sécurité alimentaire et

1

<http://www.oecd.org/fr/gouvernementdentreprise/mne/principesdirecteursdelocdealintentiondesentreprisesmultinationales.htm>

2

<http://www.oecd.org/fr/developpement/efficacite/partenariatdebusanpourunecooperationefficaceauserviceudedevloppement.htm>

³ <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/fr/>

⁴ <http://www.upov.int/upovlex/en/conventions/1991/content.html>

⁵ <http://www.planttreaty.org/>

⁶ <https://www.cbd.int/>

⁷ <http://hrst.au.int/en/biosafety/modellaw>

⁸ http://apf.francophonie.org/IMG/pdf/2012_07_session_58_Resolution_Regulation_du_foncier.pdf

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:C2014/064/03&from=FR>

¹⁰ COM(2010)0127

¹¹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/114357.pdf

nutritionnelle¹,

- vu le plan d'action sur la nutrition de la Commission adopté en juillet 2014²,
 - vu sa résolution du 27 septembre 2011 sur un cadre stratégique de l'UE pour aider les pays en développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire³,
 - vu sa résolution du 11 décembre 2013 sur l'approche de l'UE sur la résilience et la réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement⁴,
 - vu sa résolution du 13 mars 2014 sur le rôle joué par les droits de propriété, le régime de la propriété et la création de richesses pour éradiquer la pauvreté et favoriser le développement durable dans les pays en développement⁵,
 - vu sa résolution du jeudi 12 mars 2015 sur la Tanzanie, notamment la question de l'accaparement des terres⁶,
 - vu sa résolution du 30 avril 2015 sur l'exposition universelle de 2015 à Milan: nourrir la planète, énergie pour la vie⁷,
 - vu sa résolution du 21 janvier 2016 sur la situation en Éthiopie⁸,
 - vu l'audition publique sur la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition organisée par sa commission du développement le 1^{er} décembre 2015⁹,
 - vu l'étude intitulée "*New Alliance for Food Security and Nutrition in Africa*" commandée au professeur Olivier de Schutter par sa commission du développement et publiée par sa direction générale des politiques externes en novembre 2015¹⁰,
 - vu l'article 52 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission du développement et l'avis de la commission de l'agriculture et du développement rural (A8-0000/2016),
- A. considérant que la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition en Afrique (NASAN) vise à mobiliser des partenaires privés pour investir dans l'agriculture en Afrique; que les pays participants ont négocié des cadres de coopération qui établissent les engagements visant à favoriser l'investissement privé;
- B. considérant que les partenariats public-privé de grande envergure risquent de mettre en situation de position dominante dans le secteur agricole africain de grandes sociétés, qui

¹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137318.pdf

² SWD(2014)0234

³ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2011)0410.

⁴ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2013)0578.

⁵ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2014)0250.

⁶ Textes adoptés de cette date, P8_TA(2015)0073.

⁷ Textes adoptés de cette date, P8_TA(2015)0184.

⁸ Textes adoptés de cette date, P8_TA(2016)0023.

⁹ <http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/deve/events.html?id=20151201CHE00041>

¹⁰ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/535010/EXPO_STU\(2015\)535010_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/535010/EXPO_STU(2015)535010_EN.pdf)

évincent les entreprises locales;

- C. considérant que les exploitations agricoles familiales et les petites exploitations ont été, dans une large mesure, exclues de la NASAN;
- D. considérant que les "pôles de croissance" visent à attirer des investisseurs internationaux en mettant des terres à la disposition de grandes entreprises privées au détriment des exploitations familiales;
- E. considérant que les monocultures accroissent la dépendance aux engrais et aux pesticides chimiques, entraînent une grave dégradation des sols et contribuent au changement climatique;
- F. considérant qu'il existe différentes formes de régimes fonciers (coutumier, public et privé) mais qu'en matière de droits fonciers, la NASAN s'appuie presque exclusivement sur l'établissement de titres fonciers;
- G. considérant que l'établissement de titres fonciers ne constitue pas une garantie contre l'expropriation et le déplacement, et qu'il a été démontré que les systèmes d'établissement de titres aggravent souvent les inégalités;
- H. considérant qu'il convient de protéger le droit des agriculteurs de multiplier, d'utiliser, d'échanger et de vendre leurs semences;

