

par Manuel Eggen et Florence Kroff (FIAN Belgium)

# LA COOPÉRATION BELGE EN MATIÈRE D'AGRICULTURE ET DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE : BILAN ET PERSPECTIVES

Vers une approche basée sur les droits humains ?



**Rédaction**

Manuel Eggen et Florence Kroff (FIAN Belgium)

**Mise en page & illustrations**

Camila Guzman Martini (camilagm.com)

**Date de publication :** Décembre 2016

**Photographies**

© MarmitesEssakane Burkina / Fisherfolk Mali / Chèvres WE Ferme Delobel - FIAN Belgium, FIAN International, © Picking coffe beans - Bernd Eidenmüller Guatemala (FIAN IS 2004), © Rice, India Andhra Pradesh - Benjamin Kumpf

**Éditeur responsable**

An-Sofie Leenknecht, FIAN Belgium, Rue Van Elewijck, 35, 1050 Bruxelles

Cette publication a été réalisée avec l'aide financière de la Fédération Wallonie Bruxelles. Le contenu de cette publication engage la seule responsabilité de leurs auteurs et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue de la Fédération Wallonie Bruxelles.

**Reproduction**

© Le contenu de ce rapport peut être cité ou reproduit à condition que la source de l'information soit explicitement mentionnée.



# **LA COOPÉRATION BELGE EN MATIÈRE D'AGRICULTURE ET DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE : BILAN ET PERSPECTIVES**

---

Vers une approche basée sur les droits humains ?

# TABLES DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	4
ACRONYMES	6
RÉSUMÉ EXÉCUTIF	8
INTRODUCTION	10
<b>PREMIÈRE PARTIE:</b>	
<b>BILAN DE LA COOPÉRATION BELGE EN MATIÈRE D'AGRICULTURE ET DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE</b>	<b>12</b>
1.1. CONTEXTE: LES ENGAGEMENTS DE LA BELGIQUE EN MATIÈRE DE SOUTIEN À L'AGRICULTURE FAMILIALE DURABLE	12
1.2. APERÇU DE L'APD BELGE EN MATIÈRE D'AGRICULTURE	12
1.2.1. PART DE L'AGRICULTURE DANS L'APD	14
1.2.2. LES CANAUX DE L'APD EN MATIÈRE D'AGRICULTURE	16
1.3. PROGRAMMES DE SOUTIEN À L'AGRICULTURE FAMILIALE DURABLE: EXEMPLES	18
1.3.1. La CTB : Intégration verticale du soutien à l'agriculture familiale	18
1.3.2. Le Fonds belge pour la sécurité alimentaire : une démarche multi-acteurs	19
1.3.3. Les ONG : appui et renforcement des organisations paysannes	20
1.3.4. FAO : Appui technique et renforcement de la gouvernance	21
1.4. INCOHÉRENCES : LE FINANCEMENT DE L'AGROBUSINESS PAR LA COOPÉRATION BELGE	22
1.4.1. La Banque mondiale: « favoriser le business de l'agriculture »	22
1.4.2. BIO : financement des multinationales de l'agrobusiness	23
1.4.3. Union européenne et Région flamande : Le financement de la Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition en Afrique	27

## DEUXIÈME PARTIE:

VERS UNE APPROCHE BASÉE SUR LES DROITS HUMAINS	28
2.1. CONTEXTE : L'APPROCHE BASÉE SUR LES DROITS HUMAINS COMME NOUVELLE PRIORITÉ DE LA COOPÉRATION BELGE	28
2.2. LE DROIT À L'ALIMENTATION : GUIDE DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT	29
2.2.1. La réalisation du droit à l'alimentation comme objectif des politiques de développement	29
2.2.2. Respect et mise en œuvre des instruments internationaux relatifs au droit à l'alimentation	30
2.2.3. Identification des détenteurs de droits et des débiteurs d'obligations	31
2.3. APPLICATION DES PRINCIPES D'UNE APPROCHE BASÉE SUR LES DROITS HUMAINS	32
2.3.1. Participation et autonomisation (empowerment)	32
2.3.2. Egalité et non-discrimination	33
2.3.3. Transparence et obligation de rendre des comptes (accountability)	33
2.4. APPROCHE HOLISTIQUE ET RAPPORTS DE FORCE	34
2.4.1. Approche holistique	34
2.4.2. Le secteur privé dans le cadre d'une approche de développement basée sur les droits	34
2.5. RECOMMANDATIONS	32
BIBLIOGRAPHIE	38

# ACRONYMES

<b>AGNU</b>	Assemblée générale des Nations Unies
<b>APD</b>	Aide publique au développement
<b>BIO</b>	Société belge d'investissement dans les pays en développement
<b>BM</b>	Banque mondiale
<b>CCF</b>	Coalition contre la faim
<b>CGIAR</b>	Consultative Group on International Agricultural Research
<b>CSA</b>	Comité pour la sécurité alimentaire mondiale
<b>CTB</b>	Coopération technique belge
<b>DGD</b>	Direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire du Ministère des Affaires étrangères
<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organisation
<b>FBSA</b>	Fonds belge de sécurité alimentaire
<b>FIAN</b>	FoodFirst Information and Action Network
<b>FIDA</b>	Fonds international de développement agricole
<b>MPME</b>	Micro, petites et moyennes entreprises
<b>NASA</b>	Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition en Afrique
<b>ODD</b>	Objectifs de développement durable
<b>OMD</b>	Objectifs du millénaire pour le développement
<b>OP</b>	Organisations paysannes
<b>OSC</b>	Organisation de la société civile
<b>PAI</b>	Parcs agro-industriels
<b>PAM</b>	Programme alimentaire mondial
<b>PAN- THER</b>	Participation, Accountability, Non-discrimination, Transparency, Human dignity, Empowerment, Rule of Law
<b>PASA</b>	Plateforme belge agriculture et sécurité alimentaire
<b>RNB</b>	Revenu national brut
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UNCDF</b>	Fonds d'équipement des Nations unies





# RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Cette étude vise, d'une part, à effectuer un bilan de la coopération de la Belgique en soutien à l'agriculture et à la sécurité alimentaire dans les pays en développement et, d'autre part, à analyser comment la Belgique pourrait appliquer une approche basée sur les droits humains dans ses politiques et programmes de coopération en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire. Cette étude s'inscrit dans le cadre des réflexions en cours sur la révision de la Note stratégique agriculture et sécurité alimentaire de la Coopération belge, qui doit être finalisée début 2017.

Dans la première partie, l'étude analyse le respect des engagements de la coopération belge. La Belgique s'était en effet engagée à consacrer 15 % de son aide publique au développement (APD) à l'agriculture en 2015 et la nouvelle loi de coopération de 2013 a confirmé le secteur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire parmi les 4 principaux secteurs de concentration de la coopération belge. Une Note stratégique « agriculture et sécurité alimentaire » (2010) précisait les objectifs de notre coopération qui devait cibler en priorité l'agriculture familiale durable.

