Allier les moyens et les fins

Quel rôle pour le(quel) secteur privé dans l'agriculture et la sécurité alimentaire et nutritionnelle ?

PUBLICATIONS PERIODIQUES CONCORD

AIDWATCH

Depuis 2005, Aidwatch a supervisé et formulé des recommandations sur la qualité et la quantité de l'aide fournie par les États membres de l'UE et de la Commission européenne. Avec ces publications, nous souhaitons que les dirigeants de l'UE honorent leur engagement à consacrer 0,7% de leur revenu national brut à l'aide au développement et à utiliser cette aide de manière réelle et efficace. www.concordeurope.org/aidwatch-reports

DÉLÉGATIONS DE L'UE

Les rapports des délégations de l'UE examinent les processus de dialogue politique et de programmation, y compris le processus de la feuille de route des OSC. Les objectifs de ces publications sont de contribuer à l'amélioration des relations de travail entre les délégations de l'UE et les OSC, de rassembler des exemples de bonnes pratiques et d'enseignements, et de faire des recommandations à l'UE, aux États membres et aux OSC. www.concordeurope.org/eu-relationships-publications

SPOTLIGHT ET LES RAPPORTS SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Tous les deux ans depuis 2009, les rapports Spotlight examinent la cohérence politique des institutions de l'UE et leur impact sur les communautés vulnérables dans les pays hors d'Europe. Ces rapports visent à sensibiliser les dirigeants politiques et les citoyens de l'UE à la nécessité de modifier certaines politiques européennes internes et externes afin de garantir un monde plus juste et plus durable. Après l'adoption en 2015 de l'Agenda pour le développement durable à l'horizon 2030, CONCORD a intégré ses travaux sur la cohérence des politiques pour le développement aux travaux de cet Agenda 2030, qui ont débouché sur la publication du rapport 2016 : 'Développement Durable - Des enjeux plus importants que jamais'.

A PROPOS DE CONCORD

CONCORD est la Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement.
Nos membres sont:

28	21	03
Plateformes Nationales	**Réseaux**	**Membres Associés**

Ce qui représente plus de 2.600 ONG soutenues par des millions de citoyens dans toute l'Europe. Notre confédération réunit les ONG de développement pour renforcer leur impact politique aux niveaux européen et mondial. Unis, nous plaidons à l'échelle européenne en faveur de politiques visant à promouvoir un développement économique, environnemental et social durable fondé sur les droits humains, la justice et l'égalité des sexes. Nous travaillons également avec les alliés régionaux et mondiaux de la société civile pour veiller à ce que les politiques de l'UE soient cohérentes dans la promotion du développement durable dans les pays partenaires. Plus sur: www.concordeurope.org

---

A PROPOS DE CE DOCUMENT

L'année 2015 a vu l'adoption de l'Agenda de Développement Durable à l'horizon 2030 et de la Stratégie 2016-2020 de CONCORD. Cela a entraîné la création d'un Centre sur le développement durable et la cohérence des politiques pour un développement durable, réunissant les travaux de CONCORD sur l'Agenda 2030, sur la cohérence des politiques pour le développement et sur une série de politiques thématiques. Grâce à l'effort collectif et à l'expertise des membres du groupe de travail sur la consommation et la production durables de la plateforme, CONCORD a produit le document intitulé 'Allier les fins et les moyens'. Quel rôle pour (quel) secteur privé dans l'agriculture et la sécurité alimentaire et nutritionnelle?'
Le document vise à clarifier la discussion sur la politique d'engagement de l'Union européenne avec le secteur privé en tant que moyen de stimuler l'agriculture et la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les pays en développement. Elle retrace l'évolution de l'approche de l'UE en matière d'implication du secteur privé dans le développement et questionne l'hypothèse selon laquelle mobiliser l'investissement des acteurs externes du secteur privé dans l'agriculture des pays en développement est en soi une 'bonne chose' qui conduira à des résultats positifs de développement pour les personnes les plus vulnérables.
Le document se termine par des recommandations claires sur la façon d'associer largement le secteur privé dans l'agriculture, en considérant et en partant du Droit à l'Alimentation - Engagement de l'UE - et la perspective des toutes petites, petites et moyennes entreprises et petits producteurs, principaux contributeurs à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à la réduction de la pauvreté ainsi que protecteurs et reproducteurs de la biodiversité.

Editeur : CONCORD Europe – Rue de l'industrie 10 – 1000 Brussels, Belgium

Année de publication: 2017

REMERCIEMENTS

Auteurs : Hanna Saarinen (Oxfam International), Nora McKeon (Terra Nuova, CONCORD Italia), Isabelle Brachet (ActionAid), Evert-Jan Brouwer (Woord en Daad,EU-CORD), Paola De Meo (Terra Nuova, CONCORD Italia), François Delvaux (CIDSE), Anne-Catrin Hummel (Welthungerhilfe, VENRO), Thierry Kesteloot (Oxfam Belgium, CONCORD Belgium), Andrea Sonntag (Welthungerhilfe, VENRO), Karin Ulmer (ActAlliance EU) and Ludovic Wahis (World Vision International).

Traduction : Émilie Guet (AVSF)

Coordination : Riccardo Roba et Antoinette Van Haute (CONCORD Europe)
Design: www.profigrafik.sk

Les positions adoptées dans ce rapport sont celles de CONCORD Europe.

Image de couverture: *marché de Kebayoran lama au sud de Jakarta, Indonésie.*

Pour plus d'informations sur ce rapport, veuillez contacter :
Lonne Poissonnier – Policy and Advocacy Coordinator – lonne.poissonnier@concordeurope.org

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ ANALYTIQUE 1

INTRODUCTION 5

L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE DE L'UE CONCERNANT LE RÔLE DU SECTEUR PRIVÉ DANS L'AGRICULTURE ET LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE 7

UN REGARD CRITIQUE SUR LES POLITIQUES DE L'UE 9

Quels secteurs privés? 9
Quels modèles de production? 9
Quels marchés? 11
Protéger les droits humains 11
Définir clairement les rôles de la sphère publique et privée 13

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 16

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Image: *Femmes portant du fourrage pour animaux domestiques à Haryana, Inde*

Au cours de la dernière décennie, l'Union européenne (UE) a progressivement intensifié son engagement avec le 'secteur privé' dans sa coopération au développement, y compris en tant que moyen de stimuler l'agriculture et la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les pays en développement. Ce document examine cette évolution, en partant du constat que les plus importants acteurs du secteur privé et les plus gros investisseurs opérant dans l'agriculture dans le monde en développement sont des petits producteurs. Ils jouent un rôle important dans la production alimentaire et sont des acteurs clés du développement agricole et de la réduction de la pauvreté ; mais continuent d'être négligés par les politiques publiques et le financement. Le document remet en question l'hypothèse apparente selon laquelle mobiliser l'investissement des entreprises agroalimentaires externes dans l'agriculture des pays en développement est en soi une 'bonne chose'. Bien trop souvent, le terme 'secteur privé' renvoie principalement aux entreprises opérant à l'échelle internationale, pourtant, la catégorie du 'secteur privé' doit être comprise comme un continuum d'acteurs variés, allant des petits producteurs exploitant des fermes familiales au sein de toutes petites, petites et moyennes entreprises (TPME) jusqu'aux grandes sociétés transnationales.

Ces différents acteurs ont des intérêts et des objectifs significativement différents. La diversité et les déséquilibres de pouvoir ne sont pas suffisamment reconnus lorsque les gouvernements et les bailleurs de fonds facilitent l'engagement du secteur privé dans l'agriculture, par exemple par le biais de partenariats public-privé et de financements privés. Les petits producteurs sont souvent considérés comme des bénéficiaires ou des cibles de la politique et des programmes de développement agricole plutôt que comme des agents du changement à part entière. Lorsque l'UE cherche à soutenir les stratégies et les moyens de subsistance des acteurs du secteur privé domestique dans les pays partenaires - les petits agriculteurs et les TPME - il est important d'être clair sur les approches qui les soutiennent réellement, et d'écouter attentivement ce qu'ils ont à dire sur leurs propres priorités. Cela a des implications en ce qui concerne les types de modèles de production agricole soutenus par la politique de l'UE et les mesures prises pour promouvoir les marchés agricoles locaux et régionaux et défendre les droits humains et fonciers.

