



## **Mandat du Rapporteur Spécial sur le droit à l'alimentation**

Fax: (41-22)-917 90 06  
Telegrams: UNATIONS, GENEVE  
Telephone: (41-22)- 917 94 96  
Internet : www.ohchr.org  
E-mail: srfood@ohchr.org



Address:  
Palais des Nations  
CH-1211 GENEVE 10

## **Lettre Ouverte aux chefs d'Etat et de Gouvernement Africains**

### **Réinvestir dans les agricultures africaines: Ancrer les efforts dans le droit à l'alimentation, une condition pour des résultats durables**

Alors que la réunion de Syrte est en cours, je souhaite saluer votre décision d'aborder, lors de la 13<sup>ème</sup> session de l'Assemblée Ordinaire de l'Union Africaine, les questions liées au renouvellement de l'investissement dans l'agriculture en vue d'atteindre la croissance économique et la sécurité alimentaire. Ceci souligne de façon notable la grande importance que l'Union Africaine accorde à l'agriculture, la sécurité alimentaire et les questions qui y sont liées.

Si la crise alimentaire globale comporte un effet positif, c'est qu'elle a permis de remettre les questions agricoles et alimentaires à l'ordre du jour. J'assume le mandat de Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation depuis un an. Au cours de l'année passée, j'ai eu la possibilité d'assister au renouvellement de l'intérêt pour l'agriculture, et particulièrement au renouvellement de l'intérêt et des engagements à investir dans les agricultures africaines

A l'occasion de l'Assemblée Ordinaire à venir, je souhaite appeler l'Union Africaine à maintenir son leadership et à montrer la voie dans deux domaines clef : d'abord l'évaluation des meilleures opportunités pour une « Révolution Verte » Africaine, en se basant sur le cadre du droit à l'alimentation ; et en second lieu, la prise en compte des contrats transnationaux d'acquisition et de licence foncière à grande échelle du point de vue des droits de l'homme.

Sur la base d'un nombre important de consultations et d'études que j'ai menées sur ces questions, je voudrais encourager l'Union Africaine et ses membres à :

1. Développer une orientation et des directives fortes sur le réinvestissement dans l'agriculture. Cette orientation devrait mettre l'accent sur la nécessité d'accorder la priorité aux besoins des populations les plus vulnérables ; sur l'importance d'identifier des critères de performance non seulement sur les niveaux de production atteints, mais aussi sur les effets des différents modes de production sur le droit à l'alimentation ; sur la pertinence et la nécessité de fonder la prise de décision concernant l'agriculture et l'alimentation sur des mécanismes participatifs ; et sur la nécessité de mettre en place des systèmes agricoles durables tenant compte du changement climatique, en insistant sur les approches agro-écologiques (innovations et pratiques agricoles respectueuses de l'environnement) ;
2. entreprendre des études comparatives rigoureuses de l'impact des différents systèmes de production agricole sur le droit à l'alimentation des populations vivant en Afrique ;

3. diriger les mesures de soutien appropriées envers les approches agricoles durables qui favorisent les groupes les plus vulnérables et tiennent compte du changement climatique et de l'épuisement des ressources en hydrocarbures ;
4. plutôt que de se concentrer exclusivement sur l'approvisionnement des agriculteurs en intrants, donner la priorité à la fourniture de biens publics et notamment les biens publics indispensables à l'agriculture tels que les infrastructures de stockage, les services de vulgarisation des techniques agricoles, les moyens de communication, l'accès au crédit et à l'assurance, la recherche agricole, et la mise en place de coopératives agricoles ;
5. orienter les efforts de réinvestissement dans l'agriculture vers des stratégies nationales pour la réalisation du droit à l'alimentation. Comme le rappellent les 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 le Conseil de la FAO en novembre 2004, ces stratégies nationales devraient inclure une cartographie de l'insécurité alimentaire, l'adoption de législations et politiques cohérentes, la mise en place de mécanismes assurant la responsabilisation des acteurs, tout cela devant être fondé sur des mécanismes participatifs ;
6. au cours des négociations et de la réalisation de contrats transnationaux d'acquisition de terres à grande échelle, considérer comme un préalable minimum l'ensemble des principes fondamentaux et des mesures basés sur les droits de l'homme que j'ai formulés afin d'assurer que ces contrats facilitent un développement durable et s'accordent avec les droits de l'homme, notamment le droit à l'alimentation, le droit à un logement convenable et de droit au développement ;
7. encourager l'adoption d'un cadre décisionnel multilatéral sur les contrats d'acquisition et de locations de terres à grande échelle, afin de limiter le risque que les pays entrent en compétition pour attirer les investissements directs étrangers en diminuant les contraintes imposées à ces investisseurs étrangers, et afin d'apporter davantage de garanties légales aux investisseurs et de les protéger du risque de voir leur réputation dégradée.