L'analyse des budgets de notre APD révèle que les montants liés à des projets d'agriculture et sécurité alimentaire ne représentent toutefois que €158,8 millions en 2015, soit à peine 9,28 % de l'ensemble de l'APD. Même si on ne prend en compte que la part de l'APD directement administrée par la DGD (qui représente environ deux tiers du total de l'APD), l'objectif n'est pas atteint (13,4 % des montants DGD en 2015). La non-atteinte des 15% promis pour le secteur de l'agriculture est également à analyser dans le cadre d'une baisse structurelle de l'APD belge. En 2015, l'APD ne représentait plus que 0,42% du Revenu national brut (RNB) alors qu'elle atteignait encore 0,64% en 2011. Ici également la Belgique fait défaut aux engagements qu'elle s'était fixée d'atteindre 0,7 % du RNB en 2010. **Si on prend la référence des 0,7 % du RNB qui aurait dû être atteint, dont 15 % aurait dû être dédié à l'agriculture, la Belgique aurait dû consacrer 433,2 millions d'euros au lieu des 158,8 millions actuellement.**

Outre les données quantitatives, l'étude examine la cohérence de certains programmes et projets financés par la coopération par rapport aux objectifs de la note stratégique. Elle donne quelques exemples de projets qui s'inscrivent *a priori* dans les objectifs de soutien à l'agriculture familiale durable et qui sont mis en œuvre par différents acteurs de la coopération (CTB, ONG, institutions internationales). Ces exemples donnent un aperçu de la complémentarité des approches possibles au soutien à l'agriculture familiale durable. Mais l'analyse révèle également qu'une partie significative de l'APD dans le secteur de l'agriculture échappe aux orientations de la Note stratégique et sert davantage à financer des projets favorisant l'agrobusiness aux dépens des petits producteurs locaux. Des études de cas se penchent notamment sur des investissements de BIO, des projets de la Banque mondiale ou encore le financement de la Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition en Afrique à travers l'Union européenne et la Région flamande. Dans certains cas, ces projets accroissent la pression sur les terres et les ressources naturelles et sont susceptibles d'engendrer des violations des droits des communautés locales sans qu'il existe de mécanismes pour assurer la cohérence par rapport aux objectifs de la coopération et au respect des droits humains.

La deuxième partie de l'étude, plus prospective, s'appuie sur les engagements du nouveau-Ministre de la Coopération qui souhaite appliquer une approche basée sur les droits humains comme axe central de sa politique. Dans ce contexte, l'étude entend rappeler les fondements et les principes d'une approche de développement fondée sur les droits et examine comment ces principes pourraient être traduits dans les politiques et programmes en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire. L'étude formule une série de recommandations dans ce sens :



- La réalisation du droit à une alimentation adéquate doit être un objectif central de la nouvelle Note stratégique sur l'agriculture et la sécurité alimentaire et nutritionnelle ;
  - La nouvelle Note stratégique doit respecter les traités internationaux de droits humains et se référer explicitement aux instruments pertinents relatifs au droit à l'alimentation – en particulier les Directives sur le droit à l'alimentation, les Directives sur la gouvernance foncière, le Cadre stratégique global pour la sécurité alimentaire, les travaux des rapporteurs spéciaux sur le droit à l'alimentation et les recommandations du Comité pour la sécurité alimentaire mondiale ;
  - La Note stratégique doit veiller à ce que les principes d'une approche de développement basée sur les droits humains soient appliqués dans la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et programmes de développement – à savoir la participation, l'obligation de reddition des comptes (*accountability*), l'égalité et la non-discrimination, la transparence, la dignité humaine, l'habilitation des groupes marginalisés (*empowerment*), l'État de droit ;
  - Une approche basée sur les droits humains demande de cibler les groupes marginalisés, particulièrement touchés par l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. A cet égard le ciblage sur l'agriculture familiale et paysanne reste tout à fait pertinent dans la nouvelle Note stratégique ;
  - Les obligations de droit international incombant aux États pour réaliser le droit à une alimentation adéquate et à la nutrition leur imposent de réorienter leurs systèmes agricoles vers des modes de production hautement productifs et hautement durables.
- Dans ce cadre, la nouvelle Note devrait notamment soutenir les politiques publiques et les investissements qui appuient des systèmes agroalimentaires durables et l'adoption de pratiques agroécologiques ;
- La nouvelle note stratégique doit particulièrement veiller à mettre en place des mécanismes assurant une participation active des groupes-cibles, en particulier les organisations paysannes et les organisations de femmes et de jeunes, à tous les stades d'élaboration et de mises en œuvre des politiques et programmes de développement. Des mesures de renforcement des capacités spécifiques doivent assurer la pleine participation des détenteurs de droits ;
  - Des analyses spécifiques doivent être réalisées afin de veiller à ce que les programmes de développement n'aient pas d'impact négatif sur les groupes les plus marginalisés (*do no harm*) et des recours doivent être accessibles pour les groupes qui s'estimeraient lésés par les programmes de développement de la coopération belge ;
  - Le soutien au secteur privé doit permettre de lutter effectivement contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle et doit s'effectuer dans un cadre réglementaire assurant le respect et la protection du droit à l'alimentation des groupes marginalisés. Dans cette perspective la note devrait cibler uniquement le soutien aux micros, petites et moyennes entreprises de l'agroalimentaire (coopératives paysannes, groupements d'intérêt économique en agriculture familiale, entreprises à finalité sociale dans le secteur agroalimentaire, etc.) qui sont constituées des détenteurs de droits et visent principalement le développement des marchés alimentaires locaux.

# INTRODUCTION

Cette étude vise, d'une part, à effectuer un bilan de la coopération de la Belgique en soutien à l'agriculture et à la sécurité alimentaire dans les pays en développement et, d'autre part, à analyser comment la Belgique pourrait appliquer une approche basée sur les droits humains dans ses politiques et programmes de coopération en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire.

Ce travail d'analyse et de réflexion nous semble particulièrement opportun à l'heure du bilan des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et à l'aube des nouveaux Objectifs de développement durable (ODD). Les OMD visaient à diminuer de moitié la proportion de personnes souffrant de la faim dans le monde en 2015. Cet objectif n'a malheureusement pas pu être atteint par la Communauté internationale. Plus de 790 millions de personnes souffrent toujours de faim chronique dans le monde et plus de 2 milliards de personnes souffrent de différentes formes de malnutrition (carences en micronutriments). Dans ce contexte il est utile d'analyser quelle a été la contribution de la Belgique dans l'effort de lutte contre la faim. A-t-elle respecté ses engagements ? Les programmes financés par la Belgique ont-ils été efficaces et cohérents par rapport aux objectifs de notre coopération ? C'est à la lumière de ces enseignements que la Belgique pourra mieux répondre aux défis futurs et s'inscrire dans le nouvel objectif « faim zéro » fixé par les ODD, qui vise à éradiquer la faim d'ici à 2030.

Par ailleurs, l'étude vise à alimenter les réflexions autour de la révision de la Note stratégique pour l'agriculture et la sécurité alimentaire. Il s'agit d'une note stratégique élaborée par le ministre de la Coopération au développement et son administration (la Direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire du Ministère des Affaires étrangères – DGD). Cette note précise les orientations stratégiques de la coopération belge dans le secteur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire. Le ministre Alexander de Croo a annoncé sa volonté de réviser la précédente note datant de 2010, dans le cadre des nouveaux ODD et afin d'y insuffler les nouvelles orientations de sa politique. Parmi les priorités du ministre, on retrouve la volonté d'appliquer une approche fondée sur les droits humains. FIAN Belgium souhaite contribuer à la réflexion sur la manière d'appliquer concrètement une approche fondée sur les droits humains aux politiques de coopération en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire.

Cette étude se base notamment sur un travail d'analyse et de réflexion, réalisé par FIAN Belgium au sein de la Coalition contre la faim<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La Coalition contre la faim rassemble un vingtaine d'ONG belges de lutte contre la faim et pour la sécurité alimentaire. <http://www.coalitioncontrelafaim.be/>



## PREMIÈRE PARTIE

# BILAN DE LA COOPÉRATION BELGE EN MATIÈRE D'AGRICULTURE ET DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

### 1.1. CONTEXTE: LES ENGAGEMENTS DE LA BELGIQUE EN MATIÈRE DE SOUTIEN À L'AGRICULTURE FAMILIALE DURABLE

La coopération belge dispose d'une grande expérience en matière de soutien à l'agriculture et à la sécurité alimentaire et la nouvelle loi du 19 mars 2013 relative à la coopération belge au développement confirme ce secteur parmi les 4 « secteurs de concentration » de notre coopération (art.19). L'agriculture fait ainsi partie des secteurs de concentration dans la grande majorité des pays partenaires de notre coopération bilatérale<sup>2</sup> et la Belgique intervient de façon significative dans le financement des institutions internationales spécialisées dans l'agriculture et la sécurité alimentaire (FIDA, FAO, PAM, CGIAR). Comme le précise la Direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire du Ministère des Affaires étrangères (DGD) : « Ceci situe la Belgique à la pointe des bailleurs internationaux dans ce secteur et lui permet de jouer un rôle prépondérant tant avec ses pays partenaires que dans les organisations internationales »<sup>3</sup>.