Nous recommandons par conséquent que l'UE réexamine de toute urgence les stratégies, la gouvernance, la transparence et la responsabilité de ses politiques et programmes actuels de soutien au secteur privé dans l'agriculture et la sécurité alimentaire et nutritionnelle. L'accent

devrait être mis sur l'augmentation de la participation des petits producteurs et des communautés locales et la réappropriation de l'approche du Droit à l'Alimentation. Une divulgation complète des investissements et un suivi et une évaluation rigoureux de l'impact devraient être assurés. Le rôle essentiel des politiques publiques et des investissements devrait être reconnu et revitalisé, et les efforts devraient viser à débloquer les contraintes auxquelles sont confrontés les agriculteurs locaux et les TPME, en créant un environnement favorable pour ces acteurs et leurs droits. Texte complet des recommandations aux pages 16 - 17.

INTRODUCTION

"Étant donné le potentiel du secteur privé à générer une croissance inclusive et durable dans les pays en développement, les acteurs privés apparaissent de plus en plus actifs dans le domaine du développement ... Le secteur privé fournit environ 90% des emplois dans les pays en développement et constitue en cela un partenaire essentiel pour lutter contre la pauvreté. "

La Communication de la Commission Européenne sur 'Un Rôle Renforcé pour le Secteur Privé dans le Développement'[1] s'ouvre sur une affirmation forte. Mais quelle preuve existe-t-il pour démontrer que le potentiel du secteur privé est effectivement 'donné'? Et à qui les 'acteurs privés' font-ils référence?

Ce document vise à clarifier la discussion sur la politique d'engagement de l'Union européenne avec le secteur privé en tant que moyen de stimuler l'agriculture et la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les pays en développement. Nous reconnaissons que les plus importants acteurs du secteur privé opérant dans l'agriculture dans le monde en développement sont les millions de petits producteurs qui assurent près de 70% des besoins alimentaires mondiaux[2], jusqu'à 80% de l'approvisionnement alimentaire en Asie et en Afrique subsaharienne, et 90% de l'investissement total dans l'agriculture[3]. Investir pour soutenir les petits producteurs est reconnu comme ayant un potentiel immense pour promouvoir le développement agricole et la réduction de la pauvreté. Malgré le fait que ces acteurs sont souvent négligés par les politiques et les financements publics, leur contribution est essentielle pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, la réduction de la pauvreté et la protection et reproduction de la biodiversité[4].
Des chiffres détaillés et à jour illustrant le rôle important des petits agriculteurs dans la production alimentaire, en particulier en Afrique et en Asie, sont fournis dans un article publié récemment dans le Lancet[5].
Cet article retrace l'évolution de l'approche de l'UE en matière d'implication du secteur privé dans le développement. Il remet en question l'hypothèse apparente selon laquelle mobiliser l'investissement des acteurs externes du secteur privé dans l'agriculture des pays en développement est en soi une 'bonne chose' qui conduira à des résultats positifs de développement pour les personnes les plus vulnérables. À cette fin, il cherche à clarifier la signification de certains termes clés souvent associés à l'engagement du secteur privé - tels que «fusion», «partenariats public-privé», «plateformes multipartites» et «chaînes de valeur».
Il examine s'il est approprié d'utiliser des fonds publics pour attirer les investissements du secteur privé dans l'agriculture des pays en développement et, si oui, quelles sont les conditions à remplir et quelles garanties et réglementations publiques devraient être mises en place. L'analyse est menée dans un cadre normatif qui place les droits humains et les Objectifs de Développement Durable (ODD) au centre du travail de développement de l'UE. C'est une approche à laquelle l'UE elle-même est fortement attachée[6]. C'est également conforme à ce que préconise

---

[1] *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Stronger Role of the Private Sector in Achieving Inclusive and Sustainable Growth in Developing Countries, [COM(2014) 263 final], p. 2*

[2] *Karla D. Maass Wolfenson, Coping with the food and agriculture challenge: smallholders' agenda, Preparations and outcomes of the United Nations Conference on Sustainable Development (Rio+20), http://www.fao.org/3/a-ar363e.pdf, July 2013, p. 1*

[3] *FAO, Smallholders and family farmers, in Sustainability Pathways, http://www.fao.org/fileadmin/templates/nr/sustainability_pathways/docs/Factsheet_SMALLHOLDERS.pdf, 2012, p. 1*

[4] *IFAD, Smallholders, food security, and the environment, https://www.ifad.org/documents/10180/666cac24-14b6-43c2-876d-9c2d1f01d5dd, 2013, p. 10*

[5] *The Lancet, Farming and the geography of nutrient production for human use: a transdisciplinary analysis, http://thelancet.com/pdfs/journals/lanplh/PIIS2542-5196(17)30007-4.pdf, April 2017*

[6] *Council conclusions on a rights-based approach to development cooperation, encompassing all human rights. Foreign Affairs (Development) Council meeting Brussels, 19 May 2014; Joint Statement on The New European Consensus on Development 'Our World, Our Dignity, Our Future', 2017*

CONCORD, notamment dans son document de synthèse (2014) soulignant le besoin de justice, de démocratie et de diversité dans nos systèmes alimentaires[7].
Plus précisément, les membres de CONCORD soutiennent la promotion de systèmes alimentaires ancrés dans une production agroécologique familiale, diversifiée et à petite échelle ainsi que des accords de commercialisation inclusifs qui favorisent la valeur ajoutée dans les zones rurales et promeuvent la sécurité alimentaire et nutritionnelle pour tous. Dans son Cadre Stratégique pour Aider les Pays en Développement à Relever les Défis liés à la Sécurité Alimentaire (2010)[8], qui reste la référence politique pour les objectifs de sécurité alimentaire, l'UE s'engage à défendre le droit à l'alimentation et à soutenir les petits producteurs, et les femmes en particulier, en tant qu'actrices clés de la sécurité alimentaire. Cependant, l'application actuelle des politiques de développement de l'UE devrait changer substantiellement pour réintégrer l'approche du Droit à l'Alimentation et replacer les petits producteurs au centre. Des analyses de pouvoirs tout au long des chaînes de valeur, l'estimation des impacts en termes de droits humains et de genre, la transparence, l'inclusion et l'évaluation indépendante des impacts climatiques des systèmes alimentaires sont autant de mesures que l'UE encourage, en Europe et à l'étranger, et qui représentent un besoin urgent.
Toute tentative d'engager largement le secteur privé dans l'agriculture doit tenir compte de ces principes et perspectives, en partant du point de vue des petits producteurs et des toutes petites, petites et moyennes entreprises (TPME) elles-mêmes. Le document se termine par quelques recommandations qui vont dans ce sens.

---

[7] *CONCORD Europe, Justice, Democracy, and Diversity in our food system, https://concordeurope.org/2014/07/01/justice-democracy-and-diversity-in-our-foodsystem/, April 2014*

[8] *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, An EU policy framework to assist developing countries in addressing food security challenges, COM(2010)127 final, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/F030C4BA333F1CFD4925771A001CD17A-Full_Report.pdf, 31/10/2010*

L'EVOLUTION DE LA POLITIQUE DE L'UE CONCERNANT LE RÔLE DU SECTEUR PRIVÉ DANS L'AGRICULTURE ET LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE

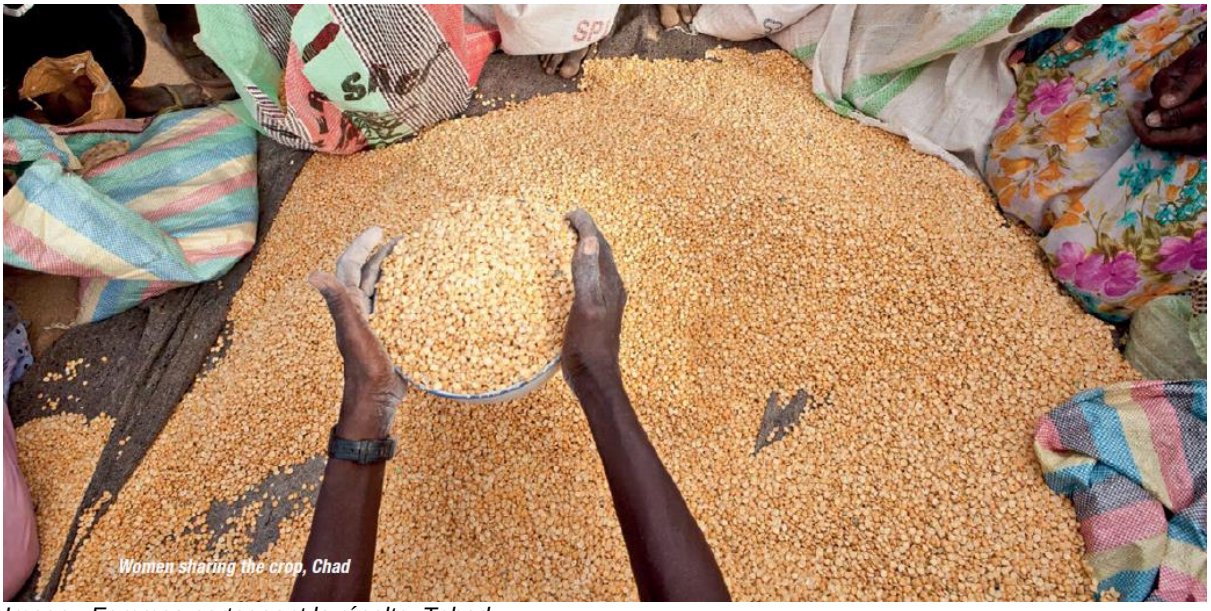


Image : Femmes partageant la récolte, Tchad

L'UE a progressivement intensifié son engagement avec le 'secteur privé' dans ses politiques de coopération au développement au cours de la dernière décennie, ce qui a entraîné l'introduction d'incohérences entre les objectifs politiques et les moyens proposés pour les atteindre. Le Cadre Stratégique de l'UE pour Aider les Pays en Développement à Relever les Défis de la Sécurité Alimentaire, adopté en 2010 à la suite de la crise des prix alimentaires de 2007-2008, visait à améliorer les revenus des petits producteurs et la résilience des communautés vulnérables en promouvant des politiques alimentaires cohérentes aux niveaux national, régional et mondial avec le prisme du Droit à l'Alimentation.[9] CONCORD a souligné à plusieurs reprises son soutien à ce cadre stratégique.

En 2011, l'Agenda pour le Changement de l'UE[10] a ouvert la voie à l'engagement du secteur privé dans le développement, déclarant que "pour garantir la prospérité des pays en développement, il est crucial d'attirer et de retenir d'importants investissements privés nationaux et étrangers, ainsi que d'améliorer les infrastructures". "L'UE", suggère-t-il, "devrait développer de nouvelles manières de s'engager avec le secteur privé, notamment en vue de renforcer les activités et les ressources

---

[9] *A recent CONCORD report traces subsequent evolutions that have downscaled the basic concerns expressed in this Framework, which remains the EU's reference point for food security policy, while introducing an emphasis on global value chains and engagement with large agribusinesses. CONCORD, Monitoring a moving target: Assessment of the implementation plan of the EU Food Security Policy Framework, 201*

[10] *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the, 'Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change'. COM(2011) 637 final, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52011DC0637&qid=1412922281378&from=EN, 13/10/2011*

déployées par le secteur privé pour offrir des biens publics. Elle doit envisager l'octroi de subventions immédiates et la mise en œuvre de mécanismes de partage des risques pour favoriser les partenariats public-privé et les investissements privés".
La catégorie du secteur privé mentionnée ici était clairement celle des entreprises agroalimentaires et non des petits producteurs. L'Agenda pour le Changement stipulait que "Dans le secteur agricole, l'UE doit soutenir les pratiques durables, notamment pour la préservation des services écosystémiques, en accordant la priorité aux pratiques développées localement et en se concentrant sur les petites exploitations agricoles et les moyens de subsistance dans les zones rurales, sur la création de groupes de producteurs et sur la chaîne d'approvisionnement et de commercialisation, et les initiatives prises par les autorités pour encourager des investissements privés responsables".

Dans une communication ultérieure intitulée "Un rôle plus important pour le secteur privé en vue de parvenir à une croissance inclusive et durable dans les pays en développement" (2014), la Commission a annoncé son intention de promouvoir l'engagement du secteur privé pour une agriculture et une industrie agroalimentaire durables par des actions telles que l'établissement d'un lien entre les agriculteurs et les marchés au moyen de modèles axés sur le marché; renforcer les capacités des PME agro-industrielles et des petits agriculteurs et améliorer leur accès au financement, à l'information sur le marché et aux technologies; accélérer le commerce local et mondial durable des produits agricoles; développer des instruments de gestion des risques; ainsi que soutenir des partenariats public-privé (PPP) et modèles commerciaux inclusifs.

La Commission s'est également engagée à développer des mécanismes financiers "innovants" et à combiner des opportunités encourageant les PPP.

Une référence importante pour la DG TRADE à cet égard est la Stratégie Le Commerce Pour Tous (2015)[11] qui formule comme point de départ "une politique de commerce et d'investissement plus responsable et qui minimise les éventuelles incidences négatives sur les PMA et d'autres pays qui ont le plus besoin d'aide." Elle s'engage explicitement à promouvoir le développement durable, les droits humains et la bonne gouvernance dans le monde. Pourtant, concrètement, la politique commerciale et d'investissement ne tient pas compte de l'importance cruciale du secteur agricole pour le développement rural en faveur des pauvres dans les pays en développement. La politique traite l'alimentation et l'agriculture comme tout autre produit à échanger. Il n'inclut pas non plus de référence à la nécessité de promouvoir et de protéger les chaînes d'approvisionnement alimentaire courtes et les nombreuses initiatives reliant directement les agriculteurs et les consommateurs dans les pays européens, ou les systèmes alimentaires territoriaux dans les pays du Sud. La détermination de l'UE à négocier les Accords de Partenariat Economique face à la forte opposition des organisations de petits producteurs africains et de la société civile européenne illustre parfaitement le risque d'incohérence entre les politiques de l'UE relatives à l'agriculture et à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, particulièrement en ce qui concerne le commerce et l'engagement avec l'agro-industrie européenne.

La dernière communication de la Commission intitulée "Une politique commerciale équilibrée et novatrice pour maîtriser la mondialisation" (septembre 2017)[12], ainsi que les précédentes, ne fait aucune référence aux déséquilibres de pouvoir entre l'Europe et les pays en développement. La Commission annonce son intention de lutter contre l'utilisation des marchés publics pour favoriser les acteurs nationaux, ce qui peut constituer un outil puissant pour soutenir les petits agriculteurs locaux, comme cela a été fait avec succès au Brésil[13].

Dans le même ordre d'idées, la DG AGRI a mis fortement l'accent ces dernières années sur la

---

[11] *European Commission, Trade for all. Towards a more responsible trade and investment policy, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf, 2015*

[12] *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Balanced and Progressive Trade Policy to Harness Globalisation, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/september/tradoc_156038.pdf, 13/9/2017*

[13] *FAO, Institutional Procurement of Food from Smallholder Farmers. The case of Brazil. http://www.fao.org/3/a-bc569e.pdf, 2015*

croissance agricole par les exportations pour compenser la situation difficile du marché européen et de ses voisins, notamment en exportant sa production agricole subventionnée vers de nouveaux marchés dans les pays en développement qui rivalise avec la production locale. Bien que cette approche soit considérée comme contribuant au développement agricole inclusif et à la sécurité alimentaire en Afrique[14], les modèles de production et de distribution qu'elle promeut sont en contraste avec le cadre de politique de sécurité alimentaire de l'UE.

La DG DEVCO cherche à appliquer la Communication sur le secteur privé de 2014 au domaine de l'agriculture et de la sécurité alimentaire en promouvant des chaînes de valeur impliquant des PPP, et développe également des outils analytiques pour évaluer leur efficacité[15]. Dans le même temps, en collaboration avec la Banque Européenne d'Investissement et d'autres institutions de financement du développement, elle a pris des mesures importantes pour développer des mécanismes combinés qui s'appuient sur les fonds publics d'aide au développement afin d'encourager les investissements privés dans les pays en développement[16]. Cette tendance s'est vue renforcée par les tentatives d'aborder le phénomène de la migration involontaire des pays subsahariens vers l'Europe dont les causes structurelles découlent de décennies de négligence de l'agriculture familiale et des économies et sociétés rurales, qui ont miné chez les jeunes les perspectives de vie digne dans leurs territoires d'origine[17].

Le Cadre de Partenariat de l'UE sur les Migrations adopté en 2016 stipule que «pour s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière et du déplacement forcé, il faudra donner un rôle beaucoup plus important aux investisseurs privés à la recherche de nouvelles opportunités d'investissement sur les marchés émergents ». Le Cadre de Partenariat est accompagné par le Plan d'Investissement Extérieur de l'UE (PIE) qui prévoit d'utiliser 3,35 milliards d'euros du budget de l'UE, ainsi que le FED pour mobiliser 44 milliards d'euros auprès d'investisseurs privés, soutenus par un dialogue politique visant à améliorer l'environnement politique pour les investissements privés et l'assistance technique pour élaborer des projets potentiellement rémunérateurs[18]. L'agriculture est l'une des cinq fenêtres du PIE, mais on ne sait pas encore quel type d'agriculture elle veut promouvoir. La documentation disponible concerne uniquement les mécanismes financiers et la gouvernance du PIE, dans lesquels aucune participation des «bénéficiaires ultimes» n'est prévue.