Les raisons justifiant ces recommandations sont expliquées en détail ci-dessous.

\* \* \*

## **1. Réaliser une “Révolution Verte” Africaine durable: risques et opportunités<sup>1</sup>**

Le retour de l'investissement dans l'agriculture est bienvenu. L'agriculture a été négligée depuis trop longtemps par les agences internationales et les gouvernements. Toutefois, ce réinvestissement doit être envisagé avec une grande rigueur. Mon avis sur cette question provient en partie des résultats de la consultation multi-acteurs sur les défis de la « Révolution Verte » en Afrique que j'ai organisée les 15 et 16 décembre 2008 avec l'appui du Ministère à la Coopération pour le Développement du Grand Duché de Luxembourg.

Un risque existe que, dans la période de crise actuelle, l'accent soit uniquement mis sur la production. Pourtant, augmenter la production agricole n'est pas le seul enjeu important. Il y a également un besoin urgent de se concentrer sur les populations les plus vulnérables et de chercher des solutions durables sur le plan à la fois social et environnemental. Du point de vue du droit à l'alimentation, nos efforts pour investir à nouveau dans l'agriculture et améliorer la sécurité alimentaire doivent être

---

<sup>1</sup> Pour davantage d'informations, se référer à: “Le droit à l'alimentation et les défis d'une « Révolution Verte » africaine, communiqué du Rapporteur Spécial, 13 Mars 2009”, disponible sur <http://www2.ohchr.org/english/issues/food/index.htm> et <http://www.srfood.org/index.php/en/areas-of-work/agrifood-paradigms>.

guidés par trois questions : *Qui doivent être les bénéficiaires ultimes de ce réinvestissement ? Quel est le modèle de développement agricole le plus à même d'atteindre cet objectif ? Quelles sont les politiques les plus efficaces et les arbitrages les plus souhaitables dans la répartition des dépenses publiques afin de mettre en œuvre les orientations et le modèle adoptés ?*

Du point de vue des droits de l'homme, les investissements doivent bénéficier **aux agriculteurs les plus pauvres et les plus marginalisés**, qui vivent souvent dans les environnements les moins favorables. Bien trop souvent, ces agriculteurs ont été exclus des programmes de soutien, en partie à cause de la croyance répandue que plus les exploitations sont grandes, plus elles sont productives. Cette idée s'est révélée être une erreur. Les petits producteurs contribuent à une meilleure sécurité alimentaire, notamment dans les régions reculées où la production locale évite les coûts élevés liés au transport et à la commercialisation qui sont d'ordinaire associés à de nombreux produits alimentaires.

Le droit à l'alimentation devrait guider les gouvernements dans leur **choix entre différents modes de production agricole**. Lorsqu'ils prennent des mesures d'investissement dans l'agriculture et le développement rural, les gouvernements devraient avoir à l'esprit la nécessité d'assurer que ces investissements contribuent véritablement à la réalisation du droit à l'alimentation. Il est pourtant frappant de constater que certains gouvernements, lorsqu'ils formulent leurs politiques agricoles, reconnaissent à peine qu'il existe différents modèles de développement agricole tels que, d'une part, le modèle de la « Révolution Verte » (subventionnement de semences et d'engrais), et d'autre part les approches agro-écologiques (systèmes agricoles écologiques).