Par ailleurs, suite aux crises alimentaires de 2007/2008, la Belgique a souhaité renforcer ses engagements sur la scène internationale. En 2008, lors de la Conférence de Haut Niveau sur la sécurité alimentaire à Rome, la Belgique, par la voix du Ministre de la Coopération au Développement, s'est engagée à consacrer 10% de l'aide publique au développement (APD) à l'agriculture dès 2010 et d'augmenter ce pourcentage à 15% en 2015, en écho à l'engagement pris par les Etats de l'Union africaine lors du Sommet de Maputo en 2003 d'augmenter la part de l'agriculture dans leurs budgets nationaux à 10%.

Afin de préciser les objectifs de la coopération belge, la DGD a adopté une « *Note stratégique pour le secteur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire* » en 2010 (ci-après la *Note stratégique*). Cette note a été élaborée en collaboration avec les différents acteurs de la coopération belge regroupés au sein de la « Plateforme belge agriculture et sécurité alimentaire » (PASA). Il s'agit dès lors d'un document de compromis qui reflète une vision concertée des objectifs de la coopération belge dans le secteur. La note cible en priorité **le soutien à l'agriculture familiale durable** (voir enca-

2 | A titre d'exemple, en 2013, la coopération technique belge (CTB) menait des projets agricoles dans 15 de ses 18 pays partenaires, dont 11 comme secteur prioritaire. Voir CTB, « Impact - Agriculture », revue bisannuelle de la CTB, Novembre 2013. [http://www.btccctb.org/files/web/publication/Impact\\_Agriculture\\_FR\\_nov\\_2013.pdf](http://www.btccctb.org/files/web/publication/Impact_Agriculture_FR_nov_2013.pdf)

3 | DGD, « Note stratégique pour le secteur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire », Note approuvée par le Ministre de la Coopération au développement, Bruxelles, octobre 2010. [http://diplomatie.belgium.be/fr/binaries/note\\_strategique\\_agriculture\\_securite\\_alimentaire\\_tcm313-126256.pdf](http://diplomatie.belgium.be/fr/binaries/note_strategique_agriculture_securite_alimentaire_tcm313-126256.pdf)



dré). Le ciblage de notre coopération semble cohérent avec les principales recommandations internationales, notamment avec le Cadre stratégique mondiale pour la sécurité alimentaire et la nutrition (2012)<sup>4</sup>, qui vise à répondre en priorité aux besoins des « petits exploitants » ou les recommandations issues de l'Année internationale de l'agriculture familiale (2014)<sup>5</sup>.

### LA NOTE STRATÉGIQUE AGRICULTURE ET SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (2010)

**Un ciblage :** *La coopération belge soutient l'agriculture familiale durable. Pour ce faire, elle s'engage à accompagner, dans le respect des principes du droit à l'alimentation et de l'égalité des droits entre les sexes, le processus de transition d'une agriculture d'autosubsistance vers une agriculture familiale humaine, professionnelle et économiquement rentable.*

**Un objectif :** *La Belgique vise à améliorer la sécurité alimentaire et à contribuer à une croissance économique durable et créatrice d'emplois décents en milieu rural afin de réaliser l'OMD1.*

**4 priorités :** *la production agricole durable ; la commercialisation de la production ; la gouvernance du secteur agricole ; l'empowerment individuel et collectif des femmes rurales.*

## 1.2. APERÇU DE L'APD BELGE EN MATIÈRE D'AGRICULTURE

Cette section donne un aperçu des principaux chiffres et tendances de l'APD en matière d'agriculture. Elle se base sur les données statistiques transmises par la DGD<sup>6</sup>.

### REMARQUE PRÉALABLE

*Les données sectorielles fournies par la DGD (basées sur des codes standards du Comité d'aide au développement – CAD de l'OCDE) permettent d'identifier l'APD destinée au secteur « Agriculture, sylviculture et pêche » (ci-après « agriculture »). Cette identification n'est par contre pas possible spécifiquement pour les projets de sécurité alimentaire et nutritionnelle. La grande majorité des projets relatifs à la sécurité alimentaire et nutritionnelle est donc englobée dans le secteur agriculture. Plusieurs interventions intégrant des aspects de sécurité alimentaire et de développement agricole sont également inclus dans la catégorie « multi-secteur développement rural », qui vise des projets de développement intégrés au niveau local. A noter par contre que les chiffres de l'aide alimentaire d'urgence (inclus dans le secteur aide humanitaire) ne sont pas repris dans les données ci-dessous étant donné que l'aide alimentaire n'est pas concernée par la Note stratégique. Il faut également noter que les données statistiques ci-dessous sont uniquement quantitatives et ne permettent pas de vérifier la cohérence des projets financés par rapport aux objectifs de la Note stratégique, à savoir le soutien à l'agriculture familiale durable.*

4 | Le Cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition a été adopté en 2012 au sein du Comité pour la sécurité alimentaire mondiale. Il s'agit du cadre de référence international qui vise à coordonner les politiques nationales et internationale de lutte contre la faim et pour la sécurité alimentaire. [http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1213/gsf/GSF\\_Version\\_2\\_FR.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1213/gsf/GSF_Version_2_FR.pdf)

5 | <http://www.fao.org/family-farming-2014/fr/>

6 | Nous remercions spécialement le service D4.3 de la DGD « Quality and Results » qui a collaboré à la transmission des données statistiques pour cette étude.

### 1.2.1. Part de l'agriculture dans l'APD

APD PAR SECTEUR PRINCIPAL	TOTAL BELGE APD (en millions d'euros)			
	2012	2013	2014	2015
EDUCATION	96,8	109,7	100,4	89,2
BOURSES ET FORMATION PLURISECTORIELLES	82,3	90,0	86,3	82,3
SANTÉ	145,9	142,2	165,6	144,2
POPULATION ET SANTÉ REPRODUCTIVE	30,4	29,6	36,9	31,1
EAU ET ASSAINISSEMENT	42,9	54,6	66,7	50,1
GOVERNEMENT ET SOCIÉTÉ CIVILE	169,1	109,9	163,3	148,5
CONFLITS, PAIX, SÉCURITÉ	41,1	22,4	29,4	27,9
SERVICES SOCIAUX	63,2	60,8	80,5	42,7
TRANSPORT ET STOCKAGE, COMMUNICATIONS	36,3	106,6	105,6	76,4
COMMUNICATIONS	1,7	11,0	10,8	1,5
ENERGIE	28,4	76,9	62,9	49,0
BANQUES ET SERVICES FINANCIERS	15,0	50,5	37,1	49,8
DONT MICRO CRÉDITS	2,8	4,1	4,9	0,3
ENTREPRISES	1,3	20,2	56,6	41,5
AGRICULTURE, SYLVICULTURE, PÊCHE	133,2	156,9	155,4	147,2
INDUSTRIE (EXTRACTIVE) ET CONSTRUCTION	9,2	19,2	12,0	5,8
COMMERCE ET TOURISME	7,1	10,4	11,2	0,7
PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	46,2	61,2	97,4	38,8
MULTI SECTEURS EXCL. BOURSES ET FORMATION	81,8	98,2	101,3	67,0
DONT DÉVELOPPEMENT RURAL	14,9	16,3	33,2	11,6
AIDE HUMANITAIRE	163,7	177,1	143,6	204,0
DONT AIDE ALIMENTAIRE D'URGENCE	25,3	64,4	43,0	58,3
AIDE ALIMENTAIRE	0,0	3,6	2,0	0,0
AIDE BUDGÉTAIRE GÉNÉRALE	3,4	21,0	19,5	30,2
ALLÈGEMENT DE DETTE	242,6	33,5	28,9	16,5
APD POUR LES RÉFUGIÉES EN BELGIQUE	97,8	117,5	140,7	205,7
SENSIBILISATION EN BELGIQUE	28,9	30,3	37,7	37,8
FRAIS ADMINISTRATIFS	72,0	70,5	71,8	64,1
SECTEUR NON SPÉCIFIÉ	178,2	60,2	33,7	61,0
<b>TOTAL APD</b>	<b>1.816,7</b>	<b>1.733,0</b>	<b>1.846,5</b>	<b>1.711,5</b>

