

CONTRATS D'INVESTISSEMENT
DANS L'AGRICULTURE :
MAXIMISATION DES BÉNÉFICES
ET MINIMISATION DES RISQUES



BANQUE MONDIALE
IBRD • IDA | GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE



CONTRATS D'INVESTISSEMENT DANS L'AGRICULTURE :

Maximisation des bénéfices
et minimisation des risques



© 2015 World Bank Group

1818 H Street NW
Washington, DC 20433
Telephone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org
Email: feedback@worldbank.org

All rights reserved

This volume is a product of the staff of the World Bank Group. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this volume do not necessarily reflect the views of the Executive Directors of World Bank Group or the governments they represent.

The World Bank Group does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of World Bank Group concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Rights and Permissions

The material in this publication is copyrighted. Copying and/or transmitting portions or all of this work without permission may be a violation of applicable law. World Bank Group encourages dissemination of its work and will normally grant permission to reproduce portions of the work promptly.

For permission to photocopy or reprint any part of this work, please send a request with complete information to the Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, telephone: 978-750-8400, fax: 978-750-4470, <http://www.copyright.com/>.

All other queries on rights and licenses, including subsidiary rights, should be addressed to the Office of the Publisher, World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, fax: 202-522-2422, e-mail: pubrights@worldbank.org.

Cover photo: Asuka Okumura/World Bank.

Recommended Citation: Smaller, C., and W. Speller, with H. Mirza, N. Bernasconi-Osterwalder, and G. Dixie. 2015. *Investment Contracts for Agriculture: Maximizing Gains and Minimizing Risks*. Washington, D.C.: World Bank Group; New York: United Nations; and Winnipeg: International Institute for Sustainable Development (IISD).

SOMMAIRE

Remerciements	v
Liste des abréviations	vii
Chapitre premier : Introduction	1
Chapitre deux : Le rôle des contrats dans la promotion d'investissements agricoles responsables	3
Chapitre trois : Les trois grandes étapes du processus contractuel	5
Chapitre quatre : Les cinq principaux résultats positifs des investissements dans les terres agricoles	7
Création d'emplois (1)	8
Intégration des agriculteurs locaux (2)	9
Extension des débouchés commerciaux (3)	11
Mise en place de programmes de développement de proximité (4)	12
Des revenus plus élevés pour une meilleure sécurité alimentaire (5)	13
Chapitre cinq : Les cinq principaux points faibles des investissements dans des terres agricoles	15
Perte de terrains et plans de réinstallation inadaptés (1)	15
Défaut d'ouverture et de consultation des populations locales (2)	17
Mauvaise évaluation de la viabilité commerciale (3)	18
Mauvaise gestion des impacts environnementaux et sociaux (4)	19
Insuffisance des mécanismes de réclamation (5)	21
Chapitre six : Conclusions	23
Références	27
ENCADRÉS	
Encadré 4.1 : Exemple de programmes de formation et de renforcement des compétences dans une plantation de palmiers à huile	8
Encadré 4.2 : Exemple d'intégration d'un système de plantations satellites dans le contrat d'une plantation de caoutchouc	10
Encadré 4.3 : Exemple d'accord de développement de proximité pour une plantation d'arbres en Afrique centrale	12
Encadré 5.1 : Processus consultatif d'acquisition des terres	16
Encadré 5.2 : Éléments à inclure dans l'étude de faisabilité	18
Encadré 5.3 : Éléments à inclure dans les plans de gestion environnementale et sociale	20
FIGURE	
Figure 3.1 : Les différentes étapes du processus contractuel et leurs principales composantes	6
TABLEAUX	
Tableau 6.1 : Comment maximiser les principaux bénéfices d'un investissement agricole par un processus contractuel	24
Tableau 6.2 : Comment réduire les risques associés à un investissement agricole par un processus contractuel	25

REMERCIEMENTS



Ce rapport a été rédigé par Carin Smaller et William Speller, avec la collaboration de Hafiz Mirza, Nathalie Bernasconi-Osterwalder et Grahame Dixie, sous la direction générale de James Zhan (CNUCED), Scott Vaughan (IISD) et Mark Cackler (Banque mondiale).

Richard Bolwijn, Mark A. Constantine, Axèle Giroud, Jonathan Mills Lindsay, Jorge A. Munoz, Asuka Okumura et Elisabeth Tuerk ont procédé à des relectures et formulé de précieux commentaires.

Le rapport s'appuie sur des recherches préliminaires effectuées par la CNUCED et la Banque mondiale, ainsi que l'IISD, recherches auxquelles ont participé nombre de collectivités, entreprises, gouvernements, représentants de la société civile, etc. qui y ont consacré un temps précieux et sans les apports desquels ces pages n'auraient pas vu le jour.

La Banque mondiale, la CNUCED et l'IISD sont également redevables au Gouvernement japonais qui a financé l'activité dans laquelle s'inscrit ce rapport, ainsi qu'à la Direction du développement et de la coopération suisse.

ABRÉVIATIONS

CSA Comité de la sécurité alimentaire mondiale

CNUCED Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

EIES Évaluation de l'impact environnemental et social

FAO Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

FIDA Fonds international de développement agricole

IFC International Finance Corporation

IISD Institut international du développement durable

OCDE Organisation de coopération et de développement économiques

PRAI Principes pour un investissement agricole responsable

CHAPITRE PREMIER

INTRODUCTION

Dans les pays en développement, depuis près de vingt ans l'investissement privé, tant national qu'étranger, a le vent en poupe dans l'agriculture. Le présent document porte sur des projets agricoles à grande échelle impliquant la location de terres agricoles qui ont été menés dans des pays en développement. Ce type d'entreprise a enregistré une forte hausse après la crise alimentaire de 2008. S'il est important que ces investissements soient pérennes et se poursuivent sur le long terme, il faut aussi qu'ils soient bénéficiaires à plus court terme et présentent un minimum de risques et d'effets négatifs. Les pages qui suivent décrivent une méthode qui tend à y parvenir par la conclusion avec les investisseurs de contrats soigneusement conçus. Un certain nombre de solutions concrètes sont proposées.

La présente analyse s'appuie sur les corpus substantiels de deux recherches pour montrer comment promouvoir le développement durable par une bonne formulation des contrats d'investissement. Il présente les cinq principaux résultats positifs et les cinq principaux points faibles des investissements du secteur privé dans des projets agricoles à grande échelle, tels qu'ils ont été empiriquement constatés par la CNUCED et la Banque mondiale au cours de visites de projets agricoles à grande échelle (CNUCED et Banque mondiale, 2014). Nous exposerons ensuite des moyens juridiques permettant une maximisation des principaux résultats positifs et une minimisation des points faibles, par une meilleure conception des baux fonciers entre investisseurs et gouvernements¹. Pour ce faire, nous nous sommes inspirés des travaux menés par l'Institut international du développement durable (IISD), qui a passé au crible près de quatre-vingts contrats et publié un guide de négociation des contrats pour les terres arables et l'eau, comprenant un contrat modèle (Smaller 2014a).

Les contrats d'investissement, qui constituent un outil parmi d'autres, s'inscrivent dans un large processus de prise de décision. Le processus d'investissement lui-même comprend un certain nombre d'étapes, qui impliquent une classification et une hiérarchisation des questions, laquelle nécessite une bonne compréhension du contexte économique. Le succès de l'investissement peut dépendre de la bonne exécution de ces opérations, qui peut aussi déterminer la mesure dans laquelle le contrat contribuera

¹ Dans ce contexte, le contrat est le plus souvent conclu entre un gouvernement national et un investisseur ; toutefois, selon l'organisation administrative et le système foncier du pays concerné, le contrat pourra aussi être conclu avec le gouvernement d'un État fédéré, une collectivité locale ou un détenteur de droits fonciers coutumiers. Les parties au contrat varieront, par conséquent, en fonction de la situation.

à produire des résultats positifs et pérennes pour les gouvernements, les populations et les investisseurs. Pour garantir le lien entre investissement et développement durable il faut surtout que certains principes essentiels soient strictement respectés, tels les principes énoncés dans le cadre pour des politiques d'investissement au service du développement durable (IPFSD), et pour s'assurer de ce respect, les clauses des contrats doivent être préparées avec soin (CNUCED 2012).

Par ailleurs, les baux fonciers, en particulier à grande échelle – même s'ils constituent souvent l'objet principal de l'investissement agricole – ne sont pas la seule possibilité d'investissement dans ce secteur. Il existe un large éventail de modèles de production agricole et d'entreprises qui peuvent être économiquement rentables ou représenter des investissements agricoles plus acceptables d'un point de vue social et politique (CNUCED 2009, FIDA et TechnoServe, 2011). Ils pourront être envisagés soit comme une solution alternative à des investissements dans des terres agricoles soit en conjonction avec ces derniers, par des gouvernements comme par des investisseurs, en concertation avec les populations. Les co-entreprises, les coopératives ou les exploitations appartenant aux agriculteurs, les contrats de gestion, l'agriculture contractuelle ou les « systèmes de plantations satellites »², de même que les formules de partage des recettes sont autant de modèles susceptibles d'assurer aux agriculteurs un revenu stable tout en leur permettant de conserver la propriété des terres et des ressources en eau.

Les populations locales ont un rôle essentiel à jouer à toutes les étapes du processus d'investissement : avant et pendant la négociation et tout au long du déroulement du projet. La réussite à long terme d'un projet d'investissement est liée à l'acceptation des termes de l'accord par la population locale. La réussite dépend beaucoup de la négociation du contrat et de la conviction qu'aura la population de la prise en compte de ses intérêts tout au long du processus. C'est un point particulièrement important parce que les souhaits et les intérêts de la population ne sont pas toujours en parfaite adéquation avec ceux du gouvernement hôte ou de l'investisseur.

Le présent rapport s'inscrit dans un corpus croissant de normes et directives internationales relatives à l'investissement agricole responsable dont le but est d'aider gouvernements, investisseurs et collectivités à faire que l'intérêt des investisseurs serve aussi le développement rural et la réduction de la pauvreté. Les *Principes pour un investissement agricole responsable* (PRAI), rédigés par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Fonds international de développement agricole (FIDA), la CNUCED et la Banque mondiale, ont notamment guidé les recherches menées par la CNUCED et la Banque mondiale qui sont présentées dans le présent document ainsi que d'autres travaux de ces quatre institutions. Plus récemment, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale de l'ONU (CSA) a adopté dix *Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires*. Le CSA est un organisme de l'ONU qui sert de tribune pour l'examen et le suivi des politiques de sécurité alimentaire. Parmi les nombreuses autres initiatives récentes, citons les *Principes directeurs relatifs aux investissements fonciers à grande échelle en Afrique* de l'Union africaine, ainsi que les travaux de l'OCDE et de la FAO visant à fournir au secteur privé un code de conduite pour une chaîne d'approvisionnement agricole responsable (*Responsible Business Conduct Along Agricultural Supply Chains*) (Smaller 2014b).