---

[14] *UNIDO, EU and UNIDO to support agribusiness development in African, Caribbean and Pacific Group of States, https://www.unido.org/news/press/eu-and-unido-tosupp.html, 16/6/2016*

[15] *For example, the Value Chain Analysis for Development tool, VCA4D, http://agrinatura-eu.eu/wp-content/uploads/2017/02/4-pager-Value-Chain-Analysis-for-Development-VCA4D-DEVCO-C1.pdf*

[16] *European Commission, Innovative Financial Instruments, https://ec.europa.eu/europeaid/policies/innovative-financial-instruments-blending_en*

[17] *Illiffe, John, The African Poor. A History, Cambridge: Cambridge University Press, 1987; McKeon, Nora, Food Security Governance. Oxon, UK: Routledge, 2015*

[18] *European Union, EU External Investement Plan, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/factsheet-eu-external-investment-plan-20170710_en.pdf, 10/7/2017*

Image : Femme dans un marché local, Indonésie

Le PIE n'est pas une initiative isolée puisqu'il est lié à d'autres initiatives récentes ciblant le secteur privé, comme l'extension du Mandat de Prêt à l'Extérieur de la BEI en dehors de l'Europe[19], le plan Marshall pour l'Afrique dirigé par l'Allemagne[20] ou le Pacte du G20 pour l'Afrique[21]. Alors que l'UE commence à discuter de son prochain cycle de financement à travers son cadre financier pluriannuel (CFP), elle semble décidée à ce que le mixage (*blending*) représente une part importante du financement du développement, étant donné que son budget global devra être réduit suite au départ de la Grande-Bretagne. Cela signifie que de plus en plus de programmes de l'UE risquent d'être conçus sur le modèle du PIE.

Le Nouveau Consensus européen pour le développement, adopté en 2017, intègre la coopération du secteur privé dans la politique de coopération au développement de l'UE, en suivant l'orientation donnée par l'Agenda 2030 qui prévoit un rôle important pour le secteur privé dans la réalisation des ODD.

Alors que le Consensus s'engage à continuer à donner une place centrale aux petits producteurs, notamment aux agricultures familiales et pastorales, ainsi qu'aux femmes et aux jeunes, il souligne explicitement l'importance de soutenir les modèles agro-industriels: «L'UE et ses États membres des chaînes dans les pays partenaires qui profitent aux pauvres et encouragent l'agro-industrie à générer des emplois et de la valeur ajoutée. »(Consensus, paragraphe 55). Dans le même temps, cependant, il souligne que «des investissements dans l'agriculture durable et dans le secteur agroalimentaire sont nécessaires pour diversifier les systèmes de production locaux et régionaux».

---

[19] *Counter Balance, Going Abroad – A critique of the EIB's External Lending Mandate, http://www.counter-balance.org/wp-content/uploads/2016/11/Going-Abroad_2016_web.pdf, November 2016*

[20] *Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Africa and Europe – A new partnership for development, peace and a better future, https://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/information_flyer/information_brochures/Materialie270_africa_marshallplan.pdf, January 2017*

[21] *G20 Compact for Africa, https://www.compactwithafrica.org/content/compactwithafrica/home.html*

UN REGARD CRITIQUE SUR LES POLITIQUES DE L'UE

Soutenir les stratégies et les moyens de subsistance des acteurs nationaux du secteur privé dans les pays en développement - petits agriculteurs familiaux et TPME - est un objectif essentiel et louable pour les politiques de l'UE et les programmes d'aide et d'investissement. Cependant, il est important d'être clair sur les approches qui soutiennent réellement ces acteurs et d'écouter attentivement ce qu'ils ont à dire sur leurs propres priorités. CONCORD considère que l'approche actuelle de l'UE en matière d'engagement avec le secteur privé dans l'agriculture et la sécurité alimentaire et nutritionnelle[22] pourrait être améliorée.

Beaucoup de nos préoccupations concernant l'engagement du secteur privé dans l'agriculture sont reflétées dans les recherches menées par des *think tanks*, des universitaires et des ONG, des recommandations politiques adoptées par le Comité des Nations Unies sur la Sécurité Alimentaire Mondiale avec l'adhésion de l'UE et de ses États membres, ainsi que de récents rapports adoptés par le Parlement Européen.[23]

Vous trouverez ci-dessous les points clés à prendre en compte pour s'assurer que les politiques et programmes de l'UE sont bien ciblés.

QUELS SECTEURS PRIVÉS?

Comme nous l'avons déjà souligné, la catégorie du 'secteur privé' devrait être comprise comme un continuum d'acteurs variés, allant des petits producteurs exploitant dans des fermes familiales au sein de toutes petites, petites et moyennes entreprises des pays en développement impliqués dans la transformation, le transport et la commercialisation, jusqu'aux grandes sociétés transnationales. Ces différents acteurs ont des intérêts et des objectifs significativement différents. Cette diversité n'est pas suffisamment reconnue lorsque les gouvernements et les donateurs mettent en œuvre l'engagement du secteur privé dans le développement agricole par le biais de partenariats public-privé et d'un financement privé (*blending*). Trop souvent, le terme 'secteur privé' désigne principalement les sociétés opérant à l'échelle internationale plutôt que les TPME opérant localement. Les petits agriculteurs sont les plus gros investisseurs dans le secteur de l'agriculture, mais ils sont souvent considérés comme des bénéficiaires ou des cibles de la politique et de la pratique de développement agricole plutôt que comme des agents du changement à part entière.

QUELS MODÈLES DE PRODUCTION ?

Les politiques et programmes de développement ont été ancrés, au cours des quatre dernières décennies, dans un paradigme productiviste du développement agricole et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle[24]. Ce paradigme a favorisé l'ascension de l'agro-industrie et des entreprises comme acteurs clés du développement et de la sécurité alimentaire, malgré l'accumulation progressive de preuves qu'il ne s'agit pas d'un problème technique de production

---

[22] *Relevant CONCORD publications: Justice, democracy and diversity in our food system (2014), Investing for Development (2015), Sustainable Development: The Stakes Could Not Be Higher (2016), esp. chapter 2*

[23] *See, for example, European Parliament, Report on the private sector and development, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP// TEXT+REPORT+A8-2016-0043+0+DOC+XML+V0//EN, February 2016; and European Parliament, The New Alliance for Food Security, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2016-0169+0+DOC+PDF+V0//EN, May 2016*

[24] *Fouilleux, Eve, Nicolas Bricas and Arlèene Alpha, 'Feeding 9 billion people': global food security debates and the productionist trap.' Journal of European Public Policy, Vol. 24, Issue 11, 2017, pp. 1658-1677.*

mais bien d'un problème politique d'accès équitable à la nourriture et aux ressources[25]. Si certaines strates de la population locale peuvent bénéficier de telles approches, il manque jusqu'à présent des preuves de résultats positifs de ces investissements en termes d'impact de développement à long terme et de réduction de la pauvreté, de durabilité environnementale, d'autonomisation économique des femmes et de capacité à atteindre les populations les plus marginalisées, y compris les jeunes.

Les grandes plantations en monoculture représentent le 'cœur de métier' de l'investissement des entreprises et des agro-industries dans l'agriculture des pays en développement. La simplification des systèmes agricoles et alimentaires mondiaux laisse aux agriculteurs une gamme de plus en plus réduite de ressources sur lesquelles s'appuyer pour gérer les menaces telles que les risques de mauvaises récoltes dues aux ravageurs et aux maladies, la baisse de la fertilité des sols ou les impacts associés à la variabilité climatique croissante.

Les recherches universitaires voient dans l'investissement privé à large échelle la cause et la conséquence de la financiarisation des ressources naturelles et de l'augmentation de la volatilité des prix. La qualité des emplois créés dans les grandes exploitations est très faible. La part de la valeur ajoutée allouée aux gestionnaires et aux investisseurs (le propriétaire ou les actionnaires) augmente avec la taille de la ferme, tandis que la rémunération du travail diminue au profit de la rémunération du capital[26].

D'autre part, la logique de la production agricole familiale à petite échelle encourage ces producteurs à embrasser la diversité et à chercher à travailler avec la nature. Leurs connaissances traditionnelles sont de plus en plus 'mariées' à la science agroécologique au profit de la résilience et de la productivité de leurs systèmes.
Les systèmes d'exploitation traditionnels des petits producteurs, caractérisés par une couverture végétale toute l'année, un faible niveau d'intrants extérieurs, et une maximisation des rendements énergétiques, sont jugés plus respectueux de l'environnement que l'agriculture industrielle. Ils sont également beaucoup plus adaptés à l'adoption de pratiques agroécologiques qui peuvent intensifier la production en améliorant les processus de soutien naturels[27].