APD POUR LE SECTEUR AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL 2011-2014 (€Mio)										
VIA DGD					TOTAL BELGE					
2011	2012	2013	2014	2015		2011	2012	2013	2014	2015
129,0	125,8	141,9	135,1	123,9	AGRICULTURE, SYLVICULTURE, PÊCHE	138,7	133,1	156,9	155,4	147,2
12,1	14,6	12,9	22,9	11,4	MULTI-SECTEUR DÉVELOPPEMENT RURAL	12,3	14,9	16,3	33,2	11,6
1.339,07	1.031,97	1.156,85	1.221,57	1.010,56	TOTAL	2.017	1.815	1.732	1.845	1.711
%	%	%	%	%		%	%	%	%	%
9,64%	12,19%	12,27%	11,06%	12,26%	AGRICULTURE, SYLVICULTURE, PÊCHE	6,88%	7,33%	9,05%	8,42%	8,60%
0,91%	1,42%	1,12%	1,88%	1,13%	MULTI-SECTEUR DÉVELOPPEMENT RURAL	0,91%	0,82%	0,94%	1,80%	0,68%

De 2011 à 2015, l'APD belge pour le secteur « agriculture, sylviculture et pêche » est passée de €138,7 millions à €147,1 millions (pic à €156,8 millions en 2013). Cela représente une augmentation de 6,88% (2011) à 8,60% (2015) de l'ensemble de l'APD. Il s'agit d'une augmentation importante par rapport aux chiffres d'avant la crise alimentaire (€51,8 millions consacrés à l'agriculture en 2007 soit 6,1 % du budget DGD) mais on est encore loin des engagements de 15 %. Même lorsqu'on ajoute la catégorie « multi-secteur développement rural » (0,68 % en 2015), les engagements ne sont pas atteints et on reste en dessous de la barre des 10 % (9,3%).

Si on tient compte uniquement de la part de l'APD directement administrée par la DGD<sup>7</sup>, les montants pour ces secteurs sont passés de €141,2 millions en 2011 (soit 10,5%) à €154,8 millions (soit 13,4%) et à €135,3 millions en 2015 (13,4 %).

La non-atteinte des 15% promis pour le secteur de l'agriculture est également à analyser dans le cadre d'une baisse structurelle de l'APD belge. En 2015, l'APD ne représentait plus que 0,42% du Revenu national brut (RNB) alors qu'elle atteignait encore 0,64% en 2010<sup>8</sup>. Ici également la Belgique fait défaut aux engagements qu'elle s'était fixée d'atteindre 0,7 % du RNB en 2010. Engagements qui avaient été confirmés comme obligation légale dans la nouvelle loi de coopération de 2013 (art.9). La Belgique est même passée en dessous de la moyenne européenne (0,47 %). Et les perspectives pour les années futures ne sont pas encourageantes puisque le gouvernement Michel a planifié des économies totalisant plus d'un milliard d'euros dans la coopération au développement au cours de sa législature.

**Si on prend la référence des 0,7 % du RNB qui aurait du être atteint, dont 15 % aurait du être dédié à l'agriculture, la Belgique aurait du consacrer €433,2 millions en 2015 au lieu des €158,8 millions.**

<sup>7</sup> La DGD gère environ 60 % du budget de l'APD. Mais d'autres Ministères et institutions fédérales (comme FEDASIL), ainsi que les entités fédérées (régions et communautés) et décentralisées (provinces, communes) effectuent également des dépenses qui sont comptabilisées dans l'APD générale de la Belgique. La DGD n'a pas d'emprise directe sur l'orientation de cette part d'APD.

<sup>8</sup> CNCD-11.11.11, « Rapport 2015 sur l'Aide Belge au Développement », Bruxelles, 2015. Disponible : <http://www.cncd.be/rapport-2015-aide-belge-au-developpement>



## 1.2.2. Les canaux de l'APD en matière d'agriculture

Les données transmises par la DGD nous permettent d'analyser les différents canaux de l'APD pour le secteur de l'agriculture jusqu'en 2014<sup>9</sup>, c'est-à-dire la répartition en fonction des types d'acteurs mettant en œuvre des projets/programmes financés par la coopération belge.

APD AGRICULTURE PAR CANAL (EN %)				
DGD	2011	2012	2013	2014
DIRECTION GÉNÉRALE DÉVELOPPEMENT				
COOPÉRATION GOUVERNEMENTALE	31,6%	35,8%	35,1%	33,8%
- Coopération technique (CTB)	22,5%	29,5%	26,4%	26,8%
- Actions des ANG en synergie	0,4%	0,0%	0,6%	0,7%
- Coopération déléguée	2,4%	1,1%	1,9%	2,3%
- Société civile locale (à partir de 2012)	0,0%	0,0%	0,6%	0,2%
- Fonds belge pour la sécurité alimentaire	6,2%	5,2%	5,6%	3,8%
COOPÉRATION NON GOUVERNEMENTALE	26,3%	28,3%	20,4%	22,2%
- ONG financement par programme	19,7%	21,7%	16,9%	20,4%
- Autres (CUD, APEFE/VVOB, VLIR, ...)	6,6%	6,6%	3,5%	1,8%
COOPÉRATION MULTILATÉRALE	34,4%	28,7%	33,3%	30,5%
- Contributions multilatérales obligatoires	1,5%	1,6%	1,3%	1,2%
- Contributions multilatérales volontaires	14,6%	14,3%	11,9%	13,5%
- Fonds Européen de Développement (FED) et Banque	5,3%	3,9%	4,4%	3,8%
- Groupe Banque Mondiale	6,4%	6,7%	10,5%	8,5%
- Banques Régionales de Développement	6,6%	0,0%	0,1%	2,5%
- Conventions environnementales	0,0%	2,3%	5,0%	1,1%
AIDE HUMANITAIRE ET ALIMENTAIRE	0,0%	0,4%	0,3%	0,0%
AIDE AU SECTEUR PRIVÉ, BIO	0,7%	1,3%	1,3%	0,4%
TOTAL DGD	93,0%	94,5%	90,5%	87,0%
AUTRES SOURCES OFFICIELLES				
Aide belge via Commission Européenne (excl. FED)	2,6%	0,0%	6,5%	9,2%
Région et Communauté flamande	3,5%	4,9%	2,6%	3,3%
Région wallonne / Communauté française	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Autres services publics décentralisés	0,4%	0,6%	0,5%	0,5%
TOTAL AUTRES SOURCES OFFICIELLES	6,6%	5,5%	9,5%	13,0%
TOTAL APD BELGE	100%	100%	100%	100%

<sup>9</sup> Les chiffres définitifs pour l'année 2015 n'étaient pas encore disponibles au moment de la finalisation de ce rapport.



La **coopération multilatérale** est le premier vecteur de l'aide en matière d'agriculture (39,7% en 2014)<sup>10</sup>. Les institutions européennes sont les premières bénéficiaires (13%)<sup>11</sup>. Deuxième bénéficiaire important : le groupe Banque mondiale, dont le financement en matière d'agriculture est en augmentation ces dernières années (de 6,4 % en 2011 à 8,5 % en 2014). Parmi les autres organisations internationales financées en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire, on retrouve principalement la FAO, le FIDA, le PAM et le CGIAR.

La **coopération bilatérale** est le deuxième vecteur de l'aide en matière d'agriculture (33,8% en 2014), principalement à travers les programmes mis en œuvre par la Coopération technique belge (CTB) et les programmes du Fonds belge de sécurité alimentaire (FBSA)<sup>12</sup>.