La présente analyse s'inscrit donc dans l'approche programmatique adoptée par le groupe de travail interinstitutions (IAWG) qui réunit la CNUCED, la Banque mondiale, la FAO et le FIDA et s'attache à promouvoir par des conseils pratiques un comportement responsable en matière d'investissement agricole. Le groupe de travail a entamé une nouvelle phase de recherches sur le terrain, en association avec 12 à 16 investisseurs au stade préliminaire d'investissement en Afrique, dans le but d'introduire dès le départ des pratiques et des principes responsables. Il s'agira en particulier : d'établir des bonnes pratiques pour la mise en œuvre de méthodes commerciales responsables dans le domaine de l'agriculture ; d'induire des effets d'émulation ; de créer des outils concrets à utiliser dès les phases préliminaires des investissements futurs.

² Les systèmes de plantations satellites reposent sur un « partenariat contractuel entre des exploitants ou détenteurs de droits fonciers et une société, pour la production de produits commerciaux » (Mead, 2001, p.5).

CHAPITRE DEUX

LE RÔLE DES CONTRATS DANS LA PROMOTION D'INVESTISSEMENTS AGRICOLES RESPONSABLES

Trois types de droit sont applicables à l'investissement étranger dans l'agriculture : les lois nationales, les contrats et les traités relatifs aux investissements. La bonne application d'un socle solide de lois nationales constitue la meilleure garantie d'obtention d'effets positifs par le biais de l'investissement étranger. Lorsque, par exemple, les droits relatifs à la terre, à l'eau et aux autres ressources naturelles sont clairement définis et reconnus par le droit national, les détenteurs de droits devront donner leur avis sur la façon d'allouer ces ressources aux investisseurs. Les lois nationales régissent aussi d'autres questions qui peuvent se poser dans le cas d'un investissement : procédures douanières pour l'importation de machines et l'exportation des produits finis, impôts et taxes, autorisations d'utilisation de produits chimiques et d'engrais, emploi.

Dans certains pays en développement, il est toutefois très possible qu'il n'y ait pas de lois nationales sur ces questions ou qu'elles ne soient pas suffisamment détaillées. De plus, même quand les lois existent, elles ne sont pas toujours mises en œuvre ou appliquées. Par exemple, bien que la plupart des pays disposent de lois nationales sur l'évaluation de l'impact environnemental et social (EIES), il est fréquent que ces évaluations ne soient pas réalisées ou seulement sous la forme d'un simple exercice de cases à cocher (CNUCED et Banque mondiale, 2014 ; Deininger et Byerlee, 2011). Idéalement, il faudrait que les législations nationales se développent et traitent de tous les problèmes qui peuvent se poser en relation avec l'investissement agricole. Pour le moment, néanmoins, comme beaucoup d'États continuent à négocier des contrats d'investissement pour des baux relatifs aux terres agricoles, ceux-ci restent un outil juridique de grande importance.

Les contrats signés entre gouvernements et investisseurs (appelés contrats avec les gouvernements hôtes) constituent la seconde source de droit. Les contrats permettent de combler les lacunes des lois nationales en cadrant de manière plus détaillée les éléments à inclure dans les évaluations et en utilisant comme points de référence les normes et bonnes pratiques internationales. Un grand soin doit néanmoins être porté à la rédaction des contrats afin d'optimiser les bénéfices et de réduire les risques. Il convient notamment de définir clairement les droits et les obligations, les dispositifs de partage des bénéfices, un plan à suivre en cas de problème et les mesures à prendre

si l'une des parties ne remplit pas ses engagements. Au moment de la rédaction d'un contrat d'investissement, il convient en particulier de veiller à la conformité avec la législation nationale. Le contrat ne doit ni devenir un moyen de contourner ou d'affaiblir les lois nationales, ni empêcher l'élaboration de lois nouvelles. Il ne faut cependant en aucun cas oublier que, quel que soit le soin apporté à la rédaction du contrat, le succès final du dispositif dépendra de la relation entre les différentes parties prenantes, et en particulier du niveau de confiance entre elles.

La clause dite de « stabilisation » que l'on trouve dans de nombreux contrats, en particulier dans les pays en développement, est très controversée. Il s'agit d'une clause qui gèle la législation nationale dans son état à la date de la signature du contrat, ce qui signifie que l'investisseur est dispensé d'appliquer les nouvelles lois ou qu'il peut demander une compensation si de nouvelles lois ont pour effet d'augmenter ses coûts ou de réduire ses bénéfices (par exemple en cas de nouvelles mesures environnementales de protection contre la dispersion des pesticides et des engrais, de l'interdiction de produits chimiques ou de l'augmentation du salaire minimum). Les clauses de stabilisation risquent aussi de décourager les gouvernements de mettre en place des lois nouvelles de peur d'être traduits devant des instances arbitrales internationales.

En règle générale, on considère désormais que les clauses de stabilisation à large portée couvrant tous les domaines de la réglementation publique sont inacceptables. Les clauses de stabilisation limitées à certaines questions fiscales continuent néanmoins à jouir d'un certain soutien ; elles portent le plus souvent sur les impôts et taxes et visent à protéger les investisseurs d'actions arbitraires ou discriminatoires de la part du gouvernement hôte (Projet MMDA 1.0, 2011).

Les traités relatifs aux investissements constituent le troisième domaine du droit applicable aux investissements agricoles. Il s'agit des accords signés

entre les États qui confèrent aux ressortissants d'un pays investissant dans l'autre des protections spéciales en vertu du droit international (Bernasconi-Osterwalder, 2011). Il existe actuellement plus de 3 000 traités d'investissement bilatéraux et sections d'accords de libre-échange portant sur les investissements (CNUCED 2014, base de données de la CNUCED sur les AII). Les droits issus des traités se superposent à la législation nationale et aux stipulations des contrats. En particulier, ils prévoient une procédure d'arbitrage international par laquelle l'investisseur peut faire respecter ses droits, procédure que les investisseurs ont déjà utilisée à l'encontre des États près de 600 fois (CNUCED 2014). Il est toutefois conseillé de saisir les tribunaux nationaux de préférence à des instances arbitrales internationales pour régler les différends sur les termes d'un contrat. Les traités relatifs aux investissements ne doivent pas devenir un moyen permettant de circonvenir la législation ou les tribunaux nationaux. Les traités doivent jouer un rôle aussi limité que possible dans le processus d'investissement et servir essentiellement au règlement de violations extrêmes, par exemple dans le cas où les pouvoirs publics prendraient des mesures d'expropriation de l'investisseur sans lui verser aucune compensation.

Un contrat bien adapté, bien rédigé et bien négocié n'est que le point de départ de la relation entre les pouvoirs publics, les investisseurs et les populations. Il ne vaut pas garantie que les engagements pris seront tenus par l'investisseur et exécutés par les pouvoirs publics. Comme l'application de la législation nationale, l'exécution des engagements et des obligations inclus dans le contrat est une affaire bien plus difficile sur le long terme, notamment lorsque les moyens sont limités, ce qui est souvent le cas dans les pays en développement. Les pouvoirs publics ne doivent pas sous-estimer le temps et les frais induits par le suivi des investissements agricoles et de l'exécution des engagements. Les collectivités et les organisations de la société civile, qui ont ici un important rôle de surveillance à jouer, devront être assistées par les gouvernements et les investisseurs par le biais d'un accès à l'information et de canaux de communication.

CHAPITRE TROIS

LES TROIS GRANDES ÉTAPES DU PROCESSUS CONTRACTUEL

Le processus contractuel comprend trois grandes étapes : 1) la préparation de la négociation du contrat ; 2) la négociation du contrat ; 3) le suivi et l'exécution. La figure 3.1 donne un aperçu des principaux points à régler à chacune de ces étapes, points qui seront détaillés dans les chapitres 4 et 5.

Les préparatifs de la négociation comprendront une vérification en bonne et due forme de la qualité et de la disponibilité du terrain, de la terre et de l'eau, de la participation effective des populations vivant sur le site envisagé ou à proximité ; la préparation d'études de faisabilité et de plans d'activité ainsi qu'un premier tri des investisseurs potentiels par le gouvernement hôte.

La négociation du contrat comprend la définition des droits et obligations de l'investisseur et des pouvoirs publics, la spécification de l'applicabilité des lois nationales, l'inclusion de clauses de cession et de résiliation en cas d'échec, la consultation des populations locales pendant la rédaction des conditions et des clauses du contrat et la détermination des informations sur l'investissement à rendre publiques.

L'étape de suivi et d'exécution peut s'avérer la plus compliquée pour les gouvernements, qui ne disposent souvent que de ressources et de moyens limités. L'étude CNUCED-Banque mondiale a montré que le suivi des gouvernements hôtes laisse souvent à désirer, en particulier lorsque l'allocation du terrain a été rapide. Les visites des fonctionnaires et les rapports qui leur sont faits se concentrent le plus souvent sur les questions de productivité aux dépens du suivi des impacts environnementaux et socioéconomiques.

La définition claire, dans le contrat, des exigences en matière de rapports et d'indicateurs donne aux gouvernements et aux collectivités la possibilité de vérifier régulièrement qu'un investisseur remplit ses obligations et ses engagements envers la population locale. En réservant un pourcentage du revenu du projet aux questions de mises en œuvre, on contribuera à donner aux pouvoirs publics les moyens d'effectuer un suivi et une évaluation efficaces du projet. La transparence est un aspect essentiel du processus d'exécution et de suivi des obligations des parties au contrat. La transparence permet en outre aux populations locales et aux organisations de la société civile de contrôler le déploiement effectif de l'investissement sur le terrain et la réalisation des engagements au contrat.

FIGURE 3.1 : LES DIFFÉRENTES ÉTAPES DU PROCESSUS CONTRACTUEL ET LEURS PRINCIPALES COMPOSANTES



Source : Smaller, 2014a

CHAPITRE QUATRE

LES CINQ PRINCIPAUX RÉSULTATS POSITIFS DES INVESTISSEMENTS DANS LES TERRES AGRICOLES

La CNUCED et la Banque mondiale ont réalisé une enquête de terrain portant sur 39 investissements à grande échelle dans l'industrie agroalimentaire en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud-Est (CNUCED et Banque mondiale 2014). L'étude a montré que certains de ces investissements avaient dégagé des résultats positifs pour les pays hôtes et les populations locales, notamment en termes de création d'emploi. Ces bénéfices ne sont toutefois ni automatiques ni garantis. Des répercussions négatives significatives ont été mises en lumière, notamment en matière de droits fonciers. Il apparaît que la plupart des investissements génèrent une combinaison de résultats positifs et négatifs.

Cette section résume les principales constatations positives de l'étude CNUCED-Banque mondiale et montre comment les amplifier en prévoyant certaines clauses au contrat. Il s'agit de s'assurer que les promesses de l'investisseur seront tenues. Les options juridiques proposées n'ont pas la prétention de constituer un modèle à reproduire tel quel. Il s'agit plutôt de dresser une liste des « souhaits » respectifs des gouvernements, des investisseurs et de la population, à partir de laquelle il faudra trouver un accord au moment de la négociation. Cette liste variera selon les projets, en fonction de la taille et de la nature de ceux-ci, du système juridique national, et des besoins et réalités du pays. La consultation est essentielle pour s'assurer de la prise en compte des avis de la population locale au moment de l'établissement de la liste car celle-ci doit reprendre les priorités et les besoins locaux.