L'investissement dans le secteur agricole en Afrique et la réalisation des ODD

1. relève que plusieurs cadres de coopération sont axés sur la mise en place de zones économiques spéciales qui visent à maximiser les investissements en s'appuyant sur des projets dans les domaines de l'infrastructure routière ou énergétique, de l'impôt, des douanes ou encore des régimes fonciers;
2. constate que les stratégies d'investissement dans l'agriculture tendent à favoriser les acquisitions foncières à grande échelle et se concentrent sur une agriculture tournée vers l'exportation généralement sans lien avec l'économie locale; doute, par conséquent, de la capacité des partenariats public-privé (PPP) de très grande envergure à contribuer à la réduction de la pauvreté et à la sécurité alimentaire;
3. est préoccupé par le fait que la NASAN promeuve une agriculture intensive qui recourt largement aux engrais chimiques et aux semences hybrides et qui a des conséquences pour les communautés locales comme l'érosion des sols, des risques écologiques et sanitaires ainsi que la perte de biodiversité;
4. met en garde contre le risque qu'il y aurait à reproduire en Afrique le modèle asiatique de "révolution verte" des années 60 en ignorant ses répercussions sociales et environnementales; rappelle que l'action en faveur d'une agriculture durable compte au rang des objectifs de développement durable à l'horizon 2030;
5. presse les États membres de l'Union de faire de la NASAN un véritable dispositif d'appui aux exploitations agricoles familiales et aux économies locales en Afrique subsaharienne, rappelant qu'environ 80 % de la production alimentaire mondiale et

60 % des emplois en Afrique subsaharienne sont imputables aux exploitations familiales et aux petites exploitations;

Gouvernance, propriété et responsabilité

6. demande aux parties à la NASAN de tenir compte des "directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale" de la FAO, de s'engager à appliquer les normes internationales en matière d'investissement responsable dans l'agriculture et de respecter les principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme ainsi que les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales;
7. invite les pays participants à s'engager à appliquer les normes internationales qui régissent l'investissement suivant une démarche fondée sur les droits de l'homme, notamment le cadre et les lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique de l'Union africaine ainsi que ses principes directeurs relatifs aux investissements fonciers à grande échelle en Afrique;
8. demande que les lettres d'intention accompagnant les cadres de coopération soient publiées dans leur intégralité; souligne que des structures institutionnelles et juridiques solides sont nécessaires pour garantir un partage équitable des risques et des bénéfices; préconise de revoir les cadres de coopération pour y inclure des organisations de la société civile, des agriculteurs et des utilisateurs finaux afin d'assurer une réglementation et un suivi satisfaisants des PPP;
9. souligne que les entreprises privées qui participent à des initiatives multilatérales pour le développement devraient rendre compte de leurs actions; demande aux parties à la NASAN, à cet effet, d'instaurer un mécanisme strict de justification de l'action menée assorti d'un dispositif de recours pour les populations et les communautés locales;
10. préconise de revoir les cadres de coopération de sorte à obvier efficacement aux risques que présentent l'agriculture contractuelle et les systèmes de plantations satellites pour les petits producteurs en garantissant des clauses contractuelles équitables, notamment en matière de fixation des prix, ainsi que des mécanismes adaptés de résolution des différends;

Accès à la terre et sécurité foncière

11. met en garde contre une focalisation exclusive sur l'établissement de titres fonciers, qui est souvent synonyme d'insécurité pour les petits producteurs et les populations autochtones, notamment les femmes, dont les droits fonciers sont insuffisamment reconnus et qui sont à la merci de transactions foncières injustes, d'expropriations forcées ou de conditions d'indemnisation léonines;
12. salue l'intégration dans tous les cadres de coopération des directives volontaires de 2012 pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts; réclame la mise en œuvre effective de ces directives et l'évaluation systématique de leur respect dans le cadre du processus de révision des cadres de coopération;

13. demande aux pays africains de reconnaître tous les droits fonciers légitimes, y compris les droits coutumiers;
14. estime que la NASAN devrait faire l'objet d'une analyse d'impact préalable au regard des droits fonciers et être soumise au consentement préalable, libre et éclairé des populations locales concernées;

Sécurité alimentaire, nutrition et agriculture familiale durable

15. insiste sur la nécessité de protéger la biodiversité agricole; invite les États membres de l'Union à investir dans les pratiques agricoles agroécologiques dans les pays en développement, conformément aux conclusions de l'Évaluation internationale des connaissances, des sciences et des technologies agricoles pour le développement, aux recommandations du rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation et aux objectifs de développement durable;
16. presse les gouvernements africains d'investir dans les systèmes agroalimentaires locaux pour stimuler les économies locales et garantir les droits des populations locales au regard de l'accès aux ressources et du contrôle de celles-ci;