La **coopération non gouvernementale** représente 22,2% de l'APD en matière d'agriculture, principalement à travers le financement des ONG.

L'appui au secteur agroalimentaire à travers la **Société belge d'Investissement pour les Pays en Développement (BIO)** représente une part limitée de l'APD en matière d'agriculture (0,4% en 2014). Cela s'explique d'une part par le fait que le budget de fonctionnement de BIO est directement comptabilisé dans le secteur « appui aux entreprises » et d'autre part parce que les principaux outils financiers utilisés par BIO (participation en capital ou quasi-capital, participation aux fonds d'investissement ou prêts) ne peuvent pas être comptabilisés en tant que tel comme APD (puisque'il ne s'agit pas de dons). Le budget comptabilisé pour le secteur de l'agriculture concerne donc uniquement des appuis en expertise accordé par BIO au profit de ses clients sous forme de subventions. Il n'en demeure pas moins que BIO reste un outil important de notre coopération bilatérale dans le secteur agricole.

En dehors du budget géré par la DGD, une partie de l'APD est administrée par d'autres ministères ou des institutions comme FEDASIL, ainsi que par les entités fédérées (Régions, Communautés) et décentralisées (provinces, communes). Dans le secteur de l'agriculture cette contribution reste limitée (moins de 4 % en 2014)<sup>13</sup>. Seule la Coopération flamande (Internationaal Vlanderen) développe des projets agricoles importants (représentant 3,3% de notre APD).

10 N.B. : Pour calculer l'ensemble de l'APD du secteur de l'agriculture destinée aux institutions multilatérales, nous avons ajouté, outre le budget DGD attribué aux institutions multilatérales, l'aide belge via la Commission européenne. Bien que cette aide ne ressorte pas directement du budget DGD, elle constitue une partie importante de l'effort belge de coopération internationale (9,2 % pour le secteur de l'agriculture). Nous avons donc choisi de l'intégrer au budget multilatéral.

11 Ce budget comprend le budget de la DGD directement attribué au Fonds Européen de Développement (FED) (3,8%) ainsi que la part de nos contributions obligatoires aux institutions de l'UE affectée au secteur de l'agriculture (9,2%).

12 N.B. : Le Fonds belge de sécurité alimentaire a été supprimé par le nouveau Ministre de la Coopération au développement.

13 Pour rappel nous avons choisi de comptabiliser les fonds administrés à l'Union européenne dans la catégorie « multilatérale » bien qu'ils ne soient pas directement administrés par la DGD.

### 1.3. PROGRAMMES DE SOUTIEN À L'AGRICULTURE FAMILIALE DURABLE: EXEMPLES

Après avoir donné un aperçu des données quantitatives de l'APD dans le secteur de l'agriculture, nous présentons quelques exemples de projets de soutien à l'agriculture familiale durable mis en œuvre par différents acteurs de la coopération. Sans prétendre à une évaluation approfondie des projets et de leurs impacts, les quelques exemples ci-dessous nous permettent d'illustrer la diversité d'approches et la complémentarité des appuis possibles à l'agriculture familiale durable, conformément aux objectifs et priorités de la Note stratégique.

#### 1.3.1. La CTB : Intégration verticale du soutien à l'agriculture familiale

La CTB entend développer une approche programmatique intégrée en soutien à l'agriculture durable, c'est-à-dire qu'elle développe des interventions à différents niveaux avec des liens explicites et une cohérence entre les différentes interventions. Cela peut se traduire par des projets opérationnels sur le terrain de soutien à l'agriculture familiale, renforcés par des volets institutionnels et de gouvernance au niveau régional ou national.

#### BÉNIN – KLOUÉKANMÉ : UNE COMMUNE AGRICOLE EXEMPLAIRE<sup>14</sup>

Au Bénin, la CTB promeut une synergie d'action autour de la filière tomate depuis le niveau local jusqu'au niveau national. À Klouékanmè, la filière tomate a bénéficié directement d'une synergie entre trois projets de la CTB à différents niveaux d'intervention: communal, régional et national.

Le « Projet d'appui à la mise en œuvre des plans de développement communaux » a soutenu la commune dans la maîtrise d'ouvrage pour la construction de hangars et de points de vente pour les tomates. Il l'a aussi appuyée dans la réhabilitation des pistes de desserte pour faciliter l'acheminement des productions vers les points de vente. La « Facilité d'appui aux filières agricoles dans le Mono Couffo » a, quant à elle, permis l'achat d'une transformatrice de tomates en purée, pour créer de la valeur ajoutée et éviter la perte au moment de la grande récolte quand l'écoulement de la production pose problème.

La troisième intervention, appuyant le ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche au niveau central, a poursuivi l'exercice de capitalisation et favorisé la collaboration entre projets CTB et les autres acteurs clés de la filière.

<sup>14</sup> Source : CTB, « Impact - Agriculture », revue bisannuelle de la CTB, Novembre 2013. [http://www.btcctb.org/files/web/publication/Impact\\_Agriculture\\_FR\\_nov\\_2013.pdf](http://www.btcctb.org/files/web/publication/Impact_Agriculture_FR_nov_2013.pdf)

### 1.3.2. Le Fonds belge pour la sécurité alimentaire : une démarche multi-acteurs

Le Fonds belge pour la sécurité alimentaire était un fonds spécial créé par le Parlement fédéral en 2010 (qui a succédé au Fonds belge de survie de 1983). La particularité du FBSA était de proposer une approche multi-acteurs favorisant la collaboration entre la CTB, des agences multilatérales, des ONG et des partenaires locaux autour des objectifs de sécurité alimentaire au niveau local. Lorsque les programmes sont bien préparés et formulés de manière participative, cela peut générer une synergie d'expertise complémentaire en faveur de l'agriculture durable au niveau local. Le Ministre De Croo a mis fin au FBSA en 2015 par soucis de mieux intégrer l'ensemble des outils de la coopération bilatérale. Il faudra toutefois vérifier que cela n'entraîne pas une diminution du budget consacré à l'agriculture et voir dans quelles mesures les bonnes pratiques de l'approche multi-acteurs peuvent être capitalisées au sein de notre coopération<sup>15</sup>.

### LE PROJET FBSA AU BURUNDI

La Belgique finance depuis octobre 2013 le Programme multi-acteurs d'amélioration de la sécurité alimentaire dans les communes de Cendajuru, Gisuru et Kininyina dans la région du Moso au Burundi. Le projet est mis en œuvre conjointement par 5 ONG belges et leurs partenaires locaux ainsi que la FAO et l'UNCDF. Le projet vise à améliorer l'offre alimentaire, les revenus et l'accès aux marchés pour les petits producteurs et groupes vulnérables, l'accès à l'eau et à développer des stratégies de lutte contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition au niveau local et national.

Cette approche multi-acteurs permet de créer des synergies entre les différents acteurs actifs dans la même zone d'intervention via la mise en œuvre de composantes complémentaires avec leurs partenaires sur le terrain, contribuant toutes à un objectif de réduction de l'insécurité alimentaire. Ainsi, CSA s'occupe de la structuration en groupements des producteurs agricoles en renforçant leurs capacités financières et organisationnelles ainsi que les capacités de production et de stockage. Caritas est impliqué dans la production agricole via la méthode EFI (Exploitation familiale intégrée) et les associations « élevage - agriculture - arbres ». Louvain Développement mène des activités en vue d'améliorer la qualité et la disponibilité des semences. Solidarité Mondiale s'occupe de la promotion et de la diversification des emplois et des revenus non agricoles. La Croix-Rouge de Belgique Communauté Francophone est en charge de la promotion d'une bonne nutrition, la lutte contre les maladies et les autres problèmes de santé ainsi que le dépistage et référencement des cas de malnutrition. Enfin, UNCDF renforce l'accès des populations à l'eau potable et aux infrastructures alors que la FAO veille à la coordination générale du programme.