CRÉATION D'EMPLOIS (1)

Résultat positif n° 1 : Création d'emplois

- La création d'emplois est le bénéfice numéro 1 qui peut s'accompagner d'autres avantages comme la fourniture de logements, de services d'éducation et de services de santé aux employés et à leur famille.
- Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer les conditions de travail, mieux intégrer les femmes, renforcer les compétences de la main-d'œuvre et accroître l'embauche de nationaux à des postes de direction.

Options juridiques

- Donner la préférence aux projets qui prévoient d'embaucher prioritairement des femmes au moment de la préparation de la négociation du contrat.
- Citer le droit du travail, national et international dans le contrat, notamment les conventions sur la santé et la sécurité et sur le recours au travail forcé ou au travail des enfants.
- Prévoir une clause relative à l'emploi spécifiant des objectifs et des exigences : emploi de locaux, recrutement d'un certain pourcentage de nationaux aux postes d'encadrement et formation de la main-d'œuvre.

L'emploi est le résultat numéro 1 mis en évidence par l'étude CNUCED-Banque mondiale. Les 39 projets concernés employaient *directement* quelque 39 000 personnes dans les pays hôtes (auxquels s'ajoutent 150 000 emplois indirects), souvent dans des régions rurales où il y a peu d'autres possibilités d'emploi dans le secteur formel. Par exemple, dans un pays d'Afrique en sortie de conflit, une entreprise de caoutchouc a créé 1 500 emplois permanents et 2 000 emplois saisonniers dans une communauté reculée. En outre, lorsque des populations locales sont employées, les relations avec l'investisseur sont meilleures et il y a donc plus de chances que l'opération débouche sur un succès commercial.

La plupart des employés interrogés étaient satisfaits, non seulement de leur revenu et de la possibilité de faire autre chose que de l'agriculture de subsistance mais aussi de bénéficier d'avantages annexes comme de la nourriture, un logement, l'accès à des services d'éducation et de santé. Il a été constaté que les investisseurs étrangers avaient tendance à payer mieux et à accorder de meilleures conditions de travail que les employeurs locaux. Lorsque des avantages tels que le logement, des services d'éducation et de santé font partie du plan d'activité, il convient d'en faire des obligations contractuelles spécifiant des normes de construction et de prestation de services, des critères d'admissibilité, un calendrier et un budget.

ENCADRÉ 4.1 : EXEMPLE DE PROGRAMMES DE FORMATION ET DE RENFORCEMENT DES COMPÉTENCES DANS UNE PLANTATION DE PALMIERS À HUILE

Dans le contrat d'une plantation de palmiers à huile étudié par l'IISD, il est demandé à l'investisseur de préparer des programmes détaillés de formation en cours d'emploi. Les horaires et le calendrier sont portés au contrat. Des programmes de formation professionnelle et d'alphabétisation sont proposés à tous les employés et aux membres de la population locale. L'investisseur s'engage à consacrer au moins 20 000 dollars par an à des programmes de formation professionnelle et 40 000 dollars par an au financement de bourses d'étude pour permettre à des membres de la population locale de fréquenter un institut technique voisin. Il s'engage à fournir une formation professionnelle et à enseigner de nouvelles techniques aux employés, afin de leur permettre de progresser dans la hiérarchie et d'occuper des postes qualifiés au sein de la société.

Source : Smaller, 2014a

Toutefois de tels avantages ne sont pas garantis et ne concernent pas tous les investissements étudiés. Par ailleurs, il apparaît que les personnes habitant à proximité immédiate du lieu d'investissement ne sont pas toujours concernées par les emplois ou sont souvent cantonnées dans des emplois peu qualifiés ou occasionnels. Les postes de direction ou d'encadrement ont tendance à être occupés par des expatriés du pays de l'investisseur.

C'est un point sur lequel le contrat peut jouer un rôle important. Une clause d'emploi peut être incluse dans le contrat et spécifier des objectifs en termes de nombre d'emplois à créer sur la base des résultats de l'étude de faisabilité et du plan d'activité (voir au chapitre 5 le point sur la Mauvaise évaluation de la viabilité commerciale) ainsi qu'en termes d'exigence d'emplois locaux, sauf impossibilité. Le contrat peut aussi fixer des objectifs en matière d'occupation de postes de direction par des nationaux. Certains des contrats d'Afrique de l'Ouest analysés dans l'étude comprenaient des clauses d'emploi obligeant l'investisseur à recruter exclusivement des ressortissants du pays hôte pour les postes non qualifiés et à leur donner la préférence pour tous les postes qualifiés et de direction. Dans l'un des pays, les contrats énoncent des objectifs précis : l'investisseur s'engage à ce que, dans un délai maximal de cinq ans, au moins 50 % des

dix postes de direction les plus élevés dans la hiérarchie soient occupés par des nationaux et que, dans un délai de dix ans, au moins 75 % des postes soient occupés par des nationaux.

L'emploi de locaux s'avère parfois difficile dans les régions rurales où la main-d'œuvre n'a pas nécessairement les compétences requises. Dans certains cas, la préférence a été donnée à des migrants de pays voisins ou d'autres régions du pays hôte parce qu'il a été estimé que la main-d'œuvre locale ne disposait pas des qualifications ou de l'expérience nécessaires à un emploi fixe, en particulier dans des zones sortant d'un conflit. Cette situation a provoqué des tensions entre population locale et travailleurs migrants. Pour régler ce type de problème, il est possible de prévoir dans le contrat des clauses portant sur l'organisation de programmes de formation visant à faciliter l'intégration de la population locale dans le personnel. L'encadré 4.1 donne l'exemple d'un contrat relatif à une plantation de palmiers à huile incluant des clauses portant sur la formation et le développement des compétences.

Un déséquilibre entre l'emploi des hommes et des femmes est apparu dans la plupart des cas étudiés. Globalement, environ 35 % des employés sont des femmes. Elles occupent plus souvent des emplois temporaires peu qualifiés et sont très largement absentes des plus hauts niveaux de direction. Elles sont moins bien payées. Peu d'actions ou de programmes sont prévus pour faciliter leur inclusion. Il est possible de spécifier dans le contrat que la préférence sera donnée à l'emploi des femmes mais aucun des contrats étudiés par l'IISD ne comprenait de clause en ce sens. C'est un problème qui pourrait être mieux pris en compte au moment de la sélection des investisseurs et de la préparation de la négociation. Le gouvernement peut décider de donner la priorité à des investissements dans des cultures plus adaptées à l'emploi des femmes ou choisir un lieu d'implantation où les qualifications des femmes et leur part dans la main-d'œuvre sont plus importantes.

Dans un très petit nombre des investissements étudiés, les salaires et les conditions de travail n'étaient pas suffisants pour assurer aux employés un niveau de vie acceptable. Près de la moitié des emplois créés étaient temporaires, procurant une stabilité limitée et des conditions de travail moins bonnes que des emplois fixes. Pour éviter ce genre de problèmes, le contrat spécifiera l'applicabilité du droit national du travail et des lois nationales portant sur la santé et la sécurité au travail. Pour obtenir des conditions encore meilleures, le contrat pourra faire référence à des normes

internationales comme la Convention sur la sécurité et la santé des travailleurs (1981), la Convention sur la sécurité et la santé dans l'agriculture (2001), et le Recueil de directives pratiques sur la sécurité et la santé dans l'agriculture de l'Organisation Internationale du Travail. L'investisseur sera aussi tenu de mettre en place et d'entretenir des systèmes efficaces de suivi et de rapport sur les incidents relatifs à la santé et à la sécurité qui devront être déclarés aux organes publics compétents. Parmi les contrats étudiés par l'IISD, un seul comprenait des clauses spécifiques sur les normes de travail, la santé et la sécurité. Ce contrat mettait l'accent sur la prévention du travail forcé et du travail des enfants.

Enfin, il est important de prévoir que l'investisseur fasse un rapport annuel sur la réalisation des objectifs d'emploi et la mise en œuvre des programmes de formation. Ce rapport aidera à mesurer les résultats et à vérifier que les promesses sont tenues.

INTÉGRATION DES AGRICULTEURS LOCAUX (2)

Résultat positif n° 2 : Intégration des agriculteurs locaux

- Les investissements dans la terre intégrant des agriculteurs voisins (par le biais de systèmes de plantations satellites) représentent le modèle économique le plus efficace, le seul qui entraîne un transfert de technologie substantiel.

Options juridiques

- Prévoir dans le contrat une clause exigeant la mise en place d'un système de plantations satellites impliquant des agriculteurs voisins des terres faisant l'objet de l'investissement.
- Concevoir un contrat séparé entre investisseurs et petits exploitants satellites, lié au contrat principal de bail foncier.
- Préciser qui est concerné, l'appui et l'assistance à apporter, et le mode d'établissement d'un mécanisme équitable de fixation des prix.
- Donner la préférence aux systèmes de plantations satellites donnant la priorité aux femmes et aux agriculteurs marginalisés.

Les investissements qui se sont révélés les plus rentables étaient assortis de contrats par lesquels les petits agriculteurs voisins s'engageaient à vendre leur production à la plantation ou à l'unité de transformation. C'est ce que l'on appelle un système de plantations satellites. Un tiers des projets inclus dans l'étude CNUCED-Banque

mondiale comprennent des systèmes de petits exploitants satellites intégrés au modèle économique des investisseurs qui sous-traitent ainsi avec près de 150 000 agriculteurs locaux. Ces investissements sont bien perçus, la présence d'un acheteur fiable de la production des agriculteurs locaux contribuant à l'augmentation des revenus ruraux. Les agriculteurs sous-traitants estiment généralement percevoir un meilleur prix pour leurs produits et bénéficient en outre de formations et d'un appui technique de la part de l'investisseur.

Les projets comprenant des systèmes de plantations satellites apparaissent aussi comme le modèle économique le plus propice aux transferts de technologie et de savoir-faire (conseils techniques sur les pratiques de culture et la prévention des maladies, la préparation de la terre, l'installation de parcelles de démonstration, les méthodes d'irrigation et les variétés de semence permettant un meilleur rendement). Les systèmes satellites permettent aux agriculteurs locaux de garder la maîtrise de leur terre et sont susceptibles de créer plus d'emplois que ce qui serait possible sur la base du seul investissement dans la terre. Les investissements assortis de systèmes satellites ont créé un emploi pour trois hectares de terre contre seulement un pour dix-neuf hectares avec des investissements ne recourant pas à ce système.

Toutefois, ces systèmes ont un faible impact en termes de genre. En effet, 1,5 % des agriculteurs satellites sont des agricultrices. La question se pose aussi de savoir comment inclure les agriculteurs les plus marginalisés de préférence à ceux qui sont déjà relativement prospères. L'une des possibilités consiste à inclure les systèmes de plantations satellites donnant la priorité aux femmes et aux agriculteurs marginalisés, dans le cadre d'un Accord de développement de proximité (à ce propos, voir aussi au chapitre 4, le point sur la Mise en place de programmes de développement de proximité).