Réforme réglementaire du secteur des semences

17. rappelle qu'en Afrique, 90 % des moyens de subsistance des agriculteurs reposent sur leur droit de produire, d'échanger et de vendre librement des semences, et que la diversité de celles-ci est vitale pour améliorer la résilience de l'agriculture au changement climatique; déplore la demande des entreprises de renforcer les droits d'obtention végétale conformément à la convention internationale pour la protection des obtentions végétales (convention UPOV) de 1991, qui interdit la majorité de ces pratiques informelles;
18. constate avec inquiétude que le brevetage de semences certifiées en Afrique accroît la dépendance des petits exploitants ainsi que le risque d'endettement, et diminue la diversité des semences;
19. exhorte la Commission à tout mettre en œuvre pour que les engagements de l'Union au regard des droits des agriculteurs en vertu du traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture soient pris en compte dans tous les dispositifs d'assistance technique et de soutien financier à l'appui de l'élaboration d'une politique en matière de semences; demande à l'Union de soutenir les régimes de droits de la propriété intellectuelle qui favorisent la production de variétés de semences adaptées à l'échelle locale et de semences paysannes;
20. prie instamment les membres du G8 de ne pas soutenir les cultures d'OGM en Afrique;
21. rappelle que la loi-modèle africaine sur la sécurité en biotechnologie établit un niveau de référence élevé en la matière; estime que toute assistance apportée par des bailleurs de fonds internationaux pour le développement de la sécurité en biotechnologie à l'échelon national et régional devrait, en conséquence, s'inscrire dans ce cadre;

Égalité des sexes

22. déplore que les cadres de coopération omettent, dans une large mesure, de définir des engagements concrets pour la prise en compte des questions d'égalité des sexes dans l'élaboration des budgets et d'assurer un suivi des progrès accomplis fondé sur des données ventilées;
23. exhorte les gouvernements à éliminer toute discrimination à l'égard des femmes au regard de l'accès à la terre ainsi qu'aux dispositifs et services de microcrédit, et à veiller à la participation effective des femmes à la conception et à la mise en œuvre des politiques en matière de recherche et développement dans le domaine agricole;

Financement des investissements dans l'agriculture en Afrique

24. souligne qu'il convient de garantir la transparence de tous les financements accordés à des entreprises privées ainsi que leur publication;
25. demande à tous les bailleurs de fonds de veiller à ce que l'aide publique au développement soient conforme aux principes d'efficacité de l'aide, de mettre l'accent sur les résultats au regard de l'éradication de la pauvreté ainsi que de promouvoir des partenariats ouverts, la transparence et la responsabilisation;
26. estime que les financements apportés à la NASAN par les membres du G8 vont à l'encontre de l'objectif de soutien des entreprises locales, qui ne peuvent concurrencer des multinationales qui bénéficient déjà d'une position dominante et, souvent, de conditions commerciales, tarifaires et fiscales préférentielles;
27. rappelle que l'aide au développement devrait servir l'objectif de réduction de la pauvreté et non les intérêts de la politique commerciale de l'Union; est convaincu que l'aide publique au développement devrait se concentrer sur l'aide directe à l'agriculture à petite échelle plutôt que sur la conclusion d'accords de co-investissements avec de grandes entreprises implantées dans les pays donateurs;
28. insiste sur la nécessité de redynamiser l'investissement public dans l'agriculture africaine et d'accorder la priorité à l'investissement dans l'agroécologie afin d'améliorer durablement la sécurité et la souveraineté alimentaires ainsi que de réduire la pauvreté et la faim tout en préservant la biodiversité et en respectant les connaissances autochtones et l'innovation;
29. réclame que l'Union retire son soutien à la NASAN tant que les problèmes mis au jour ci-dessus n'auront pas été dûment résolus;
30. charge son président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission et aux parties à la NASAN.

EXPOSÉ DES MOTIFS

La Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition en Afrique (NASAN) a été mise sur pied en 2012 sous l'égide du G8 en tant que vaste partenariat public-privé (PPP) visant à mobiliser des investissements privés dans l'agriculture en vue d'améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition en Afrique subsaharienne. Elle englobe les membres du G8, l'Union africaine (UA), le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et son programme détaillé de développement de l'agriculture africaine, les gouvernements du Burkina Faso, du Bénin, de Côte d'Ivoire, d'Éthiopie, du Ghana, du Malawi, du Mozambique, du Nigeria, du Sénégal et de la Tanzanie, ainsi que des entreprises locales et internationales. Chacun des partenaires du G7 est chargé de coordonner la mise en œuvre du projet dans des pays africains spécifiques. L'Union est responsable de la coordination en Côte d'Ivoire et au Malawi.