La première Révolution Verte – telle qu'elle s'est développée en Amérique Latine après 1943 et telle qu'elle a été lancée en Asie du Sud dans les années 1960 – a eu de très bons résultats dans l'amélioration des rendements. Ce succès a pourtant parfois été accompagné d'un important coût social et environnemental, et les gains de productivité eux-mêmes n'ont pas toujours été durables à long terme. Je me réjouis du fait qu'aujourd'hui une grande attention est portée sur le fait que les erreurs de la première Révolution Verte ne doivent pas être répétées. Un important indice de cette nouvelle prise de conscience réside dans le fait que cinquante-huit gouvernements, dont dix-huit gouvernements Africains, ont approuvés les conclusions formulées en avril 2008 à l'issue de l'Évaluation internationale des sciences et technologies agricoles pour le développement (IAASTD). Cette étude a souligné que « les technologies telles que le développement de cultures à haut rendement, les produits agro-chimiques et la mécanisation ont majoritairement bénéficié aux groupes disposant des plus grandes ressources au sein des sociétés et des entreprises transnationales, plutôt qu'aux groupes les plus vulnérables. Il est nécessaire de mettre en place des politiques et des mécanismes institutionnels forts afin de garantir que le progrès technologique soutienne le développement et des objectifs de durabilité.

Jusqu'à très récemment peu d'attention avait été portée à la comparaison entre les concepts de Révolution Verte et les modèles alternatifs de développement agricole. La non-prise en compte de la diversité des modèles envisageables pourrait conduire à passer à côté d'importantes opportunités. Comme cela a été affirmé lors de la Rencontre de Haut Niveau de Windhoek sur le thème « L'agriculture africaine au 21<sup>ème</sup> siècle : Faire face aux défis, réaliser une Révolution Verte durable » (Namibie, 9-10 février 2009) : 'Les gouvernements, en coopération avec la communauté des chercheurs et avec le soutien de la communauté internationale des donateurs, devrait entreprendre une évaluation comparative rigoureuse des différents modèles d'agriculture et des systèmes de culture.' Cette initiative doit être envisagée comme complémentaire à l'objectif énoncé dans la Déclaration de Maputo en 2003 qui vise à augmenter la part des budgets nationaux dévolue à l'agriculture et au développement rural à au moins 10% du total.

Une plus grande attention devrait être portée à l'avenir aux politiques publiques dont les effets pourraient favoriser l'augmentation des récoltes et donc l'augmentation des revenus des agriculteurs tout en encourageant les pratiques et innovations agricoles durables. En Tanzanie, les provinces occidentales de Shinyanga et Tabora étaient autrefois appelées « le désert de Tanzanie ». Pourtant, à partir de la fin des années 1980, l'utilisation des techniques agro-forestières et des processus

participatifs ont permis de réhabiliter quelques 350,000 hectares de terre. Le système agro-forestier (Ngitili) a conduit à l'augmentation du revenu annuel de chaque ménage de 500 USD. L'utilisation plus importante des arbres dans les programmes agro-forestiers a ainsi amélioré l'accès des agriculteurs à l'alimentation ainsi que la résilience des systèmes agricoles, ce qui a une importance particulière dans le contexte du changement climatique. Au Malawi, en 2005, quelques 100,000 petits propriétaires agricoles ont bénéficié à différents niveaux de l'utilisation des engrais issus des arbres. Là où les plantations de maïs alternent avec des arbres ayant la propriété de fixer le nitrogène, 3.7 tonnes par hectares peuvent être produites en moyenne – alors que seulement 1.1 tonne peut être produite sur une parcelle dénuée de ces arbres ; les récoltes pourraient atteindre jusqu'à 5 tonnes avec l'apport de petites quantités d'engrais minéral. Au Bénin, le Centre Songai organise des formations, des tests de production, des sessions de recherche et développement sur les pratiques agricoles durables. L'objectif de ces recherches est l'hybridation de pratiques agricoles traditionnelles et modernes, avec un intérêt très particulier pour les principes de l'agriculture biologique. Avec plus de 4,000 visiteurs par an, ce Centre montre que l'agriculture durable et les savoir-faire traditionnels peuvent devenir des facteurs de succès pour le développement, et qu'ils sont tout à fait compatibles avec un développement économique soutenable. La créativité et l'innovation sont des composants indispensables de ce succès. Ailleurs encore, des scientifiques travaillent avec des agriculteurs sur la mise en place de programmes d'amélioration participative des plantes, plaçant les bénéficiaires de ces recherches aux commandes des programmes afin d'obtenir des résultats solides dans la durée. L'heure est venue aujourd'hui d'agir pour multiplier le nombre de ces processus fondés sur la participation et conduisant à l'adoption de modèles agricoles durables.