La mise en place de systèmes de plantations satellites requiert généralement la conclusion, entre l'investisseur et l'agriculteur, d'un contrat séparé qui n'est pas nécessairement relié au contrat principal. Pour en garantir l'instauration, il est néanmoins nécessaire de prévoir une clause du contrat à cet effet. L'exemple des plantations de palmiers à huile en Asie Sud-Est montre que lorsque les pouvoirs publics insistent pour que des plantations satellites soient incluses dans le projet, elles le sont effectivement tandis que dans le cas contraire, il est peu probable que cette possibilité soit inscrite dans le plan d'activité.

L'introduction des agriculteurs sous-traitants doit se faire en temps voulu. Les nouveaux investissements présentent

ENCADRÉ 4.2 : EXEMPLE D'INTÉGRATION D'UN SYSTÈME DE PLANTATIONS SATELLITES DANS LE CONTRAT D'UNE PLANTATION DE CAOUTCHOUC

Dans l'un des contrats étudiés par l'IIISD portant sur une plantation de caoutchouc, il est demandé à l'investisseur de mettre sur pied un système de plantations satellites dans un délai de trois ans. Les pouvoirs publics s'engagent à fournir des terres aux agriculteurs sous-traitants, à les sélectionner, à assurer le financement et à régler tous les problèmes environnementaux et sociaux qui pourraient se poser. L'investisseur s'engage à gérer et à exploiter la terre, à aider les pouvoirs publics à trouver des fonds, à apporter appui et assistance pour l'achat des équipements et des engrais, à fournir des connaissances techniques et des compétences de gestion aux agriculteurs sous-traitants, et à acheter tous leurs produits. Les pouvoirs publics garantissent aussi à l'investisseur que les agriculteurs feront partie d'une coopérative, acquitteront certaines redevances, participeront à des programmes de formation et accepteront les méthodes et normes de travail mises en place par l'investisseur.

Source : Smaller, 2014a

toujours des risques élevés. Il n'est donc pas judicieux d'intégrer des sous-traitants avant d'avoir parfaitement testé le modèle de production et le marché. En cas d'association trop précoce, les plantations satellites risquent d'être exposées à des risques financiers qu'elles seraient incapables de supporter. Les grands investisseurs privés ont, quant à eux, les moyens et les capacités de faire face aux risques liés au stade initial de l'investissement. Ils ont un rôle particulièrement important à jouer à ce niveau.

Ceci ne signifie cependant pas qu'il ne faut pas prendre de risques. Dans certains cas, les investissements agricoles ont un rôle pionnier et un effet catalyseur dont les bénéfices dépassent largement l'investissement en question. La Commonwealth Development Corporation (CDC) a, par exemple, contribué à la création de petites exploitations de production de thé au Kenya et d'huile de palme en Asie de l'Est. Mais il a été particulièrement important que l'investisseur supporte les risques associés à ces nouvelles pratiques et cultures et établisse un modèle économique avant l'intégration de petites exploitations satellites (Tyler et Dixie, 2012).

Le contrat devra définir le cadre de base des règles, droits et responsabilités qui régiront le système de plantations

satellites. Il est par exemple possible de spécifier dans le contrat que la préférence sera donnée aux agriculteurs locaux et aux femmes en particulier. Le contrat peut aussi prévoir que l'investisseur apporte appui et assistance aux agriculteurs sous-traitants sous la forme d'équipements, machines, semences, engrais et formations à de meilleures méthodes de production. Le contrat peut déterminer à quel stade il faudra conclure un accord séparé avec des sous-traitants de manière à protéger ceux-ci des risques superflus.

Cinq des contrats étudiés par l'IISD comprennent des clauses demandant aux investisseurs de mettre en place des systèmes de plantations satellites. Deux d'entre eux spécifient les montants que l'investisseur devra consacrer à ces systèmes. L'encadré 4.2 explique comment un système d'exploitations satellites a été inscrit dans le contrat d'une plantation de caoutchouc en Afrique.

L'étude CNUCED-Banque mondiale montre qu'en dépit des efforts de transparence des investisseurs, les agriculteurs sous-traitants ont du mal à comprendre le mode de fixation des prix et expriment des craintes quant au mode d'évaluation quantitative et qualitative de leurs produits. Le contrat peut servir de cadre pour la détermination d'un mécanisme équitable de fixation des prix entre les agriculteurs sous-traitants et l'investisseur, qui soit tout à la fois approprié, inclusif et transparent. En Indonésie, par exemple, le prix de l'huile de palme est fixé mensuellement par l'investisseur, les pouvoirs publics et les petits exploitants du système satellite. Chaque mois, au moment de la fixation du prix, les trois parties signent un avis officiel requérant que toutes les parties se conforment au prix fixé. Le cas échéant, les formules de calcul de prix sont intéressantes parce qu'elles évitent que la négociation repose sur un rapport de forces. Le contrat doit aussi obliger la société à présenter un rapport annuel aux pouvoirs publics sur la mise en œuvre du système de plantations satellites. Ce rapport facilitera le suivi des résultats et la résolution des éventuels problèmes.

EXTENSION DES DÉBOUCHÉS COMMERCIAUX (3)

Résultat positif n° 3 : Extension des débouchés commerciaux

- Les investisseurs ayant créé une unité de transformation sont mieux perçus.
- Certains investissements ont ouvert de nouveaux marchés aux entreprises locales et aux fournisseurs de carburant, engrais et machines.

Options juridiques

- Donner la priorité aux investissements qui incluent la création d'unités de transformation. Le contrat peut spécifier les conditions de création de ces unités.
- Demander à l'investisseur de mettre sur pied un plan de développement du commerce local, de façon à promouvoir l'intégration des entreprises et prestataires locaux. Prévoir que la préférence soit prioritairement donnée aux biens et services locaux.
- Rapport annuel sur l'exploitation de l'unité de transformation et le plan de développement du commerce local.

La création d'unités de transformation et la possibilité d'ajouter de la valeur à la production primaire sont deux axes étroitement liés aux systèmes de plantations satellites. Sur les 39 projets de l'étude CNUCED-Banque mondiale, 7 concernent exclusivement des unités de transformation qui ont été à l'origine de la création de 2 665 emplois. Ces investissements sont mieux perçus que d'autres modèles d'entreprises, surtout en raison de l'absence de l'effet négatif associé à l'acquisition de terrains.

La priorité doit aller aux investissements qui ajoutent de la valeur à la production et incluent la création d'unités de transformation. Cela peut se faire au stade du tri et de la sélection des investisseurs potentiels. Le contrat peut comprendre une clause stipulant la création d'une unité de ce type. Sur les quatre-vingts contrats analysés par l'IISD, six demandaient à l'investisseur de construire des unités de transformation (caoutchouc, huile de palme, riz). Les clauses de trois de ces contrats sont peu contraignantes. Deux des contrats engagent seulement l'investisseur à « explorer les possibilités » de création d'une unité de transformation. Le troisième n'engage l'investisseur à construire une unité de transformation que s'il juge une telle entreprise commercialement viable. Néanmoins, deux autres contrats prévoient que l'investisseur construira une unité de transformation dans un délai fixé, et précisent même le nombre de tonnes que cette unité devra traiter à l'heure. Le sixième contrat spécifie le montant à investir dans l'unité de transformation et le nombre d'employés qu'elle devra compter.

L'investissement étranger peut aussi présenter l'avantage de retombées plus larges sur l'économie du pays. L'étude CNUCED-Banque mondiale a constaté des effets commerciaux positifs pour les fournisseurs locaux de carburant, d'engrais et de machines. Toutefois, de telles retombées n'interviennent pas dans les zones où il n'existe pas déjà des entreprises locales compétentes. De fait, la plupart

des investisseurs ont importé des intrants en raison de la non-disponibilité de produits locaux à un prix compétitif.

La préparation d'un plan de développement du commerce local permet à l'investisseur de mieux intégrer les entreprises et prestataires locaux dans son projet. Le contrat peut prévoir que l'investisseur donne la préférence aux marchandises produites dans le pays hôte et aux services proposés par les citoyens et entreprises du pays hôte, sous réserve d'une qualité technique acceptable et de disponibilité. L'investisseur peut avoir dans ses bureaux une liste de fournisseurs locaux tenue à jour et les pouvoirs publics peuvent l'aider à répertorier les prestataires et entrepreneurs locaux. L'investisseur présentera ensuite un rapport annuel sur la mise en œuvre du plan de développement du commerce local et les pouvoirs publics en assureront le suivi.

MISE EN PLACE DE PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT DE PROXIMITÉ (4)

Résultat positif n° 4 : Mise en place de programmes de développement de proximité

- Lorsque les investisseurs établissent des relations avec la population et mettent en place des programmes de développement social et économique, ils ont de meilleures chances de réussite financière.

Options juridiques

- On constate le besoin d'accords exécutoires à l'échelon local, qui fassent partie intégrante du contrat. Celui-ci peut définir les conditions d'un accord séparé entre l'investisseur et la collectivité, qui sera annexé au contrat.
- Si, par la suite, aucun accord n'est conclu avec les collectivités locales ou si les termes de l'accord ne sont pas conformes aux conditions fixées, ce manquement sera considéré comme une violation substantielle du contrat.

L'étude CNUCED-Banque mondiale montre que les investisseurs qui affichent les plus grandes réussites financières et opérationnelles sont aussi ceux qui ont l'impact le plus positif sur les économies hôtes et les populations environnantes. De même, les investissements bien intégrés dans le pays hôte et auprès des populations environnantes tendent à mieux réussir financièrement. La possibilité de créer un cercle vertueux est l'une des plus importantes observations du rapport. Un investisseur a notamment mis en œuvre un modèle économique financièrement inclusif, prévoyant explicitement

ENCADRÉ 4.3 : EXEMPLE D'ACCORD DE DÉVELOPPEMENT DE PROXIMITÉ POUR UNE PLANTATION D'ARBRES EN AFRIQUE CENTRALE

Dans le cadre d'un contrat conclu en Afrique centrale et inclus dans l'étude de l'IISD, l'accord de développement de proximité définit un échéancier sur des périodes quinquennales. L'accord spécifie le nombre de salles de classe, de maisons, de bureaux, de toilettes et de forages qui devront être réalisés. Il précise même le nombre de ballons de football et de volley-ball qui seront fournis chaque année à l'école primaire. Si les principales obligations concernent l'investisseur, la collectivité s'engage également à contribuer à l'entretien des infrastructures rurales comme les routes.

Source : Smaller, novembre 2014a

le partage des bénéfices du projet avec la collectivité. Une plantation de riz au Ghana, par exemple, verse 2,5 % de son chiffre d'affaires mensuel dans un fonds communautaire dont la collectivité peut disposer à sa discrétion pour investir dans des projets de développement.

Certains investisseurs ont mis en place des programmes de développement de proximité. Il s'agit le plus souvent de la construction de centres médicaux, d'écoles, de logements, de pompes à eau ou d'infrastructures communautaires de type mairie ou silos de stockage des récoltes. En particulier, la construction de routes est considérée comme un important avantage et une amélioration de l'accès aux marchés.