Chaque pays africain participant a adopté un **cadre de coopération** qui établit les engagements de chacune des parties concernée. Ces engagements portent sur les réformes législatives dans les différents pays africains, les intentions des donateurs du G7 en matière de financement et les promesses des 180 entreprises participantes d'investir 8 milliards de dollars au total. Deux entreprises tiennent le haut du pavé au regard de leur part dans les investissements dans l'agriculture: le producteur de semences suisse Syngenta et le fabricant d'engrais norvégien Yara International.

Le rapporteur reconnaît la nécessité pour les pays africains d'investir dans l'agriculture. Bien que l'objectif de la NASAN soit louable, elle présente de nombreux défauts.

La NASAN vise à reproduire en Afrique le modèle de la **révolution verte** mis en œuvre en Asie dans les années 60 et 70 fondé sur la monoculture, la mécanisation, la biotechnologie, la dépendance à l'égard des engrais, de longues chaînes de distribution et la production de cultures d'exportation. Les limites de cette démarche sont bien connues, particulièrement en ce qui concerne les risques environnementaux y afférents.

En outre, les mesures convenues sont mises en œuvre par les pays d'accueil dans le but de créer un *environnement favorable aux entreprises*: les politiques fiscales, foncières, commerciales ou encore dans le domaine des infrastructures sont réformées, la conclusion de baux emphytéotiques est facilitée pour des terres "en friche" et la réglementation dans le domaine des semences est modifiée dans le sens d'un renforcement des droits de propriété intellectuelle des obtenteurs.

Il est frappant de constater que les petits exploitants ont à peine été consultés dans le contexte de l'élaboration des cadres de coopération alors mêmes qu'ils sont censés être les bénéficiaires ultimes de la NASAN. Cette dernière a ainsi été vivement critiquée par la société civile, par des personnalités comme le rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation et par les petits exploitants agricoles africains eux-mêmes, qui mettent en garde contre le fait que la NASAN risque de favoriser l'accaparement de terres, de marginaliser davantage encore les petits agriculteurs et les femmes et de soutenir l'agriculture non durable.

L'Union et les États membres ont un rôle déterminant à jouer dans la transformation de la NASAN en un véritable dispositif d'appui à l'agriculture familiale et aux économies locales en

Afrique subsaharienne en vue de lutter contre la pauvreté ainsi que l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. À cet effet, il est primordial de répondre aux enjeux exposés ci-dessous.

1. Gouvernance et propriété

Les grandes entreprises internationales et les bailleurs de fonds doivent disposer de structures de gouvernance solides dans les différents pays partenaires pour garantir un partage équitable des risques et des bénéfices entre les parties concernées. Des cadres institutionnels et juridiques appropriés sont également nécessaires pour une réglementation adéquate des PPP, de même que la consultation préalable des nombreuses parties prenantes et des utilisateurs finaux. Or, les organisations de producteurs et les groupes locaux n'ont pas pu, dans une large mesure, faire entendre leur voix dans le contexte de la NASAN. Les PPP de très grande envergure sont, par nature, très risqués en Afrique subsaharienne – où la gouvernance est souvent défaillante – et ouvrent la porte à la corruption.

Le rapporteur est préoccupé par le fait que les cadres de coopération ne renvoient que de manière sélective aux normes internationales pour un investissement responsable dans l'agriculture. Ils ne font par exemple nullement mention des directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale adoptées par la FAO en 2004, ni des obligations qui incombent aux investisseurs privés en matière de droits de l'homme, telles qu'elles sont établies par les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (2011).

Le rapporteur estime que les pays participants doivent clairement s'engager à appliquer les normes internationales qui régissent l'investissement suivant une démarche fondée sur les droits de l'homme, notamment le cadre et les lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique de l'Union africaine et ses principes directeurs relatifs aux investissements fonciers à grande échelle en Afrique.

2. Cadre de responsabilité

Les cadres de coopération ne sont pas disponibles dans leur intégralité, ce qui empêche la société civile locale d'en assurer un suivi efficace. En outre, les entreprises participantes ne se conforment pas à un format ni à des indicateurs qualitatifs communs pour permettre l'évaluation des projets.