D'autres exemples similaires existent concernant les nombreux types de pratiques agricoles durables communément désignées sous le terme d'approches agro-écologiques. Le PNUE<sup>2</sup>, la FAO et la CNUCED ainsi que d'autres agences<sup>3</sup> ont toutes récemment publié des rapports démontrant comment ces modèles pourraient et devraient être étendus. Dans de nombreux cas, ces approches sont moins coûteuses et plus durables, moins risquées et plus productives que le recours aux engrais chimiques. De plus, la convergence entre ces approches agro-écologiques et le droit à l'alimentation a été établie. D'abord, ces approches agricoles durables sont adaptées aux environnements complexes dans lesquels certains des groupes les plus vulnérables vivent. Deuxièmement, les processus conduisant à ces modèles sont souvent basés sur une participation incluant les groupes affectés afin de garantir des résultats durables ; une stratégie cohérente fondée sur les droits de l'homme. Troisièmement, les techniques employées améliorent la résistance des systèmes agricoles au changement climatique et à la flambée du prix du pétrole – deux phénomènes qui auront un impact direct sur ceux qui sont déjà les plus vulnérables aujourd'hui.

Différents modèles de développement agricole peuvent s'avérer complémentaires au niveau de la mise en culture : une habile combinaison d'engrais et de technique agro-forestière, par exemple, est encouragée avec succès dans certaines régions. Au niveau des politiques publiques pourtant, la reconnaissance de l'existence de différents modèles et l'évaluation de leurs impacts potentiels respectifs sont les pré-requis indispensables d'une approche équilibrée. Dans un contexte de forte compétition pour des ressources rares telles que la terre, l'eau, l'investissement, les ressources humaines, les conséquences du soutien d'un modèle plutôt qu'un autre méritent d'être sérieusement prises en considération. Une forme d'équilibre et de complémentarité entre les modèles devrait être privilégiée.

Enfin, au niveau de la répartition des dépenses publiques, une notion clef est le niveau de soutien destiné aux biens publics plutôt que, ou en plus du soutien apporté à la fourniture d'intrants tels qu'engrais et semences. Des études récentes ont montré que de nombreux décideurs politiques accordent moins d'attention à la fourniture de biens publics qu'aux intrants subventionnés, bien que les biens publics soient parfois bien plus efficaces que les intrants. Les biens publics contribuant au

---

<sup>2</sup> PNUE, *The Environmental Food Crisis. The Environment's Role in Averting Future Food Crises*, Février 2009.

<sup>3</sup> Voir par exemple le rapport annuel 2006 du 'World Agroforestry Centre' basé à Nairobi, ou le rapport 2008 de la FAO et du PNUE portant sur l'agriculture biologique et la sécurité alimentaire en Afrique.

développement agricole actuellement fournis en quantité trop réduite dans de nombreux pays comprennent les équipements de stockage, l'accès aux moyens de communication et donc aux marchés locaux et régionaux, l'accès au crédit et à l'assurance contre les risques liés au climat, les services de vulgarisation des techniques agricoles, la recherche agricole, et l'organisation des agriculteurs en coopératives.