On constate toutefois une grande variation dans le degré de consultation des populations sur les programmes de développement de proximité ainsi que dans la mesure dont les investisseurs acceptent de prendre des engagements contraignants. Les programmes les plus réussis sont ceux pour lesquels les populations locales ont été consultées, ont eu la possibilité de donner leur avis tant sur le choix du projet que sur la manière de dépenser les fonds, et ceux qui ont fait l'objet d'un accord écrit signé par les deux parties. Il est regrettable de constater que la dimension de genre n'a été prise en compte ni dans la conception ni dans le choix de ces programmes.

Ces constatations mettent en lumière la nécessité de conclure des accords locaux exécutoires, faisant partie intégrante du contrat principal, qui garantiront de

véritables résultats. Ce type d'accords, généralement appelés « accords de développement de proximité », est courant dans le secteur minier. Le contrat comprend alors une clause prévoyant la conclusion par l'investisseur d'un accord de développement de proximité avec la collectivité locale. Cette clause définit le processus de conclusion et les critères de l'accord (par exemple, qui sera concerné et consulté, les éléments à inclure, le mode de prise de décision, les sommes d'argent à mettre de côté, les mécanismes de réclamation appropriés et la nécessité de présenter des rapports annuels sur l'exécution de l'accord). Des considérations de genre peuvent également être prévues à tous les niveaux afin de garantir que les femmes participeront au processus de prise de décision, que leur voix aura le même poids que celle des hommes et qu'elles bénéficieront des activités. Un investisseur a, par exemple, créé un comité de liaison communautaire et a insisté pour que les jeunes et les femmes y soient représentées. Le contrat peut, en outre, comprendre une clause stipulant que le défaut de conclusion d'un accord de développement de proximité et le non-respect des termes d'un tel accord constitueront une violation substantielle du contrat, susceptible de conduire à sa résiliation si rien n'est fait pour y remédier.

Un certain nombre des contrats étudiés par l'IISD comprennent des clauses qui mentionnent le développement de proximité mais qui restent vagues et sont, pour la plupart, inexécutables. Toutefois dans deux pays d'Afrique, des contrats comprenaient des clauses détaillées spécifiant des listes d'activités, des indicateurs quantifiables, un calendrier d'exécution et un budget. Un accord de développement de proximité était même annexé à un contrat dont il faisait partie intégrante. L'encadré 4.3 détaille l'accord de développement de proximité d'une plantation d'arbres en Afrique centrale.

DES REVENUS PLUS ÉLEVÉS POUR UNE MEILLEURE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (5)

Résultat positif n° 5 : Des revenus plus élevés pour une meilleure sécurité alimentaire

- Certains investissements ont eu un impact positif sur la sécurité alimentaire en raison d'une élévation des revenus des personnes employées dans le cadre du projet et des sous-traitants.
- Toutefois, un tiers seulement des investissements contribuent à la production de cultures vivrières à destination du marché hôte et certaines répercussions négatives pour la sécurité alimentaire ont aussi été constatées.

Options juridiques

- La promotion de la sécurité alimentaire est à privilégier dès la phase préparatoire. Les éventuelles répercussions négatives (modification de l'accès aux terres, par ex.) doivent aussi être identifiées et traitées.
- Donner la priorité aux investisseurs qui s'inscriront dans les stratégies nationales et contribueront à atteindre les objectifs nationaux de sécurité alimentaire. Cette préoccupation peut notamment influencer sur le choix de la culture, du modèle économique ou du lieu d'investissement envisagé. Privilégier les modèles économiques qui incluent des systèmes de plantations satellites et développent l'emploi et les revenus locaux.

Les investissements agricoles influent de différentes façons sur la sécurité alimentaire locale. Les effets les plus directs passent par la production d'aliments à destination du marché du pays hôte. Un tiers des investisseurs étudiés entrent dans cette catégorie. Il apparaît que certains investissements ont eu un impact positif sur la sécurité alimentaire locale parce que l'augmentation des revenus ruraux liée à l'emploi direct et aux systèmes de sous-traitance satellite a amélioré le pouvoir d'achat des gens.

Nombre des questions de sécurité alimentaire doivent être traitées dès la phase préparatoire de négociation du contrat. Les stratégies nationales de sécurité alimentaire sont essentielles en l'occurrence. Elles aideront les négociateurs publics à déterminer les zones, groupes et cultures qui doivent être encouragés et privilégiés pour renforcer la sécurité alimentaire. Il est aussi essentiel de réfléchir avant l'ouverture des négociations aux impacts éventuels de l'investissement sur la sécurité alimentaire locale de façon à éviter ou à réduire tout effet négatif sur celle-ci.

Des impacts négatifs sur la sécurité alimentaire ont néanmoins été constatés, surtout lorsque les investissements se sont accompagnés d'une réduction de l'accès à des terres préalablement exploitées pour des cultures vivrières ou servant de pâturages. Une habitante explique par exemple qu'avec d'autres femmes du village elle récoltait des épinards sauvages et diverses plantes comestibles sur ce terrain, ce qui n'est plus possible depuis que l'investisseur a installé une clôture électrifiée. Ce type de questions doit être identifié et traité au cours de la phase préparatoire des négociations, au moment de la recherche, par l'investisseur et les pouvoirs publics, d'un terrain disponible adapté, en réalisant des évaluations de l'impact et en déterminant qui vit sur les terres envisagées pour l'investissement et qui les utilise.

CHAPITRE CINQ

LES CINQ PRINCIPAUX POINTS FAIBLES DES INVESTISSEMENTS DANS DES TERRES AGRICOLES

Un certain nombre de répercussions négatives sont mises en lumière par l'étude CNUCED-Banque mondiale. Certaines d'entre elles auraient pu être évitées ou réduites par une meilleure préparation du contrat en amont de la négociation, par une rédaction plus attentive des clauses contractuelles ou par des mesures supplémentaires pour en assurer le suivi et l'exécution. La présente section analyse les cinq principaux points faibles mis en évidence par l'étude CNUCED-Banque mondiale et la façon d'y remédier en intervenant dans le processus contractuel.

PERTE DE TERRAINS ET PLANS DE RÉINSTALLATION INADAPTÉS (1)

Point faible n° 1 : Perte de terrains et plans de réinstallation inadaptés

- C'est la réduction de l'accès aux terres, assortie de plans de réinstallation mal exécutés, qui apparaît comme le principal point négatif.

Options juridiques

- Répertorier et cartographier les droits officiels et informels sur les terres avant la signature du contrat, en s'appuyant sur les résultats de l'évaluation de l'impact social.
- S'assurer en procédant à une consultation des populations qu'il ne subsiste aucun différend foncier avant de lancer les opérations.
- Concevoir un plan de réinstallation en bonne et due forme, en concertation avec les personnes concernées, qui sera annexé au contrat et sera contraignant pour les parties.

C'est la réduction de l'accès aux terres qui apparaît comme le principal impact négatif. La source de conflit la plus courante survient entre un investisseur auquel les pouvoirs publics ont accordé des droits fonciers officiels et la population locale qui vit et travaille sur ces terres depuis des années, sans que ses droits fonciers n'aient été ni répertoriés, ni délimités, ni officiellement enregistrés. Par ailleurs, les droits des éleveurs, rarement reconnus, sont aussi une source de conflits. Nombre d'investisseurs consacrent beaucoup de temps et de moyens au règlement de différends fonciers qui auraient pu – et *auraient dû* – être identifiés plus tôt dans le cadre d'un processus

préparatoire bien mené. Les différends fonciers sont étroitement et directement liés à d'autres répercussions négatives au niveau des processus de consultation de la population, des impacts sociaux et des mécanismes de réclamation.

Pour tout investissement lié à la terre, il est essentiel d'appuyer les termes du contrat sur des régimes clairs d'occupation des sols. Les droits des propriétaires et des usagers locaux des terrains doivent être clairement répertoriés avant la négociation du contrat. Lorsque des régimes fonciers détaillés établissent clairement des droits assignés aux propriétaires et aux utilisateurs locaux, il convient de permettre à ceux-ci de donner leur avis sur la façon dont les terres et l'eau seront allouées à l'investisseur. Ils devront participer au processus contractuel, soit directement avec l'investisseur soit comme partie à la négociation entre l'investisseur et l'État.

Lorsque les droits fonciers ne sont pas clairs, ou ne sont pas correctement répertoriés et enregistrés, il est essentiel d'identifier, de reconnaître et d'établir la carte de tous les détenteurs de droits fonciers légitimes avant la signature du contrat, en étroite concertation avec les populations locales. Ces dernières incluent non seulement les personnes qui vivent sur les terres mais aussi celles qui les utilisent comme pâturages, les agriculteurs itinérants ou les personnes pour qui elles servent de voie de passage pour chercher de l'eau, du bois de chauffage ou d'autres produits forestiers. Tous les types de droits fonciers doivent être répertoriés, officiels ou informels, officiellement enregistrés ou non. Le processus de consultation populaire permettra également de déterminer s'il existe des différends fonciers qu'il faudra résoudre avant de lancer les opérations. Une carte répertoriant les limites géographiques, contrôlée par les pouvoirs publics, l'investisseur et les collectivités locales, devra être annexée au contrat. L'étude sur le terrain a mis en évidence plusieurs exemples positifs d'investisseurs qui se sont préoccupés des droits fonciers locaux et ont contribué à améliorer le système d'occupation des sols (cf. encadré 5.1).

Un certain nombre d'initiatives ont été menées au plan mondial pour conseiller utilement les négociateurs qui veulent parer ces impacts négatifs. Citons deux guides en ce sens : « Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale » et « Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique » de l'Union africaine.

ENCADRÉ 5.1 : PROCESSUS CONSULTATIF D'ACQUISITION DES TERRES

Voici les étapes du processus consultatif mené par un investisseur zambien pour acquérir des terres dans son pays. Les discussions se sont déroulées sur une période de trois ans et ont concerné de multiples parties prenantes.

1. L'investisseur s'est adressé au Conseil de district (administration locale) pour trouver un terrain.
2. Le Conseil a orienté l'investisseur vers une région disposant d'un potentiel agricole que l'administration locale jugeait sous-utilisée. Il a demandé l'organisation d'une réunion avec les chefs locaux.
3. Ceux-ci ont consulté la population par le biais de sous-chefs et de responsables représentant les villageois.
4. Suite à l'acceptation initiale de l'allocation d'un terrain pour la création d'une plantation, un Fonds de développement de proximité a été mis en place. Celui-ci est composé de la collectivité locale et de ses chefs.
5. Le Fonds de développement de proximité, l'investisseur et le Conseil de district ont procédé ensemble à l'estimation de la valeur des biens et des cultures des personnes qui devaient être déplacées.
6. L'évaluation des arbres et des cultures a été réalisée par le ministère de l'Agriculture. Les experts publics en matière de bâtiments et de constructions ont évalué les maisons, les huttes et les autres bâtiments.
7. Des accords ont été conclus entre l'investisseur et les citoyens individuels pour la compensation des biens et des cultures.
8. Un protocole d'accord a été signé entre l'investisseur, le fonds et la collectivité locale.