Le rapporteur demande que toutes les lettres d'intention soient publiées dans leur intégralité et que tous les cadres de coopération soient assortis de mécanismes de suivi stricts ainsi que d'indicateurs de performance. Il convient également d'instaurer un mécanisme de recours pour les populations et les communautés locales concernées. La société civile locale doit être étroitement associée au suivi et à l'évaluation de la NASAN.

L'agriculture contractuelle est un élément central de l'intégration des petits exploitants dans la chaîne de valeur ajoutée. Il convient toutefois de réviser les cadres de coopération pour améliorer les clauses contractuelles conclues entre les acheteurs et les fournisseurs locaux et pour établir un cadre juridique favorable du point de vue, entre autres, de la fixation des prix, du respect des droits de la femme, de l'action en faveur de l'agriculture durable, de la mise en place de mécanismes appropriés de résolution des différends ainsi que du renforcement des organisations de représentation des agriculteurs, afin de donner davantage de poids à ces

derniers dans le contexte de la négociation de contrats agricoles.

3. Agir en faveur de l'agriculture familiale durable

Le programme pour le développement durable à l'horizon 2030 et l'accord de Paris sur le changement climatique de décembre 2015 soulignent tous deux qu'il importe d'élaborer un modèle d'agriculture qui améliore la résilience et crée des systèmes agroalimentaires durables. Les exploitations familiales et les petites exploitations sont les principaux investisseurs dans le secteur agricole en Afrique et elles représentent 60 % de l'emploi en Afrique subsaharienne¹. Elles ont démontré leur capacité à augmenter durablement la production alimentaire (souvent grâce à des pratiques agroécologiques), à diversifier la production, à favoriser le développement rural, à accroître leurs revenus et, partant, à contribuer à la réduction de la pauvreté.

Plutôt que de soutenir un modèle agricole "moderne", axé sur l'entreprise et fondé sur l'exploitation industrielle à grande échelle, votre rapporteur invite les gouvernements africains, dans le droit fil des recommandations du rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation ainsi que de l'Évaluation internationale des connaissances, des sciences et des technologies agricoles pour le développement publiée en 2009, à investir dans l'agriculture familiale et l'agroécologie.

4. Accès à la terre et sécurité foncière

Alors qu'il existe différentes formes de régime foncier (coutumier, public et privé), les cadres de coopération s'appuient, en matière de droits fonciers, presque exclusivement sur l'établissement de titres fonciers (ou la certification foncière).

Il a été démontré que l'établissement de titres fonciers n'est pas automatiquement synonyme de sécurité foncière pour les communautés locales. En fait, l'abolition des régimes coutumiers ou communaux et la focalisation sur l'établissement de titres fonciers engendrent souvent davantage d'insécurité au regard des droits fonciers des plus pauvres, et des femmes en particulier. Les droits fonciers des petits producteurs alimentaires et des populations autochtones sont habituellement insuffisamment reconnus et ceux-ci sont, de ce fait, à la merci de transactions foncières injustes, d'expropriations forcées ou de conditions d'indemnités iniques, notamment dans un contexte de gouvernance défailante et de réforme foncière incomplète. En outre, les investisseurs et les élites locales impliqués dans les transactions foncières ont tendance à décrire les terres en vente comme étant "en friche" ou "sous-exploitées", souvent en ignorant ou en dissimulant des activités pastorales.

Ces risques sont parfaitement illustrés par les "pôles de croissance" (le projet PROSAVANA au Mozambique, par exemple), qui visent à attirer des investisseurs internationaux en Afrique en mettant des terres à la disposition de grandes entreprises privées, souvent dans des régions très fertiles, au détriment d'exploitations agricoles familiales.

Le rapporteur presse par conséquent les pays africains participant de respecter les droits fonciers traditionnels des communautés et d'appliquer pleinement les directives volontaires de

¹ *FAO Statistical Yearbook 2012*, p.18

2012 pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts. Les investissements opérés dans le cadre de la NASAN devraient faire l'objet d'une analyse d'impact préalable et être soumis au consentement préalable, libre et éclairé des populations locales.

5. Législation sur les semences

En Afrique, 90 % des moyens de subsistance des agriculteurs reposent sur leur droit de produire, d'échanger et de vendre librement des semences¹. Le rapporteur s'inquiète de ce que les entreprises demandent de renforcer les droits d'obtention végétale en alignant la législation africaine en matière de semences sur la convention UPOV de 1991, qui interdit la plupart de ces pratiques informelles. Une telle démarche pourrait nuire à la diversité des semences, qui est vitale pour l'adaptation au changement climatique et la sécurité alimentaire. En outre, les brevets, associés à la progression des ventes de semences certifiées en Afrique, accroissent la dépendance et le risque d'endettement des petits agriculteurs.