## **2. Les investissements fonciers transnationaux à grande échelle: respecter les droits de l'homme, éliminer les risques, viser un véritable développement<sup>4</sup>.**

Les investissements fonciers transnationaux à grande échelle sont l'une des nouvelles tendances qui ont émergé de la crise alimentaire globale de 2008. La communauté internationale n'a pas encore porté une attention suffisante à cette évolution. Les investissements fonciers de grande échelle (acquisitions ou locations) peuvent constituer autant d'opportunités de développement étant données leur potentiel en termes de créations d'infrastructures et d'emplois, d'augmentation des recettes publiques et d'amélioration de l'accès des agriculteurs aux technologies et au crédit. Pourtant ces investissements pourraient également avoir un impact négatif sur le droit à l'alimentation des populations ainsi que sur d'autres droits de l'homme. Ces effets potentiels sont notamment : l'expulsion des exploitants fonciers qui n'ont pas de réelle garantie de propriété sur la terre qu'ils ont cultivée durant des décennies ; la perte de l'accès à la terre pour les populations indigènes et pastorales ; la compétition pour les ressources en eau ; et la dégradation de la sécurité alimentaire dans le cas où les populations seraient privées des ressources productives ou si, à la suite de transformations foncières, un pays voyait la dépendance de sa sécurité alimentaire envers l'aide alimentaire internationale et les importations augmenter.

En Juin 2009, j'ai fait la proposition que les Etats et les investisseurs considèrent un ensemble de principes essentiels minimum fondés sur les droits de l'homme dans l'élaboration d'accords d'acquisition ou de licence foncière à grande échelle au niveau transnational. Ces principes et mesures visent à assister à la fois les investisseurs et les gouvernements hôtes dans la négociation et la mise en œuvre de contrats d'acquisition ou de licence foncière à grande échelle. L'objectif de ces principes est que les investissements induits bénéficient à la population du pays hôte, notamment les groupes les plus vulnérables, et conduisent à un développement durable tendant vers la progressive réalisation du droit à l'alimentation comme ultime horizon. Les mesures proposées sont fondées sur les principes du droit international des droits de l'homme, notamment le droit à l'alimentation, le droit des peuples à l'auto-détermination et le droit au développement, ainsi que sur la législation internationale du travail.

Du point de vue des droits de l'homme, les négociations conduisant à des accords d'investissement devraient être menées dans une totale transparence et avec la participation des communautés locales dont l'accès à la terre et aux autres ressources productives pourraient être affecté par suite de l'intervention des investisseurs. Toute modification dans l'utilisation de la terre devrait en principe être réalisée avec le consentement libre, préalable et informé des communautés locales concernées.

Une autre question cruciale est celle des revenus des investissements. Les contrats d'investissements devraient privilégier les besoins de développement des populations locales. Des accords par lesquels l'investisseur étranger fournit un accès au crédit et à de meilleures technologies dans le cadre de l'agriculture contractuelle, ou obtient la possibilité d'acheter une partie de la production à un prix prédéfini, serait préférable à un système de locations foncières à long terme ou à l'achat des terres par les investisseurs.

En cohérence avec la réalisation du droit à l'alimentation, les Etats hôtes et les investisseurs devraient aussi établir et promouvoir des systèmes agricoles demandant une main d'œuvre importante – au lieu de systèmes hautement mécanisés – afin d'assurer que les accords d'investissement contribuent à

---

<sup>4</sup> Pour davantage d'information, voir: "Large-scale land acquisitions and leases: A set of core principles and measures to address the human rights challenge" 11 juin 2009, disponible sur <http://www2.ohchr.org/english/issues/food/index.htm> et <http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/22-srrtflarge-scalelandacquisitions-hrprinciples-9.6.09-2.pdf>

renforcer les opportunités d'emploi et apportent des moyens de subsistance à la population locale, ce qui constitue un élément clef du droit à l'alimentation. L'agriculture durable, notamment à travers les approches agro-écologiques et les pratiques requérant peu d'intrants externes, devrait également être privilégiée dans les accords contractuels. Un environnement à la fois sain et productif est en effet l'un des composants de la réalisation du droit à l'alimentation pour les communautés locales.