Source : CNUCED et Banque mondiale 2014.

Les différends fonciers sont aussi liés aux problèmes que pose la réinstallation quand la consultation n'a pas été suffisante ou pas assez transparente, même si des exemples positifs existent également. Certains investisseurs, constatant en arrivant sur place que des populations vivaient sur les terres qui leur avaient été allouées, ont par exemple décidé de travailler avec elles ou à leurs côtés plutôt que de les déplacer. Mais dans la plupart des cas, les personnes déplacées ont indiqué qu'elles avaient le sentiment que leur situation avait empiré en raison de ce déplacement. Dans l'un des cas, elles n'avaient pas encore touché de compensation cinq ans après leur déplacement.

Les réinstallations doivent être évitées ou limitées au strict minimum. Lorsqu'il est jugé nécessaire de procéder à des réinstallations, des dispositions doivent être prises

pour élaborer un plan tenant compte des principes et normes reconnus au niveau international. Les personnes susceptibles d'être déplacées doivent donner leur consentement et être correctement informées. Les personnes déplacées doivent retrouver des conditions de vie au moins équivalentes, y compris en ce qui concerne le logement et la garantie d'accès à la terre. De plus, elles doivent percevoir une compensation d'un montant équitable et raisonnable. Le plan de réinstallation doit être annexé au contrat et être contraignant pour les parties.

DÉFAUT D'OUVERTURE ET DE CONSULTATION DES POPULATIONS LOCALES (2)

Point faible n° 2 : Défaut d'ouverture et de consultation des populations locales

- Le manque de transparence des accords fonciers et l'insuffisance de la concertation avec les populations locales génèrent la crainte, la défiance et le ressentiment et créent des difficultés opérationnelles et financières pour les investisseurs.

Options juridiques

- Consulter la population avant et pendant les négociations dans de bonnes conditions d'ouverture et de transparence.
- Mettre en place un accord de développement de proximité
- Prévoir une clause de communication d'informations qui fasse du contrat un document public.

Dans de nombreux cas, il apparaît que la consultation et les contacts avec les collectivités locales ont été insuffisants. En particulier, il est dangereux pour les investisseurs de supposer que le gouvernement hôte a réalisé des consultations suffisantes et résolu tous les problèmes locaux avant leur arrivée. Ce type d'attitude a entraîné des retards, augmenté les coûts et nuï aux relations avec les populations locales, ce qui a eu des répercussions sur la viabilité opérationnelle et financière de l'entreprise. Un investisseur est, par exemple, arrivé sur place alors qu'on lui avait dit que l'administration locale avait mené des consultations et « préparé les terres » pour lui. Il s'est avéré que la population locale avait été forcée à déménager en l'échange de promesses d'emplois ; ensuite, elle en a voulu à l'investisseur de ne pas avoir fourni ces postes.

Il est important d'avoir un contact effectif avec la population avant et pendant le processus de négociation. Ce type de démarche n'est possible que si l'accord et le processus qui y mène sont transparents. Quand le public n'a pas accès à des informations relatives aux investissements, cette absence génère la crainte, la défiance et le ressentiment des populations locales quant aux intentions et aux activités de l'investisseur. Ce type de situation dégrade les relations entre les investisseurs et la population locale. En particulier, l'étude montre que peu d'informations sont données sur les conditions d'acquisition des terres et les mesures d'incitation accordées aux investisseurs étrangers. Au cours d'un entretien avec les parties prenantes locales, un petit exploitant a demandé aux enquêteurs si l'investisseur avait l'intention de lui prendre son terrain, ce qui est caractéristique de l'absence de communication entre l'investisseur et la population.

L'établissement d'un accord de développement de proximité peut contribuer à créer un cadre de dialogue permanent, de concertation et de discussion avec la population, en particulier en cas de conflit ou de griefs. L'accord pourra aussi prévoir des évaluations régulières du projet et de ses conséquences pour la population et son environnement.

Certains investisseurs ont signalé qu'ils avaient du mal à assurer la transparence en raison des controverses à propos de « l'accapement des terres » et de la tendance des médias et de la société civile à manipuler les informations. D'autres ont toutefois joué la carte d'une transparence accrue pour contrer des propos fallacieux. Au Liberia, un producteur de caoutchouc a décidé de rendre publique une large part de ses opérations pour répliquer à un rapport critique qui l'accusait de violations graves des droits de l'homme.

Il est important d'inclure dans le contrat une clause qui prévoit que le contrat et tous les documents annexes (évaluation de l'impact environnemental et social et plans de gestion) soient rendus publics et puissent être consultés dans les bureaux des services publics, ceux de l'investisseur et sur un site web, à l'exception des informations commerciales de nature véritablement confidentielle.

Certains pays ont pris des mesures importantes pour assurer une plus grande ouverture. C'est notamment le

cas du Liberia qui répertorie tous les paiements, contrats et licences en lien avec des investisseurs sur un site web officiel. De son côté, le ministère de l'Agriculture éthiopien met en ligne de nombreux contrats agricoles sur le Portail de l'agriculture éthiopienne. Lorsque les gouvernements montrent l'exemple de l'ouverture, il y a moins de risques que l'investisseur agisse différemment. Toutefois, les informations publiées doivent être fiables, exactes et à jour.

MAUVAISE ÉVALUATION DE LA VIABILITÉ COMMERCIALE (3)

Point faible n° 3 : Mauvaise évaluation de la viabilité commerciale

- Beaucoup de projets échouent ou végètent en raison de facteurs qui auraient pu être identifiés par de meilleures mesures de sélection avant l'investissement, d'études de faisabilité et de la diligence voulue.

Options juridiques

- Réaliser des études de faisabilité pour vérifier la viabilité commerciale du projet et préparer un plan d'activité sur la base des résultats de ces études.
- Veiller à ce que l'étude de faisabilité et le plan d'activité soient contrôlés par une tierce partie indépendante et soient soumis à l'approbation des pouvoirs publics.
- Prévoir des clauses de restitution des terres inutilisées, de cession (transfert de droits) et de résiliation pour les cas d'échec ou de retards importants dans la mise en route.

Un nombre important d'investissements agricoles échouent, en particulier ceux qui sont nouveaux. L'étude CNUCED-Banque mondiale montre qu'environ la moitié des investissements analysés ne dégageaient pas de bénéfice et étaient en retard sur leur programme d'exploitation au moment de l'étude. Un autre travail de recherche mené par la Banque mondiale classe la moitié des projets étudiés dans la catégorie des échecs ou des échecs relatifs du point de vue financier (Tyler et Dixie, 2012).

La plupart de ces échecs sont dus à une mauvaise conception (par ex. mauvais choix du lieu d'implantation, du type de culture ou hypothèses de planification par trop optimistes). Une plantation de café du Vanuatu a, par exemple, échoué en raison de sa vulnérabilité aux cyclones. Une entreprise d'exportation d'œufs de Gambie vers le Royaume-Uni a échoué faute d'avoir anticipé que les consommateurs britanniques hésiteraient à acheter des œufs gambiens. Au Cambodge, une plantation de caoutchouc rencontrait des difficultés dues à la nature

ENCADRÉ 5.2 : ÉLÉMENTS À INCLURE DANS L'ÉTUDE DE FAISABILITÉ

- Une étude ou analyse de marché pour déterminer s'il existe une demande pour le produit.
- Un volet de faisabilité technique pour déterminer si les conditions environnementales, hydrologiques et climatologiques sont favorables dans le lieu choisi pour la culture choisie.
- Un volet de faisabilité financière qui permettra de déterminer le capital nécessaire, les coûts et les recettes attendues, les besoins en personnel et les plans d'urgence en cas d'événements imprévus.
- Un volet de faisabilité sociale et environnementale qui évaluera les probabilités de différends fonciers et les risques environnementaux susceptibles de nuire au projet.
- Un volet de faisabilité organisationnelle pour déterminer le modèle économique le mieux adapté au projet considéré.

Source : Smaller, 2014a

inadaptée du sol à la culture choisie ; la population locale a rapidement signalé que la terre était plus adaptée à d'autres cultures, au manioc par exemple.

Il est apparu qu'un quart des investisseurs utilisaient moins de 10 % des terres qui leur étaient allouées. Dans certains cas, cette situation était due à un défaut de planification débouchant sur des problèmes d'exploitation (différends fonciers ou conditions environnementales inattendues) ; dans d'autres, à des moyens financiers insuffisants pour développer l'exploitation après versement d'un prix modeste pour le terrain. Dans les pires exemples, on peut même douter qu'il y ait eu au départ une véritable intention d'exploiter les terres selon les plans annoncés, celles-ci n'étant détenues qu'à des fins spéculatives ou utilisées à d'autres fins que celles convenues avec le gouvernement hôte (par exemple pour exploiter le bois des forêts et non produire des cultures).

Dans la plupart de ces exemples, les motifs d'échec auraient pu être repérés dès le début du projet dans le cadre d'un meilleur processus de sélection des investisseurs du côté du gouvernement hôte, ou d'un audit préalable plus approfondi et d'une meilleure planification du côté de l'investisseur.

Les études de faisabilité sont essentielles. En général, elles portent surtout sur la viabilité commerciale et technique du projet. Elles tiennent compte aussi des facteurs sociaux et environnementaux (risques de cyclones, qualité des sols)

susceptibles de nuire à la viabilité commerciale. L'encadré 5.2 présente quelques éléments clés à inclure dans l'étude de faisabilité. Celle-ci sera menée par l'investisseur et contrôlée par un tiers indépendant avant la signature du contrat. Les résultats serviront à l'établissement d'un plan d'activité. Tant l'étude de faisabilité que le plan d'activité doivent être approuvés par le gouvernement avant la fin de la négociation du contrat. Le contrat d'une plantation sucrière étudié par l'IISD fait par exemple référence à des études de faisabilité. Il oblige l'investisseur à financer des études techniques mais sans préciser les termes de ces études, ce qui n'en facilite pas l'exécution.

Certaines lois et réglementations nationales posent la réalisation d'études de faisabilité et de plans d'activité comme conditions préalables à la réalisation d'un projet. Toutefois, ces lois sont rares, et même lorsqu'elles existent, elles sont souvent affaiblies par un manque de suivi et une application déficiente.

L'investisseur devra soumettre régulièrement de nouveaux plans d'activité au gouvernement hôte en fonction de l'évolution des conditions du marché et d'autres circonstances. Le contrat devra permettre une certaine flexibilité pour que l'investisseur puisse modifier rapidement ses plans en cas d'évolution du marché, des prix ou des conditions agronomiques. Toutefois, une transformation importante du plan d'activité devra requérir l'approbation préalable du gouvernement hôte.

Certains pays d'Afrique et d'Asie se trouvent confrontés à une situation difficile pour avoir cédé des terres trop rapidement. Ainsi, au moins un pays d'Afrique de l'Est et un pays d'Asie du Sud-Est envisagent de limiter les surfaces qui peuvent être allouées à un investisseur par un contrat initial. Ces deux pays envisagent de demander aux investisseurs de prouver qu'ils peuvent réussir sur une petite parcelle avant de leur allouer une surface plus grande.