<sup>15</sup> Voir à cet égard l'interpellation de la Coalition contre la faim au Ministre suite à la décision de supprimer le FBSA. <http://www.coalitioncontrelafaim.be/publications/courrier-adresse-au-ministre-de-la-cooperation-au-developpement-suite-a-la-suppression-du-fbsa/>

### 1.3.3. Les ONG : appui et renforcement des organisations paysannes

Les ONG belges de souveraineté alimentaire, principalement regroupées au sein de la Coalition contre la faim, ont fait du renforcement aux organisations paysannes (OP) leur principale priorité. A ce titre elles mènent une réflexion constante sur les modes de soutien aux OP<sup>16</sup> et invitent les autres acteurs de la coopération à renforcer leur appui à l'agriculture familiale<sup>17</sup>. Outre les projets menés directement en partenariat avec les OP sur le terrain, les ONG visent également à appuyer le travail de plaidoyer des OP. Il est en effet essentiel que les OP et leurs faïtières représentatives puissent mieux se structurer et participer à l'élaboration des politiques publiques agricoles. De multiples initiatives en Afrique centrale, en Afrique de l'Ouest ou encore en Amérique latine peuvent illustrer cette orientation (voir encadré sur l'Alliance AgriCongo).

#### AGRICONGO – UNE ALLIANCE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE BELGO-CONGOLAISE POUR UN PLAIDOYER DE L'AGRICULTURE FAMILIALE

AgriCongo est une alliance entre des ONG belges et congolaises créée en 2009. Elle rassemble actuellement 14 ONG belges et est associée aux 3 principaux syndicats agricoles congolais représentant plus de 2 millions de paysans. Un des principaux objectifs de l'Alliance AgriCongo est de renforcer les synergies en vue d'un plaidoyer fort de la société civile pour le soutien à l'agriculture familiale. A ce titre, AgriCongo a organisé plusieurs ateliers et activités de renforcement des capacités des OP et de leurs faïtières au niveau provincial et national et facilite le dialogue avec les autorités locales et nationales sur les questions agricoles. AgriCongo a par exemple mené un travail de plaidoyer pour faire valoir les intérêts des organisations paysannes dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle loi agricole de 2012. En mars 2016, l'Alliance AgriCongo, en partenariat avec la CCF, a organisé une table-ronde nationale sur les enjeux électoraux autour de l'agriculture familiale en RDC.

16 B. Peeters, « Le rôle des organisations paysannes dans l'accès à la sécurité alimentaire et le soutien de ces organisations par les ONG belges », rapport commandité par la Coalition contre la faim, Bruxelles, 2015.

17 En avril 2015, la CCF a organisé un colloque de haut-niveau « Objectif 2020: L'agriculture familiale au cœur des politiques belges contre la faim ». <http://www.coalitioncontrelafaim.be/events/colloque-objectif-2020-lagriculture-familiale-au-coeur-des-politiques-belges-contre-la-faim-2/>



### 1.3.4. FAO : Appui technique et renforcement de la gouvernance

La FAO constitue l'organisation internationale de référence en matière d'agriculture et d'alimentation. Elle appuie les pouvoirs publics tant au niveau technique que sur l'élaboration des politiques et stratégies en matière d'agriculture et d'alimentation. Le soutien à l'agriculture familiale occupe une place de plus en plus importante au sein de l'institution. La FAO a par exemple été chargée d'emmener, au nom des Nations-Unies, la campagne de promotion de « l'Année internationale de l'agriculture familiale » en 2014. Campagne qui a été largement relayée par les ONG et la coopération belge. La Belgique a également financé un important projet de la FAO visant à renforcer la gouvernance foncière et la sécurisation foncière pour les petits exploitants (voir encadré).

#### PROJET DE MISE EN ŒUVRE DES DIRECTIVES SUR LA GOUVERNANCE FONCIÈRE

En mai 2012, les Etats ont adopté les Directives sur la gouvernance foncière<sup>18</sup> en vue de favoriser une « gouvernance foncière responsable » au bénéfice de tous et tout particulièrement des populations marginalisées dans une perspective de sécurité alimentaire et de réalisation du droit à une alimentation adéquate.

La FAO a développé un ensemble d'activités visant à soutenir la diffusion et la mise en œuvre des Directives sur la gouvernance foncière. Ces activités comprennent notamment des activités à l'échelle nationale dans différents pays, dont l'organisation d'ateliers multi-acteurs pouvant contribuer à l'amélioration de la gouvernance foncière au niveau national.

Dans ce cadre, la coopération belge soutient financièrement des initiatives en vue de renforcer l'appropriation des Directives par les OSC et organisations de base, ainsi que leur capacité à les utiliser et participer à des processus nationaux visant leur mise en œuvre. En l'occurrence, durant une première phase (juillet 2014 – décembre 2015), un module et des outils correspondants ont été développés à cet effet par la FAO en collaborations avec FIAN International, pour les OSC (incluant entre autres les exploitants familiaux). L'ensemble de ce dispositif a été testé dans sept pays (Guatemala, Malawi, Birmanie, Népal, Niger, Sénégal, Afrique du Sud)<sup>19</sup>.

Une seconde phase est en cours, avec l'objectif de renforcer les connaissances acquises par les organisations de la société civile ciblées durant la première phase, et d'étendre le dispositif aux OSC d'autres pays.

18 « 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 ». Ces directives ont été adoptées au sein du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA).

19 Dans chaque pays, entre 60 et 100 personnes ont été formées à être formateurs et jusqu'à 2500 personnes ont été sensibilisées au travers de réunions, programmes de radio, vidéos et newsletters.

## 1.4. INCOHÉRENCES : LE FINANCEMENT DE L'AGROBUSINESS PAR LA COOPÉRATION BELGE

Malgré les orientations claires de la Note stratégique pour le soutien à l'agriculture familiale durable, des rapports d'ONG ou d'experts ont mis en évidence plusieurs projets de soutien à l'agrobusiness qui s'écartent des priorités de notre coopération. Loin de prétendre à une analyse exhaustive, nous présentons ci-dessous quelques exemples illustratifs de ces incohérences.

### 1.4.1. La Banque mondiale: « favoriser le business de l'agriculture »

Après les institutions européennes, la Banque mondiale (BM) est la deuxième bénéficiaire de l'aide publique belge au titre de la coopération multilatérale. En 2014 le financement de la Banque mondiale s'élevait à €128 millions. Un montant presque équivalent à l'ensemble des financements perçus par les ONG programmes (€135 millions). Dans le secteur de l'agriculture le financement pour la Banque mondiale représente 8,5 % du budget. Les contributions de la Belgique à la BM sont essentiellement réalisées à titre de « core funding », c'est-à-dire que le financement contribue aux activités globales de l'organisation et non au financement de projets spécifiques. Cette pratique de core funding vise à augmenter l'efficacité des actions des organisations internationales. Mais en contrepartie la Belgique perd le contrôle de ses financements et doit faire confiance aux orientations stratégiques de l'institution. Or, d'après un avis du Conseil consultatif sur la cohérence des politiques pour le développement, les orientations stratégiques de la Banque mondiale s'écartent des objectifs de la coopération belge<sup>20</sup>.

Dans le secteur agricole, une campagne des ONG belges dénonce des orientations davantage axées sur le soutien à l'agrobusiness, plutôt que le modèle d'agriculture familiale durable<sup>21</sup>. La BM a par exemple développé un nouvel indicateur, intitulé « Enabling the business of Agriculture », basé sur le modèle du « Doing Business », qui vise à évaluer les Etats en fonctions des politiques publiques favorables à l'investissement dans le secteur agroalimentaire<sup>22</sup>. Par ailleurs, ces dernières années, plusieurs scandales ont révélé des violations des droits des paysan(ne)s et des communautés locales dans des projets financés par la BM, comme a dû le reconnaître l'organe de médiation de la BM en Ouganda<sup>23</sup>, au Honduras<sup>24</sup> ou au Cambodge<sup>25</sup>. Bien que les représentants belges à la BM se disent « préoccupés » par ces projets problématiques au regard des droits humains<sup>26</sup>, la Belgique continue de s'investir au sein du Comité des directeurs de la BM et il n'y a pas de remise en cause des projets de la BM en soutien de l'agrobusiness, comme c'est le cas notamment en Afrique sub-saharienne (voir l'exemple des parcs agro-industriels en RDC).