Des études d'impacts devraient être réalisées avant la conclusion de tout contrat et ensuite à des intervalles prédéfinis, afin d'insister sur les conséquences de l'investissement sur l'emploi et les revenus locaux ; sur les ressources productives des communautés locales ; et sur l'environnement. Les accords d'investissements devraient également inclure une clause stipulant qu'un pourcentage minimum de la récolte produite doit être vendu sur les marchés locaux, avec l'établissement de conditions spécifiques en cas d'augmentation forte du prix des denrées alimentaires sur les marchés internationaux.

J'ai exprimé mon souhait que l'ensemble de ces mesures fondées sur les droits de l'homme contribue à d'aboutir à un consensus sur l'établissement d'une approche multilatérale. Une telle approche permettrait d'éviter des politiques de surenchère qui verraient les pays lutter les uns contre les autres pour attirer les investissements directs étrangers et dont la conséquence serait la diminution des contraintes imposées aux investisseurs. Cette approche pourrait également apporter de meilleures garanties aux investisseurs en termes de législation, et le respect des principes établis les protégerait contre les risques liés à leur réputation.

Le cadre des droits de l'homme ne constitue pas seulement une obligation pour les Etats ; il est aussi une opportunité. Alors que ces mesures peuvent apparaître comme des contraintes supplémentaires, elles doivent être perçues comme de véritables facteurs de succès sur le court comme sur le long terme. La terre représente en effet non seulement le principal moyen d'accès à l'alimentation pour des millions de petits exploitants et leurs familles, mais elle est aussi un composant essentiel de l'identité de certains peuples et communautés. Si les accords d'investissement agissent à l'encontre de ces réalités, ils pourraient produire l'inverse de l'effet escompté. Les principes et normes fondés sur les droits de l'homme peuvent guider cette tendance émergente.

\* \* \*

*Pour plus d'informations sur les activités du Rapporteur Spécial, visitez les sites Internet [www.srfood.org](http://www.srfood.org) et [www2.ohchr.org/english/issues/food/index.htm](http://www2.ohchr.org/english/issues/food/index.htm)*

***Olivier De Schutter**, professeur de droit international à l'Université de Louvain (Belgique) a été nommé Rapporteur Spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation en 2008 par le Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies. Il exerce son mandat indépendamment de tout gouvernement ou organisation.*

***Le droit à l'alimentation: un cadre pour orienter l'action.** Le droit à l'alimentation est un droit de l'homme présent dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme .Il est réaffirmé de façon explicite par le Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels, qui protège le droit à l'alimentation en tant que partie du droit à un niveau de vie adéquat et qui garantit le droit fondamental à ne pas souffrir de la faim. En vertu de l'Article 11 du Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels, chaque Etat doit garantir à chaque individu vivant sous sa juridiction l'accès à une nourriture essentielle minimum qui soit suffisante, adéquate d'un point de vue nutritionnel et sure, afin de les préserver de la faim. Les obligations de l'Etat comportent trois dimensions : respecter, protéger et réaliser le droit à l'alimentation. L'Etat a l'obligation de s'abstenir de porter atteinte à la capacité des individus et des groupes à pourvoir à leur propre alimentation quand une telle capacité existe (protéger). L'Etat doit empêcher d'autres acteurs – notamment les acteurs privés tels que les entreprises – de porter atteinte à cette capacité (protéger). Enfin, l'Etat est tenu de renforcer de manière active la capacité des individus à s'alimenter (réaliser). En 2004, l'ensemble des Etats membres de la FAO (191 Etats) ont accepté les Directives Volontaires*

*à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité nationale, qui apportent des orientations claires sur la mise en œuvre du droit à l'alimentation au niveau national. Au moins 20 Etats dans le monde reconnaissent aujourd'hui le droit à l'alimentation dans leur constitution, dont le Brésil, l'Inde, l'Afrique du Sud, et plus récemment l'Equateur et la Bolivie. De nombreux autres Etats progressent vers la mise en œuvre de ces orientations, notamment le Guatemala et le Mozambique.*