Les clauses de cession (transfert de droits d'une société à une autre) et de résiliation du contrat sont aussi essentielles pour assurer aux pouvoirs publics et à l'investisseur une stratégie de sortie en cas d'échec ou de difficultés financières. Le contrat peut donner à l'investisseur la possibilité de transférer ses droits à une filiale ou à une société tierce, sous réserve toutefois que le nouvel investisseur reprenne toutes les obligations au contrat et qu'il obtienne l'approbation préalable des pouvoirs publics.

Le contrat peut prévoir la possibilité d'une résiliation si l'exploitation commerciale n'a pas commencé à la date spécifiée, si le loyer n'est pas payé ou si la société fait faillite. Le contrat pourra aussi être résilié en cas de violation substantielle des principales stipulations de l'accord entre les pouvoirs publics et l'investisseur.

MAUVAISE GESTION DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX ET SOCIAUX (4)

Point faible n° 4 : Mauvaise gestion des impacts environnementaux et sociaux

- Les évaluations de l'impact sont considérées comme de simples exercices de cases à cocher, ne débouchent pas sur des plans de gestion et ne font pas l'objet d'un suivi.

Options juridiques

- Intégrer les évaluations de l'impact et les plans de gestion aux contrats en y ajoutant des instructions et directives précises sur ce qui doit être évalué et pris en compte dans les plans de gestion.
- Prévoir un contrôle par une partie tierce indépendante et l'approbation des pouvoirs publics.
- La non-réalisation d'évaluations de l'impact et de plans de gestion doit constituer une violation substantielle du contrat pouvant entraîner sa résiliation.

Ce qui est très positif c'est que 70 % des investisseurs ont réalisé une évaluation de l'impact environnemental et social (EIES) et que près de 50 % d'entre eux ont établi un plan de gestion environnementale. Ce qui l'est moins c'est que dans la plupart des cas, ces évaluations ont consisté en de simples exercices de « cases à cocher », sont restées très symboliques et n'ont pas été intégrées au contrat. La qualité des plans de gestion environnementale est restée faible et, dans la plupart des cas, ces plans n'ont été pris en compte ni dans les plans d'activité ni dans les opérations d'exploitation.

De ce fait, les investisseurs ont souvent négligé des recommandations importantes, ce qui a eu des conséquences sur leur investissement. Dans une rizière en Éthiopie, par exemple, les récoltes ont été plusieurs fois pillées par des oiseaux et il a fallu recruter en urgence 500 personnes pour chasser les volatiles. Une importante population endémique d'oiseaux était pourtant signalée dans l'évaluation d'impact mais celle-ci, réalisée par un consultant, avait été rangée sur une étagère du siège

d'Addis-Abeba, sans que les exploitants de la rizière n'en aient eu connaissance. Une autre étude de la Banque mondiale indique que « la mise en œuvre des évaluations de l'impact environnemental et social laisse à désirer sous bien des aspects. Même lorsqu'elles sont prévues par la loi, il arrive souvent qu'elles ne soient pas réalisées » (Deininger & Byerlee, 2011, p. 57).

Des parties prenantes interrogées ont mentionné divers impacts environnementaux négatifs, le plus souvent des problèmes de pollution de l'eau par infiltration de produits chimiques et des déplacements de zones de conservation de la nature pour laisser la place aux investissements agricoles. L'étude montre que dans près de la moitié des cas, l'utilisation de l'eau par l'investisseur n'est absolument pas réglementée. L'une des collectivités locales a indiqué qu'au vu des taux de prélèvement des investisseurs, les ressources locales en eau risquaient d'être épuisées en quelques mois. Il est important d'inclure les questions d'eau, en particulier celles du prélèvement et de la pollution par les produits chimiques, dans les évaluations de l'impact et les plans de gestion.

Au vu de ces problèmes et de la fréquence des échecs, il apparaît nécessaire de mentionner les évaluations de l'impact et les plans de gestion dans les contrats d'investissement. L'étude CNUCED-Banque mondiale montre que les évaluations de l'impact sont plus efficaces quand elles sont menées par l'investisseur, avec un suivi et un contrôle des pouvoirs publics du pays hôte et d'une partie tierce.

Par principe, une évaluation de l'impact environnemental et social devrait toujours être effectuée avant la signature du contrat. Pour éviter des retards excessifs, elle peut comprendre plusieurs étapes. Une première sélection initiale de haut niveau permettra de déterminer s'il est nécessaire de lancer une évaluation officielle et de définir les différentes questions à étudier dans une évaluation plus rigoureuse. La négociation du contrat pourra ensuite tenir compte des constatations de l'évaluation. Il ne faut d'ailleurs pas éliminer la possibilité d'abandon du projet au vu de ces constatations. L'investisseur utilisera les résultats de l'évaluation pour élaborer des plans de gestion, sur les questions environnementales d'une part et les questions sociales d'autre part. L'encadré 5.3 récapitule les principaux éléments à traiter dans ces deux plans.

Dans la pratique, il est fréquent que les évaluations de l'impact soient réalisées après la signature du contrat

ENCADRÉ 5.3 : ÉLÉMENTS À INCLURE DANS LES PLANS DE GESTION ENVIRONNEMENTALE ET SOCIALE

Le plan environnemental abordera notamment les points suivants :

- Principaux sujets de préoccupation environnementale
- Plans de gestion des impacts sur la diversité, les surfaces, les eaux souterraines et les sols
- Plans de réduction des émissions à effet de serre et d'adaptation aux changements climatiques
- Plans de manipulation et de stockage des produits chimiques, pesticides, engrais et combustibles
- Plan de réhabilitation de la zone après investissement
- Description du mécanisme de suivi et d'évaluation

Le plan social abordera notamment les points suivants :

- Reconnaissance des propriétaires et des utilisateurs des terres et de leur droit à continuer à utiliser les terres à des fins de subsistance
- Plan visant à éviter, autant que possible, les déplacements et réinstallations non volontaires
- Plan visant à éviter, autant que possible, toute perturbation déraisonnable des conditions de vie des gens qui vivent sur le site du projet ou à proximité
- Plan de réinstallation prévoyant la consultation, la communication d'informations, les mesures à prendre par l'investisseur pour remplacer ou rétablir les moyens de subsistance, et le versement d'une compensation équitable et raisonnable

Source : Smaller, 2014a.

mais avant que l'investisseur ne lance les opérations de construction et d'exploitation. Ce n'est pas la situation idéale mais il faut, au minimum, veiller à ce que l'investisseur n'ait pas les autorisations nécessaires à la mise en production avant que l'EIES et les plans de gestion ne soient terminés, vérifiés par une partie indépendante et approuvés par les pouvoirs publics, en conformité avec les lois en vigueur.

Le non-respect de ces conditions doit constituer un manquement substantiel aux obligations contractuelles. Le contrat devra aussi comprendre l'obligation de présentation d'un rapport annuel sur la mise en œuvre des deux plans qui doivent être rendus publics et être consultables par les populations locales.

INSUFFISANCE DES MÉCANISMES DE RÉCLAMATION (5)

Point faible n° 5 : Insuffisance des mécanismes de réclamation

- Il a été constaté que les mécanismes permettant aux populations locales de réclamer et d'obtenir réparation étaient insuffisants.

Options juridiques

- Inclure dans le contrat une clause prévoyant la mise en place de mécanismes de réclamation sur la base des normes de performance d'IFC.

Dans la plupart des cas étudiés, les personnes qui sont lésées par un investissement ne disposaient pas de moyens suffisants pour réclamer auprès de l'investisseur ou des pouvoirs publics et obtenir réparation. Il s'agit d'un point essentiel pour permettre l'expression de la population locale et des autres parties prenantes. Nombre des parties prenantes qui ont exprimé leur mécontentement pendant les entretiens ont déclaré n'avoir aucun moyen de faire valoir leurs réclamations. Certains exemples positifs existent cependant, comme le Comité de liaison communautaire d'une plantation de palmiers à huile en Côte d'Ivoire.

Les mécanismes de réclamation auprès de l'investisseur sont des outils très utiles qui permettent à celui-ci d'être informé des préoccupations et des griefs de la population locale sur les questions sociales et environnementales. Ces mécanismes doivent être conçus en concertation avec la collectivité : ils doivent être faciles à comprendre, accessibles, transparents et compatibles avec la culture locale. Il faut mettre en place un canal de communication permanent entre l'investisseur et la population locale, pour un règlement rapide des problèmes avant toute escalade. Quoi qu'il en soit, certains incidents peuvent dépasser les limites de ce qui peut être réglé par le biais de tels mécanismes. Il est donc aussi important que le mécanisme de réclamation n'empêche pas les recours judiciaires ou administratifs de type médiation et arbitrage. Il est aussi important que les employés puissent s'exprimer. Il faut donc prévoir un mécanisme séparé pour la gestion des réclamations des employés.

Les normes de performance 1, 2 et 5 de la Société financière internationale (IFI) donnent des lignes directrices pour la mise en place de mécanismes de règlement des griefs. Il convient d'intégrer ces lignes directrices au contrat et de prévoir que l'investisseur présente un rapport annuel sur les réclamations présentées dans l'année et la façon dont elles ont été réglées.

CHAPITRE SIX

CONCLUSIONS

Avec la mise en place de cadres juridiques et opérationnels adaptés, les investissements agricoles peuvent être des sources de bénéfices présentant un minimum de risques pour les populations locales, les pays hôtes et les investisseurs eux-mêmes. Un cadre juridique bien adapté favorise les bénéfices tout en atténuant les éventuelles répercussions négatives. Les contrats d'investissement constituent l'un des outils de la large panoplie des instruments juridiques et opérationnels disponibles. Les tableaux 6.1 et 6.2 résument les conclusions de la présente analyse en montrant comment les différentes phases du processus contractuel peuvent être mises à profit pour optimiser les bénéfices et réduire les risques identifiés par les études de terrain. Il est en particulier essentiel que les décisions soient prises sur la base de faits établis et de recherches mettant en évidence ce qui marche et ce qui ne marche pas. Il faut ensuite utiliser cette base de connaissances pour élaborer des clauses contractuelles concrètes et détaillées ou prévoir d'autres cadres et mécanismes juridiques pour l'investissement. Un important travail de base est donc nécessaire avant l'ouverture des négociations. Un travail plus important encore est à accomplir une fois que la mise en œuvre a débuté pour s'assurer que les deux parties tiennent leurs engagements. Si ce travail est bien mené, il y a de bonnes chances pour que l'investissement débouche sur des résultats positifs et pérennes pour les pouvoirs publics, la population et les investisseurs.