Un rapport récent produit par le Groupe International d'Experts sur les Systèmes Alimentaires Durables (IPES-food)[28] démontre de manière convaincante la supériorité des systèmes alimentaires basés sur la production agroécologique et les chaînes d'approvisionnement courtes sur les systèmes mondiaux d'approvisionnement industriel et trace ainsi les étapes nécessaires pour une transition vers la durabilité.

QUELS MARCHÉS?

Les modèles de production sont intimement liés aux formes d'organisation du marché; ensemble, ils co-constituent les systèmes alimentaires. Les producteurs agricoles participent à différents types de marchés, allant de structures locales relativement informelles à des marchés internationaux structurés. Cependant on estime que, à l'échelle internationale, plus de 80% des petits producteurs vendent sur les marchés locaux et nationaux où la majeure partie de la nourriture

---

[25] *The increase of world hunger, as reported in the FAO 2017 report on the state of food security and nutrition in the world, is happening in a context of record harvests and stocks in cereals worldwide; see for example FAO, Record cereal production leading to record end-season inventories in 2017/18, http://www.fao.org/worldfoodsituation/csdb/en/, 2/11/2017*

[26] *Hubert Cochet, 'Capital–labour separation and unequal value-added distribution: repositioning land grabbing in the general movement of contemporary agricultural transformations', The Journal of Peasant Studies, DOI:10.1080/03066150.2017.13118, 2017*

[27] *UNEP, Avoiding Future Famines. Strengthening the Ecological Foundation of Food Security through Sustainable Food Systems, https://mahb.stanford.edu/wp-content/uploads/2013/02/2012-UNEP-Avoiding-Famines-Food-Security-Report.pdf, 2012. See also FAO, State of Food and Agriculture 2014. Innovation in Family Farming, http://www.fao.org/3/a-i4036e.pdf, 2014; and CONCORD, Agro-ecology to strengthen resilience, https://concordeurope.org/wpontent/uploads/2017/09/CONCORD-Brief-on-Agro-ecology-and-Resilience_Sept.2017.pdf?1fdb40&1fdb40, 2017*

[28] *IPES FOOD, From uniformity to diversity. A paradigm shift from industrial agriculture to diversified agroecological systems, http://www.ipes-food.org/images/Reports/UniformityToDiversity_FullReport.pdf, 2016*

consommée dans le monde est échangée.[29] La valeur ajoutée et la création d'emplois sont principalement localisées dans ces structures territoriales. Ces marchés remplissent également d'autres fonctions sociales et culturelles importantes et servent d'espace d'échange de connaissances.

Comme le reconnait le Comité des Nations Unies sur la Sécurité Alimentaire Mondiale dans ses recommandations adoptées en octobre 2016[30], il y a un véritable manque de données sur les marchés territoriaux, c'est-à-dire sur les marchés intégrés aux systèmes alimentaires locaux, nationaux et régionaux, et ce malgré leur importance. Cela entraîne une mauvaise compréhension et une négligence des enjeux attenants, ayant ainsi un impact négatif en termes de politiques publiques et de prise de décision. Il est nécessaire de combler le fossé des données et analyses et d'orienter les politiques publiques et les investissements vers le renforcement du fonctionnement de ces marchés.

Au lieu de cela, l'action et le discours dominants en matière de développement, y compris ceux de l'UE et de la plupart des gouvernements et des leaders économiques des pays partenaires, s'attachent à relier les petits producteurs aux marchés formels principalement par le biais des chaînes de valeur. Il n'y a rien de fondamentalement négatif au sujet des arrangements contractuels. Les programmes institutionnels d'achat d'aliments, par exemple, peuvent être mis en œuvre par le biais de contrats. Les problèmes surgissent lorsque, comme cela arrive souvent, de puissants acteurs économiques font face à des petits producteurs vulnérables, sans protection adéquate assurée par les politiques et réglementations publiques.
Dans ces cas, il a été démontré que les mécanismes contractuels risquaient d'exacerber l'écart entre les agriculteurs les plus aisés et les plus pauvres, car ils ne fonctionnent que pour les 2 à 20% des petits producteurs qui s'en sortent le mieux, principalement des hommes[31]. Ils risquent également de fonctionner comme des générateurs de dettes du côté des petits producteurs et de dépendance vis-à-vis des intrants et des marchés extérieurs, sapant l'autonomie et le contrôle de leurs ressources qui sont le fondement de leur résilience[32]. Par conséquent, aider les agriculteurs à se relier aux marchés formels ou aux chaînes de valeur doit s'accompagner de solides garanties en termes de droits humains, mais aussi sociales et environnementales, sans négliger les déséquilibres de pouvoir et comment ces déséquilibres influent sur les choix que les petits producteurs peuvent faire[33]. Dans un récent article d'un chercheur de l'IIED: «Nous devons nous occuper des secteurs dans leur ensemble, plutôt que des chaînes de valeur individuelles ... On ne peut pas nier l'importance de l'investissement public et le sens apporté à l'implication de l'économie alimentaire informelle pour entraîner le système alimentaire sur un chemin plus durable. »[34]

PROTÉGER LES DROITS HUMAINS

Trois études et rapports[35] du Parlement Européen (PE) soulignent la nécessité d'élaborer des critères clairs et spécifiques pour discuter de l'engagement du secteur privé dans l'agriculture et

---

[29] *Committee on World Food Security, Connecting Smallholders to Markets – Recommendations, http://www.fao.org/3/a-mr177e.pdf, October 2016*

[30] *CSM, Connecting Smallholders to Markets: an analytical guide, http://www.csm4cfs.org/connecting-smallholders-markets-analytical-guide/, October 2016*

[31] *Vorley B., Cotula, L., Chan, M.K., "Tipping the Balance: Policies to shape agricultural investments and markets in favour of small-scale farmers", IIED, Oxfam, 2012.*
Hall, Ruth, Ian Scoones and Dzodzi Tsikata, Plantations, outgrowers and commercial farming in Africa: agricultural commercialization and implications for agrarian change, JPA 2017 Vol. 44, N0 3, 2017, pp. 515-537

[32] *McMichael, Philip, "Value-chain agriculture and debt relations: contradictory outcomes", Third World Quarterly, 34(4), 2013, pp. 671-690; EAFF, PROPAC, ROPPA, Family farmers for sustainable food systems in Africa, http://www.terranuova.org/publications/family-farmers-for-sustainable-food-systems-2013, 2013*

[33] *ActionAid, Contract farming and outgrowers' schemes. Appropriate development models to tackle poverty and hunger?, http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/contract_farming.pdf, March 2015*

[34] *Vorley, B, 'What role for informal markets in achieving sustainable and inclusive food systems?', Great Insights, Brussels: ECDPM, Vol 6, Issue 4, September/October 2017, pp. 27-28*

[35] *Cotula, Lorenzo, Addressing human rights impacts of Land grabbing; http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/534984/EXPO_STU(2014)534984_EN.pdf, 2014; De Schutter, Olivier, The New Alliance for Food security and nutrition in Africa, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/535010/EXPO_STU%282015%29535010_EN.pdf, 2015; Saturnino*

recommandent des mécanismes de réclamation pour garantir que les évaluations d'impact sur les droits humains soient intégrées dans les instruments de l'UE. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les traités de commerce et d'investissement et le Système de Préférences Généralisées[36] de l'UE. Le rapport 2016 du PE sur l'Implication des Entreprises et des Entités Financières Européennes dans l'Accaparement des Terres[37] confirme qu'un grand nombre de violations des droits humains liées à l'accaparement des terres impliquent au moins une Institution Européenne de Financement du Développement, illustrant aussi le manque de responsabilité des intermédiaires. Une étude d'ONG plus récente révèle des résultats similaires[38]. Et ce malgré le fait que l'UE se soit engagée à appliquer à ses politiques et programmes, aussi bien dans le monde en développement qu'en Europe, les Directives Volontaires pour une Gouvernance Responsable des Régimes Fonciers Applicables aux Terres, aux Pêches et aux Forêts adoptées par le Comité des Nations Unies sur la Sécurité Alimentaire Mondiale en 2012.[39]

Image : Les paysannes récoltent leur riz dans la Communauté Behyepea, Liberia - Credit: Tommy Trenchard/Oxfam

Le principe du consentement éclairé (*free prior informed consent*, FPIC) est l'un des principes les plus importants qui aident à protéger les droits des communautés sur les terres et les ressources naturelles. Le FPIC est un droit des peuples autochtones consacré par le droit international[40]. Cependant, il devrait être appliqué avec toutes les communautés locales; pas seulement celles reconnues comme indigènes. Le devoir d'obtenir le FPIC garantit des consultations et des

---

M., Borras J., Land grabbing and human rights: The involvement of EU corporate and financial entities in land grabbing outside the EU, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578007/EXPO_STU(2016)578007_EN.pdf, 2016

[36] *The EU's "Generalised Scheme of Preferences" (GSP) allows developing countries to pay less or no duties on their exports to the EU.*

[37] *Saturnino M., Borras J., Land grabbing and human rights: The involvement of EU corporate and financial entities in land grabbing outside the EU, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578007/EXPO_STU(2016)578007_EN.pdf, 2016*

[38] *European Development Finance Institutions and land grabs, The need for further independent scrutiny, http://www.fern.org/DFIsandLandGrabs, August 2017*

[39] *FAO, Voluntary Guidelines on Tenure, http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/, 2012*

[40] *UN General Assembly, Declaration on the Rights of Indigenous Peoples by the UN General Assembly, http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf, 2007*

processus de prise de décision guidés par la communauté et garantit que les communautés locales peuvent déterminer efficacement le résultat de la prise de décision qui les affecte, et non simplement être impliquées dans le processus.