<sup>20</sup> Avis du Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement, « Le mandat de la Belgique au sein de la Banque mondiale », 14 janvier 2016.

<sup>21</sup> Campagne « Tous trompés », initiée par SOS Faim et soutenue par 40 organisations. [www.toustrompes.be](http://www.toustrompes.be)

<sup>22</sup> Oakland Institute, « New Name, Same Game: World Bank's Enabling the Business of Agriculture », Oakland, 2014. [http://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/New%20Name,%20Same%20Game\\_0.pdf](http://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/New%20Name,%20Same%20Game_0.pdf)

<sup>23</sup> Compliance Advisor Ombudsman. « CAO Cases ». Uganda, Agri-vie Fund – 01, Kiboga. [http://www.cao-ombudsman.org/cases/case\\_detail.aspx?id=180](http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=180) (consulté le 28 août 2014)

<sup>24</sup> Compliance Advisor Ombudsman. « CAO Cases ». Honduras, Dinant – 01, Vice President Request. [http://www.cao-ombudsman.org/cases/case\\_detail.aspx?id=188](http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=188)

<sup>25</sup> Compliance Advisor Ombudsman. « CAO Cases ». Cambodia: VEIL II – 01, Ratanakiri Province. [http://www.cao-ombudsman.org/cases/case\\_detail.aspx?id=212](http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=212)

<sup>26</sup> Informations récoltées lors des sessions de dialogue entre les représentants belges à la BM et la société civile et notamment la réunion du 15/12/2015.

## AGRO-INDUSTRIE VS. AGRICULTURE PAYSANNE EN RDC : L'EXEMPLE DES PARCS AGROINDUSTRIELS<sup>27</sup>

L'ANAPI – Agence nationale de promotion des investissements – créée grâce à l'impulsion de la BM pour opérationnaliser le Code sur les investissements en RDC ne s'en cache pas « La RDC est une terre aux multiples potentialités et opportunités d'investissements. 80 millions d'ha de terres arables, dont 5 % sont utilisés. Opportunités : création de 22 parcs agroindustriels, dont Bukanga Lonzo. »

Bukanga Lonzon, créé en 2013, est un projet pilote des PAI. Il s'étend sur 80.000 ha. La BM a déjà engagé \$110 millions pour soutenir le secteur agricole dans la région, dont une partie ira au développement des infrastructures du parc.

De leur côté les organisations paysannes congolaises et leurs partenaires internationaux regroupés au sein de l'Alliance AgriCongo dénoncent une priorité une nouvelle fois « accordée aux investisseurs développant des monocultures intensives et de taille importante, au détriment des petits exploitants agricoles, mettant en œuvre une agriculture plus durable »<sup>28</sup>.

Dans ce contexte un avis récent du Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement demande au Ministre de la Coopération d'effectuer une évaluation approfondie des orientations stratégiques de la BM au regard des objectifs de notre coopération et « d'en tirer les conséquences et réévaluer l'engagement de la Belgique, y compris sur le plan financier, au sein de la Banque et rediriger une partie du budget vers d'autres institutions multilatérales plus en phase avec les objectifs de la coopération belge »<sup>29</sup>.

### 1.4.2. BIO : financement des multinationales de l'agrobusiness

La Société belge d'Investissement pour les Pays en Développement (BIO) a été créée en 2001 avec comme mission de soutenir l'investissement privé dans les pays en développement. Depuis sa création BIO a pris un rôle de plus en plus important parmi les instruments de la coopération, notamment dans le secteur agroalimentaire qui constitue l'un de ses secteurs prioritaires. En tant qu'instrument de la coopération bilatérale, BIO doit s'inscrire dans les orientations de la Note stratégique en soutenant notamment des micro-petites et moyennes entreprises (MPME) de l'agroalimentaire (contrat de gestion article premier). Cependant, à plusieurs reprises, les ONG membres de la CCF ont mis en évidence les difficultés de BIO de soutenir des projets de soutien à l'agriculture familiale. Les exigences de rentabilité et le seuil minimum d'investissement restent des freins majeurs pour investir dans les MPME et BIO peine à trouver sa place dans le financement d'entreprises complémentaires aux agricultures familiales<sup>30</sup>.

27 Source : « La participation de la Belgique au sein de la Banque mondiale : un modèle à revoir », Document de campagne de SOS Faim – Tous trompés, Avril 2016. <http://www.toustrompes.be/wp-content/uploads/2016/04/Argumentaire-Campagne-2016.pdf> (accédé le 14/06/2016).

28 « Les Parcs agro-industriels en R.D.Congo : positions des organisations paysannes congolaises et de l'Alliance Agri-Congo », septembre 2014. <http://www.sosfaim.org/be/wp-content/uploads/sites/3/2014/09/plaidoyer-AgriCongo-pai.pdf> (accédé le 29/09/2015).

29 Avis du Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement, « Le mandat de la Belgique au sein de la Banque mondiale », 14 janvier 2016.

30 Coalition contre la faim, « Accès au crédit pour les agriculteurs familiaux. Comment BIO peut-elle devenir réellement pertinente pour le développement? », Bruxelles, 2013.



## TABLE RONDE DE LA CCF EN SEPTEMBRE 2013 - RECOMMANDATIONS DE LA CCF À L'ÉGARD DE BIO

Les conclusions de l'étude sont que BIO peut soutenir des agriculteurs familiaux avec l'accès au crédit par 7 mesures différentes :

1. Intégration de l'agriculture familiale dans l'organisation de BIO
2. Création au sein de BIO d'un fonds spécifique pour l'agriculture familiale
3. Renforcement du micro-financement agricole
4. Renforcement des investissements dans le commerce équitable
5. Financement d'organisations de producteurs dans la chaîne agricole
6. Analyse de la pertinence en matière de développement et des modalités de coopération avec des producteurs dans le financement d'entreprises privées de la chaîne agricole
7. Réduction des exigences de rendement (ex-ante) en faveur d'une plus grande pertinence en matière de développement

Par ailleurs plusieurs rapports ont mis en évidence les financements de BIO dans des projets d'agrobusiness qui s'opposent à l'agriculture familiale. C'est le cas notamment de plusieurs financements de grandes multinationales pour des projets d'investissement foncier à large échelle (plus communément appelés accaparement des terres). BIO finance par exemple des projets de multinationales pour la production industrielle d'agrocarburants (ADDAX)<sup>31</sup>, ou d'huile de palme (Socfin<sup>32</sup> et Feronia) (voir encadré), dont les pratiques ont été dénoncées pour leurs impacts sur la sécurité alimentaire et les droits fonciers des communautés locales.

31 | BIO finance le projet ADDAX en Sierra Leone, filiale du groupe Suisse Addax & Oryx, pour l'exploitation de plus de 20.000 ha de terres pour la production d'agrocarburant à destination du marché européen.

32 | Bio finance l'entreprise Agripalma (filiale du groupe belgo-luxembourgeois Socfin) pour une exploitation agro-industrielle d'huile de palme sur 4500 ha.

## FERONIA – AGROCOLONIALISME AU CONGO<sup>33</sup>

Feronia est un groupe agroindustriel enregistré au Toronto Stock Exchange. En 2009 Feronia a racheté les anciennes plantations historiques du géant Unilever, à travers sa filiale « Plantations et Huileries du Congo » (PHC). PHC déclare avoir des concessions pour une surface totale de 101.455 ha pour des plantations industrielles de palmiers à huile en Equateur (Boteka) et dans la Province Orientale (Yaligimba and Lokutu)<sup>34</sup>. Ces concessions sont toutefois contestées par les leaders locaux. En juin 2015 des ONG congolaises et internationales publiaient un rapport dénonçant les abus de Feronia sur les droits des communautés locales<sup>35</sup>.