TABLEAU 6.1 : COMMENT MAXIMISER LES PRINCIPAUX BÉNÉFICES D'UN INVESTISSEMENT AGRICOLE PAR UN PROCESSUS CONTRACTUEL

	Préparation de la négociation du contrat	Rédaction du contrat	Suivi et exécution
Création d'emplois	<ul style="list-style-type: none"> • Donner la priorité à des modèles économiques qui privilégient la création d'emplois. • S'interroger sur la composition probable du personnel et l'occupation des postes (locaux/nationaux, hommes/femmes, permanents/temporaires). • Prendre en compte les plans de l'investisseur en matière de formation et d'avantages pour les employés. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inclure des objectifs d'emploi de locaux et/ou de nationaux. • Spécifier l'applicabilité des lois nationales sur le travail, la santé et la sécurité. • Exiger des programmes de formation du personnel local. • Veiller à inclure des engagements concernant les avantages à fournir aux employés (logement, éducation, assurance maladie, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôler le respect des lois nationales sur le travail, la santé et la sécurité. • Contrôler que les engagements en matière de création d'emplois, de formation et d'avantages pour le personnel sont tenus. • Exiger des rapports annuels sur les objectifs d'emploi et les programmes de formation.
Intégration des agriculteurs locaux	<ul style="list-style-type: none"> • Donner la priorité aux investisseurs qui prévoient des systèmes de plantations satellites. • Veiller à ce que le modèle économique soit établi avant l'introduction des plantations satellites. • Considérer avec prudence les nouveautés en matière de type de culture, de technologie, de modèles économiques, sans les exclure totalement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prévoir une clause exigeant la mise en place d'un système de plantations satellites. • Fixer des exigences en matière d'appui technique et de fourniture d'intrants aux agriculteurs sous-traitants. • Prévoir un cadre de fixation des prix équitable et transparent. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôler la mise en place d'un système de plantations satellites. • Demander des rapports annuels sur la performance des systèmes de plantations satellites. • Participer aux mécanismes de fixation des prix et contrôler leur mise en œuvre.
Extension des débouchés commerciaux	<ul style="list-style-type: none"> • Donner la priorité aux investisseurs qui mettront en place des unités de transformation locales, lorsqu'elles sont commercialement viables. • Déterminer si l'investisseur prévoit d'importer les intrants ou de les acheter sur place. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prévoir un engagement de mise en place d'une unité de transformation. • Demander que l'investisseur donne la préférence aux fournisseurs locaux, quand il y en a. • Demander que l'investisseur mette sur pied un plan de développement du commerce local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôler l'exécution du plan de développement du commerce local. • Faire le suivi de la création de l'unité de transformation. • Exiger des rapports annuels sur la mise en œuvre du plan de développement du commerce local et de l'unité de transformation.
Mise en place de programmes de développement de proximité	<ul style="list-style-type: none"> • Prendre en compte les programmes de développement de proximité des investisseurs. • Donner la priorité aux modèles économiques inclusifs. • Veiller à ce que la population locale soit consultée, participe et ait accès aux informations. 	<ul style="list-style-type: none"> • Exiger que les investisseurs mettent en place des accords de développement de proximité annexés aux contrats. • Définir les conditions et processus d'accords de développement de proximité ou de modèles économiques inclusifs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôler le respect des accords de développement de proximité et des modèles économiques inclusifs prévoyant le partage des bénéfices. • La non-mise en place d'un accord de développement de proximité ou son non-respect constitue une violation du contrat. • Exiger des rapports annuels sur la mise en œuvre de l'accord de développement de proximité.
Des revenus plus élevés pour une meilleure sécurité alimentaire	<ul style="list-style-type: none"> • Analyser toutes les implications des investissements en matière de sécurité alimentaire. • Donner la priorité aux investisseurs dont les activités appuient les stratégies locales et nationales en matière de sécurité alimentaire. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prévoir une clause sur les programmes alimentaires locaux. • Exiger qu'un pourcentage des cultures alimentaires soit réservé au marché national, s'il y a lieu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôler le respect des engagements du programme alimentaire local. • Contrôler l'impact de l'investissement sur la sécurité alimentaire locale.

TABLEAU 6.2 : COMMENT RÉDUIRE LES RISQUES ASSOCIÉS À UN INVESTISSEMENT AGRICOLE PAR UN PROCESSUS CONTRACTUEL

	Préparation de la négociation du contrat	Rédaction du contrat	Suivi et exécution
Perte de terres et plans de réinstallation inadéquats	<ul style="list-style-type: none"> • Répertorier et dresser la carte de tous les utilisateurs des terres, disposant de droits officiels ou informels. • S'assurer en consultant la population qu'aucun différend foncier ne subsiste. • Prendre en compte les plans des investisseurs pour la réinstallation des usagers des terres ou pour une collaboration avec eux. 	<ul style="list-style-type: none"> • Définir les droits d'utilisation et d'accès au site du projet pour l'investisseur. • Joindre en annexe les délimitations géographiques et les caractéristiques à laisser en place. • Préparer un plan de réinstallation, le cas échéant, avec le consentement des personnes concernées. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vérifier que l'investisseur se limite au terrain qui lui a été alloué et l'utilise aux fins convenues. • Créer un mécanisme permettant à la population locale de présenter des réclamations sur les questions foncières. • Demander à l'investisseur de rendre des comptes sur les différends fonciers.
Défaut d'ouverture et de consultation des populations locales	<ul style="list-style-type: none"> • Mener des consultations exhaustives et transparentes auprès des populations avant les négociations. • Veiller à la transparence du processus devant donner aux investisseurs l'accès à la terre et la possibilité d'investir. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consulter les populations locales pendant les phases de conception du projet et de rédaction des termes du contrat. • Inclure dans le contrat une clause de publication spécifiant les documents qui devront être rendus publics. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rendre publics les contrats et autres documents connexes, hors informations commerciales confidentielles. • Veiller à la réalisation des engagements pris pendant les consultations avec la population.
Mauvaise évaluation de la viabilité commerciale	<ul style="list-style-type: none"> • Sélectionner les investisseurs en fonction de leurs capacités techniques et financières. • Donner la priorité aux modèles économiques qui ont le plus de chances de déboucher sur une réussite financière et opérationnelle. • Effectuer des études de faisabilité économique et préparer un plan d'activité fondé sur les résultats de ces études. • Veiller à ce que les études de faisabilité et les plans d'activité soient approuvés par les pouvoirs publics et contrôlés par une tierce partie indépendante. 	<ul style="list-style-type: none"> • Spécifier les éléments à inclure dans l'étude de faisabilité. • Intégrer les jalons du plan d'activité. • Exiger que tout changement important du plan d'activité soit signalé. • Prévoir des clauses de cession et de résiliation en cas d'échec. 	<ul style="list-style-type: none"> • La non-préparation d'une étude de faisabilité ou d'un plan d'activité est une violation substantielle du contrat pouvant entraîner sa résiliation. • Contrôler les performances financières et opérationnelles du projet. • Signaler tout changement apporté au plan d'activité. • Prévoir un plan d'urgence en cas d'échec de l'investisseur, incluant la restitution des terres non utilisées, le transfert des droits à une partie tierce ou la résiliation du contrat.
Mauvaise gestion des impacts environnementaux et sociaux	<ul style="list-style-type: none"> • Réaliser une évaluation de l'impact social et environnemental et intégrer les résultats dans les plans de gestion, et plus largement, dans le plan d'activité. • Veiller à ce que les évaluations et les plans de gestion soient approuvés par les pouvoirs publics et contrôlés par une tierce partie indépendante. 	<ul style="list-style-type: none"> • Compléter la législation nationale par des directives spécifiques portant sur les points à inclure dans les évaluations et les plans. • Tenir compte des conclusions des évaluations de l'impact et des plans de gestion. • Intégrer les évaluations de l'impact social et environnemental en tant qu'obligations contraignantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • La non-réalisation de l'évaluation de l'impact et des plans de gestion constitue une violation substantielle du contrat pouvant entraîner sa résiliation. • Rapport annuel sur la mise en œuvre des plans sociaux et environnementaux. • Surveiller la quantité et la qualité de l'eau, les sols et les changements de conditions climatiques.
Insuffisance des mécanismes de réclamation	<ul style="list-style-type: none"> • Prévoir des mécanismes de réclamation et de règlement des griefs en phase avec les consultations menées auprès de la population. • Mettre en place un canal de communication permanent entre l'investisseur et la population. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inclure dans le contrat une clause prévoyant la mise en place de mécanismes de réclamation et de règlement des griefs, sur la base des normes de performance d'IFC. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport annuel sur les réclamations et la façon dont elles ont été traitées.

RÉFÉRENCES

- Association internationale du barreau (2011). *MMDA 1.0 : Modèle de convention d'exploitation minière pour le développement*. Tiré de http://www.mmdaproject.org/wp-content/uploads/2010/04/MMDA-1_0_Francaise_Final.pdf
- Bernasconi-Osterwalder, N., Cosbey, A., Johnson, L. and Vis-Dunbar, D. (2011). *Les traités d'investissement et leur rôle dans le développement durable : Questions et réponses*. Winnipeg, MB, Canada : IISD.
- Comité de la sécurité alimentaire mondiale (2012). *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts*. Rome, Italie: FAO.
- CNUCED (2009). *Rapport sur l'investissement dans le monde 2009 : sociétés transnationales, production agricole et développement*. New York : ONU.
- CNUCED (2012). *Rapport sur l'investissement dans le monde 2012 : Vers une nouvelle générations de politiques d'investissement*. New York : ONU.
- CNUCED (2014). *Rapport sur l'investissement dans le monde 2014 : L'investissement au service des Objectifs de développement durable, un plan d'action*. New York : ONU.
- CNUCED et Banque mondiale (2014). *The Practice of responsible investment principles in larger scale agricultural investments: Implications for corporate Performance and impact on local communities*. Washington DC and New York: World Bank Group and United Nations.
- Deininger K. and Byerlee D., with Lindsay J., Norton A., Selod H. and Stickler M. (2011, September). *Rising global interest in farmland: Can it yield equitable and sustainable benefits?* World Bank.
- FAO (2013). *Trends and Impacts of Foreign Investment in Developing Country Agriculture: evidence from case studies*. Edited by Arias P., Hallam D., Koroma S., and Liu P. Rome 2013.
- FIDA et TechnoServe. (2011). *Outgrower Schemes—Enhancing Profitability. Technical Brief*. Rome: International Fund for Agricultural Development.
- OIT (2011). *Recueil de directives pratiques sur la sécurité et la santé dans l'agriculture*, Genève, OIT.
- Smaller, C. (2014a). *Le guide de l'IISD pour la négociation de contrats d'investissement pour les terres arables et l'eau*. Institut international du développement durable (IISD).
- Smaller, C (2014b). *La réponse mondiale à l'investissement étranger dans le secteur agricole*. Institut international du développement durable (IISD).
- Tyler G. and Dixie G. (2012). *Investing in agribusiness: A Retrospective view of a development bank's investments in agribusiness in Africa and Southeast Asia*. Washington, DC: World Bank.
- Union africaine, Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies et Banque africaine de développement (2010). *Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique*.

PRATIQUES MONDIALES EN MATIÈRE D'AGRICULTURE – DOCUMENT DE SYNTHÈSE 03



RAPPORT DU GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE N° 94895-GLB



GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

1818 H Street, NW
Washington, D.C. 20433 USA
Téléphone : 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org/agriculture



iisd International Institute for Sustainable Development
Institut international du développement durable