Le risque de détourner des ressources publiques rares de la réduction de la pauvreté et du développement au profit de «corridors de croissance» axés principalement sur l'agriculture tournée vers l'exportation, privilégiant les producteurs agricoles moyens et grands, est souligné dans le rapport d'Olivier De Schutter au Parlement Européen[41]. Un récent rapport d'ONG dénonce les déficits de légitimité sociale et politique des corridors de croissance agricole en Afrique, un modèle de développement agricole qui ne favorise pas la sécurité alimentaire et nutritionnelle ni la création d'emplois et revenus.
Le manque de transparence, de responsabilité et de gouvernance des investissements agro-industriels crée un terrain fertile pour les allègements fiscaux et l'évasion fiscale, tandis que l'intensification des systèmes de production cause des problèmes environnementaux et sanitaires[42].

DÉFINIR CLAIREMENT LES RÔLES DE LA SPHÈRE PUBLIQUE ET PRIVÉE

Partenariats public-privé

Les partenariats public-privé sont de plus en plus encouragés comme principaux mécanismes de mise en œuvre des programmes de développement en général et des ODD en particulier. Pourtant, « de nombreuses études, y compris celles menées par les grands groupes de réflexion, prouvent que les PPP peuvent impliquer des risques et des coûts énormes pour le secteur public, exacerber les inégalités et réduire l'accès équitable aux services essentiels. »[43]

Comme pour les arrangements contractuels, le problème ne réside pas dans la pratique des partenariats en tant que tels. En théorie, les PPP pourraient impliquer tout l'éventail des acteurs entrant dans la catégorie du 'secteur privé'. Les ONG qui se concentrent sur les marchés locaux et l'autonomisation des petits producteurs collaborent souvent avec le gouvernement local, les associations de producteurs/négociants et les TPME, ce qui pourrait être modélisé comme un PPP. Mais en réalité, dans le domaine de l'agriculture et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, ce sont les grandes entreprises et l'agro-industrie qui sont le plus souvent impliquées. Les PPP sont facturés comme des affaires gagnant-gagnant puisqu'ils devraient permettre de tirer parti des capacités et des ressources des entités privées et de transférer une partie du risque de prestation de services tout en ancrant solidement la responsabilité dans le secteur public. En réalité, dans les pays en développement, la responsabilité à tendance à disparaître complètement tandis que les entreprises réussissent à échapper à l'essentiel des risques liés à l'investissement agricole. Trop souvent, « la rhétorique des partenariats de développement masque les vastes asymétries de pouvoir entre les participants ».[44] Selon les termes d'un paysan leader africain, *« Nous ne croyons pas un mot des engagements de comportement responsable de la part des multinationales. Qui contrôlera la responsabilité des pratiques sur le terrain? Qui peut prétendre que, dans une relation*

---

[41] *European Parliament, The New Alliance for Food Security, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2016-0169+0+DOC+PDF+V0//EN, May 2016*

[42] *Oxfam France, L'impasse des pôles de croissance agricoles, https://oxfamfrance.org/sites/default/files/file_attachments/limpasse_des_poles_de_croissance_agricoles.pdf, June 2017*

[43] *Civil Society Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development, Spotlight on Sustainable Development 2017. Reclaiming policies for the public, https://www.reflectiongroup.org/sites/default/files/download/spotlight_170626_final_web.pdf, July 2017, p. 117*

[44] *Nally, David and Bhaskar Vira, "Davos 2013: new vision for agricultural is old news for farmers.", The Guardian, http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2013/jan/25/davos-2013-vision-agriculture-farmers, 25 January 2013*

si déséquilibrée entre une multinationale et un petit agriculteur africain, on ne perdra pas? Quel recours sérieux et fiable offrons-nous aux agriculteurs en cas d'excès? »[45].

Ces dernières années, le discours sur la 'création d'un environnement favorable' aux entreprises exacerbe le risque d'influencer les décisions et les changements législatifs dans les pays en développement pour répondre aux besoins des investisseurs étrangers au lieu de s'attaquer aux obstacles auxquels sont confrontés les petits producteurs et les agro-entrepreneurs locaux. Les priorités locales sont donc conçues pour attirer les capitaux privés étrangers souvent au détriment des priorités et des besoins de la population locale. Un rapport de la Banque Mondiale du Groupe d'Evaluation Indépendant (IEG[46]) montre que les PPP constituent une méthode de financement très coûteuse et risquée. Le coût est rarement transparent et ne doit pas rendre de comptes aux commissaires, aux parlements ou à des entités de la société civile.
Les dettes cachées accumulées par les PPP sont « rarement entièrement quantifiées » et si elles échouent, les PPP peuvent finir par « privatiser les avantages tout en socialisant les pertes ». Par conséquent, il recommande, au lieu d'exporter un modèle qui entraîne des problèmes fiscaux et sociaux conséquents, de promouvoir une approche différente. Une étude d'ONG a trouvé des résultats similaires et conclu que les méga PPP agricoles semblent tirer les bénéfices des investissements vers les privilégiés et les plus puissants, alors que les risques reviennent aux plus pauvres et aux plus vulnérables[47]. Il appelle les gouvernements et les donateurs à revitaliser l'investissement public dans l'agriculture africaine ciblé sur les besoins des petits producteurs et des femmes en tant que politique éprouvée pour atteindre les objectifs de pauvreté et de sécurité alimentaire et nutritionnelle par l'agriculture. Le risque de ne pas répondre à ces besoins est particulièrement évident dans le Plan d'Investissement Externe qui inclut un pilier rédigé en des termes vagues sur le dialogue politique pour favoriser un environnement commercial favorable dans les pays partenaires - sans reconnaître le fait que les acteurs économiques locaux et européens peuvent avoir des intérêts divergents.

Plateformes multi-acteurs

Si les PPP sont le principal mécanisme d'inclusion opérationnelle des grandes entreprises privées dans les programmes de développement, les plates-formes multipartites, comme Grow Africa ou Scaling up Nutrition Alliance (SUN), sont la voie dominante pour leur introduction dans les forums politiques à tous les niveaux. CONCORD soutient la pratique consistant à ouvrir des espaces de prise de décision aux acteurs concernés, en particulier aux secteurs marginalisés de la population qui risquent de connaître les impacts négatifs de politiques qui ne protègeraient pas leurs droits. Toutefois, l'expérience révèle que les plateformes multipartites ne prennent le plus souvent pas en compte les graves déséquilibres de pouvoir des acteurs autour de la table et ne parviennent pas à mettre en place de solides garde-fous contre les conflits d'intérêts des plus puissants[48].
Investir dans la capacité organisationnelle, notamment en soutenant les coopératives paysannes et les organisations de travailleurs, pourrait aider à redresser le déséquilibre[49] mais l'atténuation de l'asymétrie de pouvoir est en fin de compte une question politique nécessitant l'intervention des pouvoirs publics et l'attention de l'UE lorsque les politiques et investissements européens sont impliqués.