Eu égard à l'importance vitale du contrôle, de la propriété et de l'accessibilité économique des semences au regard de la sécurité alimentaire et de la résilience des agriculteurs pauvres, le rapporteur estime que les bailleurs de fonds devraient soutenir les systèmes de semences paysannes, qui garantissent une certaine **indépendance** vis-à-vis du secteur semencier commercial et sont, du fait de leur variété génétique, mieux adaptées aux conditions agroécologiques locales.

6. Égalité des sexes

Il y a peu encore, l'aide à l'agriculture se concentrait souvent sur des cultures d'exportation gérées par des hommes, tandis qu'il revenait aux femmes de s'occuper de la production alimentaire nécessaire à la subsistance de la famille.

Le rapport d'étape 2014 sur la NASAN souligne que 21 % seulement des petits exploitants agricoles qui participent à la Nouvelle alliance sont des femmes. Or, elles représentent jusqu'à 50 % de la main-d'œuvre des exploitations familiales en Afrique subsaharienne². Par le peu de cas qu'elle fait des questions d'égalité des sexes, la NASAN contribue à aggraver les inégalités et la marginalisation des femmes africaines.

Des indicateurs spécifiques devraient être utilisés pour mesurer l'incidence de la NASAN sur l'égalité des sexes. De même, il convient d'accorder la priorité à l'éradication de toutes les formes de discrimination des femmes au regard de l'accès à la terre, d'améliorer l'accès des femmes aux dispositifs et aux services de microcrédit, et de veiller à la participation effective des femmes à la conception ainsi qu'à la mise en œuvre des politiques de recherche et développement dans le domaine agricole.

7. Financement des investissements dans l'agriculture en Afrique

Le rapporteur est très circonspect quant à l'opportunité de favoriser l'investissement dans

¹ Olivier De Schutter (2009). ' ', p.23.

² FAO (2011): La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture. Le rôle des femmes dans l'agriculture – Comblant le fossé entre les hommes et les femmes pour soutenir le développement

l'agriculture en Afrique par des PPP de très grande envergure tels que la NASAN.

Les principaux acteurs privés de la NASAN sont des multinationales qui bénéficient déjà d'une position dominante sur le marché et jouissent souvent de conditions préférentielles dans le pays d'accueil sur le plan commercial, tarifaire et fiscal. Les investissements prévus reposent sur l'idée que les petits exploitants peuvent être "sortis" de la pauvreté par leur intégration dans la chaîne de valeur de l'industrie agroalimentaire. En réalité, la très grande majorité des producteurs ne sont pas suffisamment proches du marché et ne disposent ni des capacités requises pour produire les volumes demandés, ni de la formation technique nécessaire pour satisfaire aux exigences strictes en matière de gestion de la production, de comptabilité, d'hygiène et d'investissement. Le rapport de force est en outre parfaitement inégal entre les groupes agroalimentaires multinationaux, les acteurs régionaux et nationaux ainsi que les petites entreprises africaines.

L'aide publique au développement devrait servir l'objectif de réduction de la pauvreté et non les intérêts de la politique commerciale de l'Union. Le rapporteur est d'avis que l'Union ne devrait pas utiliser l'aide publique au développement pour soutenir des entreprises multinationales qui détiennent des monopoles ou constituent des cartels et contribuent à saper le secteur privé local, menaçant ainsi les exploitations agricoles familiales et les petites exploitations.

En conclusion: le rapporteur n'est absolument pas convaincu de la capacité des PPP de très grande envergure tels que la NASAN à contribuer à la réduction de la pauvreté et à la sécurité alimentaire, car il est probable que les communautés les plus pauvres porteront tout le poids des risques environnementaux et sociaux y afférents. Compte tenu de ces problèmes, le rapporteur estime que l'Union et ses États membres devraient retirer leur soutien à la NASAN. Les bailleurs de fonds et les gouvernements nationaux devraient plutôt investir dans un modèle d'agriculture durable, favorable aux petites exploitations et aux femmes et capable de réaliser le potentiel des marchés nationaux et régionaux au profit des exploitations familiales ainsi que de fournir aux consommateurs des produits de qualité à des prix abordables.