---

[45] *Cissokho, Mamadou, Rapport de consultation: Analyse des politiques et programmes agricoles en Afrique, PDDAA, PRI, PNIA, FAO/ISFD, 2013*

[46] *IEG, WBG, World Bank Group Support to Public-Private Partnerships Lessons from experience in client countries, http://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/Evaluation/files/ppp_eval_updated2.pdf, 2014. See also Ministry of Foreign Affairs of The Netherlands, Public-Private Partnerships in Developing Countries. A systematic literature review, https://www.government.nl/documents/reports/2013/06/13/iob-study-public-private-partnerships-in-developing-countries, 2013*

[47] *Oxfam, Moral Hazard. "Mega" Agricultural public-private partnerships threaten livelihoods for African farmers, https://www.oxfam.org/en/research/moral-hazard, 2014*

[48] *McKeon, Nora, "Are equity and sustainability a likely outcome when foxes and chickens share the same coop? Critiquing the concept of multistakeholder governance of food security." Globalizations, Volume 14, Issue 3, 2017, pp. 379-398.*

[49] *World Vision International, The Partnering Initiative, Delivering on the promise - In-country multi-stakeholder platforms to catalyse collaboration and partnerships for Agenda 2030, Policy Paper, May 2016.*

Financement mixte (*blending*)

Au cours des dix dernières années, les gouvernements donateurs ont de plus en plus cherché à introduire les ressources et l'expertise du secteur privé dans le développement en utilisant l'aide publique au développement (APD) pour mobiliser le financement privé en les combinant (*blending*[50]). L'APD est utilisée pour supprimer les obstacles à l'investissement privé dans les pays en développement dans les cas où des motivations purement commerciales n'auraient pas suffi. Alors que les donateurs, y compris l'UE, sont amenés à augmenter rapidement l'utilisation du financement mixte dans le financement du développement, il existe aujourd'hui peu de preuves de l'impact de ces mécanismes sur le développement[51]. L'argent de l'APD acheminé par les financements mixtes de la Commission Européenne est passé de 15 millions d'euros en 2007 à 490 millions d'euros en 2012, et devrait augmenter de manière significative dans le cadre du prochain Cadre Financier Pluriannuel (CFP) post-2020 de l'UE, les réseaux de la société civile qui ont mené des recherches sur le sujet s'inquiètent des impacts. Le financement mixte privé transfère souvent la responsabilité de l'APD aux institutions de financement du développement (IFD), ce qui peut créer un conflit entre les attentes, les politiques et les pratiques des donateurs d'APD et les gestionnaires effectifs des fonds. Un rapport de la société civile sur les financements mixtes et les PPP analyse huit systèmes de *blending* qui sont gérées par la CE pour soutenir les investissements publics et privés. Il conclut qu'il n'existe aucune preuve fiable démontrant que les mécanismes de *blending* répondent aux objectifs de développement[52]. La propre évaluation par la Commission de ses opérations de *blending*[53] reconnaît que ce mécanisme est mieux adapté aux pays à revenus moyens et intermédiaires, ainsi qu'au secteur des infrastructures. Cependant, le potentiel de réduction de la pauvreté n'a pas été optimisé, les impacts sur les femmes n'ont pas été mesurés et les projets n'ont pas été conçus pour être favorables aux pauvres.
Il est donc crucial de poser un regard critique sur les futurs projets de la Commission pour mettre en place son agenda de financement mixte. Le Plan Européen d'Investissement Extérieur[54], par exemple, met l'accent sur les aspects financiers du mécanisme de financement externe orienté vers le secteur privé. Jusqu'à présent, il y a eu peu de discussions sur le contenu du volet agricole à laquelle une bonne partie des financements sera consacrée pour affirmer la volonté de promouvoir le développement agricole et la sécurité alimentaire et nutritionnelle et 's'attaquer aux causes profondes' de la migration irrégulière. Si le financement promu par l'UE - des secteurs public comme privé - n'est pas orienté vers la production alimentaire locale et l'amélioration de la nutrition, les priorités et les stratégies des petits producteurs et des TPME nationales elles-mêmes, ces objectifs sont très peu susceptibles d'être atteints.

---

[50] *In this paper, we refer to 'blending' as the practice of combining official development assistance (public finance) with private resources, in order to 'leverage' additional funds.*

[51] *Oxfam, Private Finance Blending for Development. Risks and opportunities, https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp-private-finance-blending-fordevelopment-130217-en.pdf 2017*

[52] *Eurodad, A dangerous blend? The EU's agenda to 'blend' public development finance with private finance, http://eurodad.org/files/pdf/1546054-a-dangerous-blendthe-eu-s-agenda-to-blend-public-development-finance-with-private-finance.pdf, 2013*

[53] *European Commission, Evaluation of Blending. Final report, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-blending-volume1_en.pdf, December 2016*

[54] *European Union, EU External Investement Plan, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/factsheet-eu-external-investment-plan-20170710_en.pdf, 10/7/2017*

CONCLUSIONS AND RECOMMANDATIONS

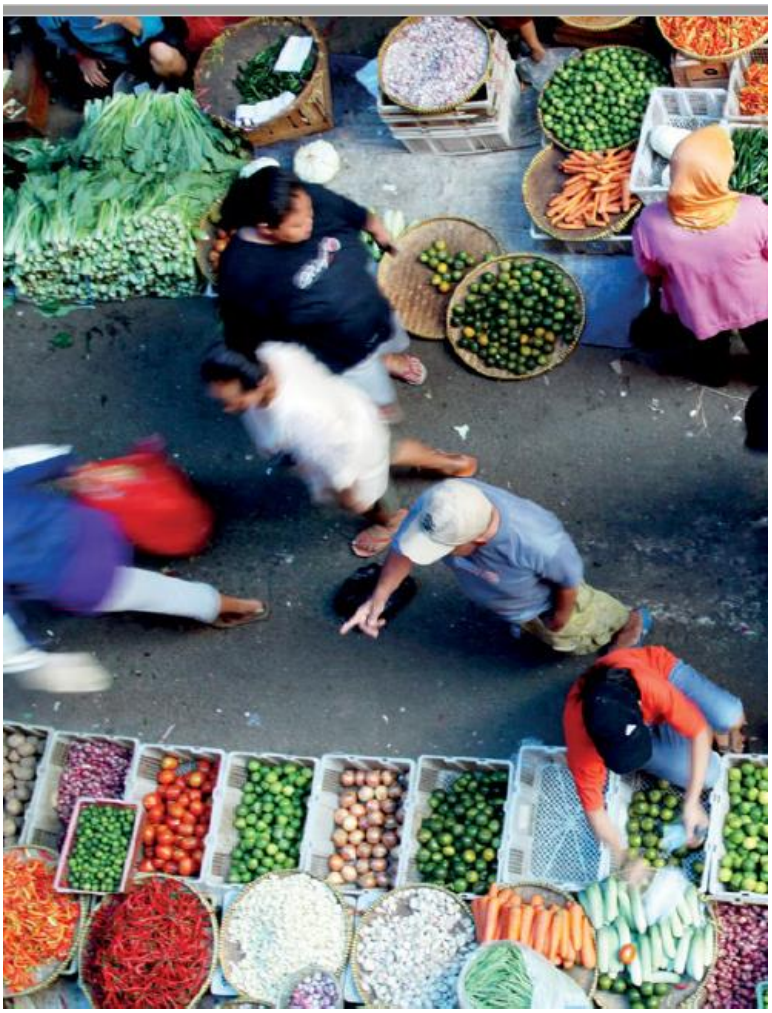
En résumé, les principales dimensions à prendre en compte pour s'assurer que les politiques et les programmes de l'UE impliquant un engagement du secteur privé soient bien ciblées sont les suivantes:

• **Dimension économique**: le risque d'encourager une concentration accrue du pouvoir; un accent excessif sur les chaînes de valeur mondiales ou internationales, bien que la pertinence de cette approche pour permettre un développement agricole local fructueux soit discutable; un modèle basé sur l'exportation, par lequel la production primaire a lieu dans les pays en développement mais la valeur ajoutée et retenue en Europe.

• **Dimension sociale**: donner la priorité à des modèles qui risquent de laisser derrière eux les populations marginalisées, en particulier les femmes et les jeunes, et d'exacerber davantage les inégalités, en promouvant l'accaparement des terres et de l'eau; une attention insuffisante à la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

• **Dimension environnementale**: la négligence de la durabilité environnementale et le risque d'exacerber le changement climatique par la promotion de modèles agricoles basés sur la production intensive d'intrants chimiques et la monoculture; marginalisation des pratiques agroécologiques.

• **Dimension de gouvernance**: le manque de transparence et de responsabilité; le recours à des plateformes multipartites tout en ignorant les déséquilibres de pouvoir qui peuvent se traduire par une prise d'otage politique et corporative et l'érosion de la démocratie.



RECOMMANDATIONS:

1 RE-EXAMEN DE LA POLITIQUE DU SECTEUR PRIVÉ DE L'UE AVEC UN FOCUS SUR LE DROIT A L'ALIMENTATION

L'UE doit réexaminer de toute urgence les stratégies, la gouvernance, la transparence et la responsabilité de ses politiques et programmes actuels de soutien au secteur privé dans l'agriculture et la sécurité alimentaire et nutritionnelle pour répondre aux préoccupations exprimées dans ce document et aux incohérences entre les moyens et les fins, comme détaillé ci-dessous. L'accent devrait être mis sur la participation accrue des petits producteurs et des communautés locales, la divulgation complète des investissements et le suivi et l'évaluation rigoureux de l'impact, ainsi que la réappropriation de l'approche du Droit à l'Alimentation. Le programme de transparence et de responsabilité devrait être applicable à tous les investisseurs; international et national. CONCORD, en collaboration avec d'autres réseaux européens de la société civile, serait heureux de collaborer avec l'UE pour organiser une telle révision et contribuer à assurer une participation significative de la société civile en Europe et dans les pays concernés par les politiques et programmes communautaires.

2 LE RÔLE ESSENTIEL DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC

L'UE devrait soutenir l'autonomisation des petits producteurs (responsables de 90% des investissements dans l'agriculture) pour atteindre les objectifs de sécurité et de résilience alimentaires et nutritionnelles nationales grâce à des investissements publics et des cadres politiques solides pour les pays les moins avancés (PMA). Cet objectif peut être atteint en engageant un dialogue politique avec les gouvernements des pays partenaires pour les aider à allouer une part suffisante de leurs budgets nationaux au secteur agricole pour soutenir la sécurité alimentaire et nutritionnelle, conformément à la Déclaration de Malabo. Les recommandations du Comité de la Sécurité Alimentaire Mondiale, y compris celles qui concernent l'investissement dans l'agriculture paysanne, fournissent des orientations à l'égard desquelles l'UE s'est engagée.

3 RECONNAÎTRE L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DU SECTEUR PRIVÉ

L'UE devrait reconnaître l'hétérogénéité du secteur privé en considérant la catégorie du 'secteur privé' comme un continuum d'acteurs ayant des intérêts très différents, allant des petits producteurs exploitant des fermes familiales au sein de toutes petites, petites et moyennes entreprises (TPME) jusqu'aux grandes sociétés transnationales. Les petits producteurs, y compris les productrices et les jeunes, ne devraient pas être considérés comme des bénéficiaires ou des cibles des politiques et des pratiques de développement agricole, mais comme les agents de changement les plus importants en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle et d'agriculture. Le soutien d'autres catégories du secteur privé, en particulier les entreprises agroalimentaires et agro-industries extérieures, ne devrait être encouragé que dans la mesure et de manière à répondre aux besoins et stratégies exprimés par les petits producteurs et les TPME aux niveaux national et régional. L'UE devrait contribuer de manière proactive et constructive au processus d'élaboration d'un traité contraignant des Nations Unies sur les entreprises et les droits humains.

4 ENVIRONNEMENT FAVORABLE POUR LES AGRICULTEURS ET LES TPME

Plutôt que de soutenir les entreprises basées dans marchés nationaux, le soutien de l'UE à un renforcement du rôle du secteur privé dans le développement devrait se concentrer sur l'élimination

des contraintes auxquelles sont confrontés les producteurs locaux et les toutes petites, petites et moyennes entreprises. Cela suppose d'aider les organisations de producteurs et les groupements de producteurs informels à répondre aux besoins identifiés tels que le renforcement des capacités et des infrastructures de base, l'expansion des services bancaires, le crédit et l'assurance dans les zones rurales - notamment ceux accessibles aux femmes et aux jeunes. L'UE devrait aider les gouvernements partenaires à développer des instruments politiques, avec la participation des acteurs nationaux concernés en commençant par les organisations de petits producteurs. Ces instruments devraient viser à créer un environnement propice pour ces acteurs et leurs droits, et à soutenir des transformations agricoles inclusives, qui prennent en compte les enjeux nutritionnels et des transformations agricoles équitables qui réduisent les déséquilibres de pouvoir et soutiennent les réformes agraires au niveau national.[55]

5 PRIVILÉGIER LES MARCHÉS TERRITORIAUX

Grâce à sa participation au Comité de la Sécurité Alimentaire Mondiale (CSA), l'UE a pris conscience de l'importance de soutenir les marchés territoriaux dans lesquels la plupart des petits producteurs s'engagent - en particulier les femmes - et par lesquels passe la majeure partie des aliments consommés dans le monde. L'UE devrait revoir son approche des marchés et des chaînes de valeur en gardant à l'esprit les recommandations du CSA. Elle devrait contribuer aux efforts en cours pour accroître la compréhension et la connaissance des marchés territoriaux en collectant des données complètes sur ces marchés - ruraux et urbains, formels et informels - afin de renforcer leur fonctionnement, leur capacité à fournir des aliments nutritifs et abordables, et améliorer la base de données pour l'élaboration de politiques.

6 FINANCEMENT MIXTE : QUAND ET COMMENT ?

L'UE ne devrait s'engager dans des financements privés que lorsqu'elle peut démontrer une additionnalité financière et de développement, une minimisation efficace des risques pour les personnes et l'environnement, la promotion des droits des femmes et des opportunités économiques pour tous, et un renforcement plutôt qu'un affaiblissement du secteur public. L'utilisation du financement privé devrait être soumise à des principes d'efficacité du développement, en particulier la transparence et la responsabilité, et ne devrait pas se faire au détriment du maintien de la place centrale des petits producteurs dans le développement agricole. Tous les projets auxquels un financement mixte est adressé devraient être formulés, mis en œuvre et évalués avec la participation des acteurs concernés, en particulier les petits producteurs, les TPME et leurs organisations.

7 PLAN D'INVESTISSEMENT EXTERNE EUROPÉEN

L'UE devrait réexaminer de toute urgence le Plan d'Investissement Extérieur et ses mécanismes de gouvernance pour aller plus loin dans la transparence, la responsabilité et la durabilité du PIE et garantir la mise en place de normes sociales et environnementales solides. Le volet agricole du PIE doit être favorable pour les personnes pauvres et les femmes, promouvoir les droits humains et une voie de développement durable qui soit résiliente au climat, soutenir les stratégies des petits producteurs et des communautés rurales pour répondre à la demande alimentaire domestique dans les zones rurales/urbaines et créer des emplois pour les femmes et les jeunes. La mise en place du PIE devrait impliquer un dialogue permanent avec les acteurs de la société civile en Europe et dans les pays partenaires, y compris les organisations d'agriculteurs et de producteurs, et les groupes de défense des droits des femmes concernés.

---

[55] *Committee on World Food Security High Level Panel of Experts, Investing in Smallholder Agriculture. http://www.fao.org/3/a-bc569e.pdf, 2013; CFS, Recommendations adopted in Plenary: Report of the CFS, http://www.fao.org/docrep/meeting/029/mi744e.pdf, 2013, paras. 29-51*

8 GOUVERNANCE ET DÉSÉQUILIBRES DE POUVOIR

L'UE devrait aborder les questions de gouvernance concernant le secteur privé et l'agriculture / sécurité alimentaire et nutritionnelle dans le cadre du respect des Droits Humains dont les gouvernements sont des détenteurs de devoirs, et les citoyens des détenteurs de droits, en accordant une attention particulière aux personnes vulnérables, et les autres - y compris les entreprises - sont des 'autres parties'. La prise de décision politique devrait être considérée comme un enjeu pour les gouvernements et pour les citoyens à qui ils doivent rendre des comptes. Lorsque les entreprises du secteur privé participent à des plateformes multipartites, ces plateformes ne doivent pas porter sur des choix politiques mais sur la mise en œuvre des politiques décidées par les citoyens et leurs gouvernements. Ces plateformes multipartites devraient mettre en place de solides garde-fous contre les conflits d'intérêts des plus puissants et devraient investir dans les capacités des producteurs agricoles, notamment en soutenant les organisations d'agriculteurs et de travailleurs pour favoriser un meilleur équilibre des pouvoirs.

9 DROITS HUMAINS ET DROITS FONCIERS

L'UE devrait veiller à ce que les évaluations de l'impact sur les droits humains soient intégrées dans les instruments de l'UE impliquant l'agro-industrie et le secteur privé des entreprises. L'investissement privé dans l'agriculture devrait éviter tout transfert de terres à grande échelle, en dehors des paysans ou des communautés locales. En cas d'investissement foncier, toutes les parties doivent adhérer au principe du consentement éclairé (CLIP) pour les communautés. L'UE devrait veiller à ce que les gouvernements partenaires, les investisseurs et les autres parties prenantes mettent en place des mécanismes de réclamation indépendants et accessibles pour les communautés affectées par les programmes d'investissements privés dans l'agriculture, conformément aux Directives Volontaires pour une Gouvernance Responsable des Régimes Fonciers Applicables aux Terres, aux Pêches et aux Forêts du Comité de la Sécurité Alimentaire Mondiale en 2014.