Le rapport mettait notamment en évidence les conditions de travail déplorables des employés, des cas de répressions brutales par les services de sécurité de l'entreprise, et des soupçons de corruption auprès de hauts dignitaires congolais. Des leaders locaux opposants au projet Feronia ont fait l'objet de criminalisation par les services de sécurité congolais, ce qui inquiète les organisations internationales de défense des droits de l'Homme<sup>36</sup>.

Malgré ces critiques sérieuses, BIO a annoncé en décembre 2015 avoir accordé un prêt de \$11 millions à Feronia pour développer ses activités en RDC, sans avoir préalablement consulté les ONG locales et internationales ayant dénoncé les abus de l'entreprise.

33 Voir GRAIN/RIAO, « Agro-colonialisme au Congo : la finance de développement européenne et américaine alimente une nouvelle phase de colonialisme en RDC », Juin 2015

34 [http://www.feronia.com/uploads/2015-03-03/feronia\\_q\\_mda\\_restated51554.pdf](http://www.feronia.com/uploads/2015-03-03/feronia_q_mda_restated51554.pdf)

35 GRAIN/RIAO, op. cit.

36 Frontline Defenders : « RDC: Enquêtes et actes d'intimidation contre le défenseur des droits humains Augustin Alphonse Bofaka et d'autres défenseurs des droits humains - See more at: <http://www.farmlandgrab.org/post/view/25533#sthash.xovhiuzE.dpuf>



### 1.4.3. Union européenne et Région flamande : Le financement de la Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition en Afrique

A travers ses différentes contributions volontaires et obligatoires, la Belgique participe aux efforts de coopération internationale de l'Union européenne. Pour 2014, l'aide belge pour le secteur de l'agriculture à travers les institutions européennes représentait 20 millions d'euros (soit 13 % de l'APD agriculture). Bien que le cadre stratégique de l'UE en matière de sécurité alimentaire identifie également le soutien aux « petits exploitants » comme vecteur de la lutte contre l'insécurité alimentaire<sup>37</sup>, plusieurs ONG européennes mettent en évidence un changement de paradigme de la coopération européenne ces dernières années vers un modèle de développement davantage basé sur les intérêts de l'agrobusiness<sup>38</sup>. Les ONG constatent une tendance à encourager les pays partenaires à multiplier les partenariats publics-privés et à développer un cadre réglementaire favorable aux investissements étrangers, perçus comme le principal vecteur de développement agricole. Dans cette perspective les petits exploitants sont perçus comme des bénéficiaires finaux, qui profiteront indirectement des investissements et d'une meilleure intégration au sein de chaînes de valeur mondialisées (global supply chains). Cette tendance est illustrée par l'initiative de la Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition en Afrique – NASAN, initiée par le G8 et soutenue par l'UE. La Région flamande participe également à la NASAN à travers un financement spécifique au Malawi<sup>39</sup>.

Cette logique top-down va en sens inverse des objectifs de la Note stratégique qui place les petits producteurs au centre des préoccupations en visant avant tout à renforcer les acteurs de la base (notamment les organisations paysannes et les femmes rurales), à améliorer la gouvernance du secteur agricole, à sécuriser et améliorer la production des petits producteurs, et à améliorer la commercialisation via la valorisation et l'accès aux marchés (locaux et internationaux). Etant donné les divergences d'approche, la Belgique devrait prendre une position claire contre la NASAN au sein de l'UE, comme l'a d'ailleurs fait le Parlement européen<sup>40</sup>.

37 Voir la communication de 2010 intitulé « Un cadre stratégique de l'UE pour aider les pays en développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire ».

38 CONCORD and Hands On the Lands Alliance, « Investing for development? Examining the impact of the EU's investment regime on Food Security, the right to food and land governance », Brussels, 2015

39 La Région flamande est identifiée comme partenaire de la NASAN au Malawi et contribue au financement des programmes à hauteur d'environ \$18 millions sur 4 ans. Voir Country Cooperation Framework to support the New Alliance for Food Security and Nutrition in Malawi. p.14, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/208059/new-alliance-progress-report-coop-framework-malawi.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/208059/new-alliance-progress-report-coop-framework-malawi.pdf)

40 Résolution du Parlement européen du 7 juin 2016 sur la nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition (2015/2277(INI))



## LA NOUVELLE ALLIANCE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET LA NUTRITION

La Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition (NASAN) est une initiative du G8 lancée en 2012 qui vise à améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition par l'accélération de l'apport de capitaux privés pour développer le secteur agricole africain. Dix pays d'Afrique subsaharienne participent à l'initiative en partenariat avec les gouvernements du G8 et d'autres gouvernements associés, des organisations internationales, ainsi que 180 entreprises internationales et locales qui ont signé des lettres d'intention pour investir quelques \$7,8 milliards dans le développement agricole africain. La NASAN a été fortement critiquée, tant par la société civile<sup>41</sup> que par des experts indépendants<sup>42</sup>, car elle favorise les intérêts des grandes entreprises multinationales aux dépens des petits producteurs.

Au Malawi par exemple, où l'Union européenne est désignée chef de file pour les bailleurs internationaux, la cadre de coopération signé avec le gouvernement prévoit que les autorités s'engagent à libérer 200.000 ha de terres pour des investissements agricoles à large échelle. Le cadre de coopération prévoit également l'élimination des barrières à l'exportation, la révision du régime de taxation pour les investisseurs, et la mise en œuvre d'un programme d'harmonisation des semences. Ce dernier aura pour effet de limiter les droits des petits producteurs à utiliser et vendre leurs semences paysannes. Au vu des critiques de plus en plus nombreuses, le Parlement européen a adopté une résolution en juin 2016 dénonçant les orientations de la NASAN en faveur de l'agrobusiness et invitant les gouvernements à suspendre ou à revoir tous les projets préjudiciables et au contraire à « favoriser les mesures qui privilégient et protègent les petits producteurs alimentaires, notamment les femmes »<sup>43</sup>.

- 41 Call of Civil Society Organizations to their Governments on the New Alliance for Food Security and Nutrition in Africa, June 2015.
- 42 O. De Schutter, « The New Alliance for Food Security and Nutrition in Africa », Study requested by the European Parliament's Committee on Development, Brussels, November 2015.
- 43 Résolution du Parlement européen du 7 juin 2016 sur la nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition (2015/2277(INI))





## DEUXIÈME PARTIE

# VERS UNE APPROCHE BASÉE SUR LES DROITS HUMAINS

### 2.1. CONTEXTE : L'APPROCHE BASÉE SUR LES DROITS HUMAINS COMME NOUVELLE PRIORITÉ DE LA COOPÉRATION BELGE

« Dans les prochaines années, le gouvernement reformera [...] en profondeur la vision stratégique de la coopération belge au développement en articulant la coopération belge au développement autour de deux axes: une approche fondée sur les droits et une croissance économique durable. »  
Alexander De Croo, Exposé d'orientation politique – Coopération au développement (14 novembre 2014)<sup>44</sup>.

L'orientation du ministre de Croo s'inscrit en droite ligne de la nouvelle loi de 2013<sup>45</sup> relative à la coopération belge au développement, qui place les droits humains au coeur de notre politique de coopération. Les droits humains constituent à la fois un objectif de notre coopération et un principe de base.

#### EXTRAITS PERTINENTS DE LA LOI RELATIVE À LA COOPÉRATION BELGE AU DÉVELOPPEMENT DU 19 MARS 2013<sup>46</sup> :

##### DÉFINITIONS

18° "les droits humains" : les droits universels et inaliénables établis notamment par la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies (AGNU) du 10 décembre 1948, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par l'AGNU le 16 décembre 1966, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté par l'AGNU le 19 décembre 1966, la Déclaration sur le droit au développement adoptée par l'AGNU le 4 décembre 1986 ainsi que la déclaration et le programme d'action de Vienne adoptés le 25 juin 1993 par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme;

##### OBJECTIFS

Art. 4. La Coopération belge au Développement contribue, dans ce cadre, à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'état de droit, en ce compris la bonne gouvernance, ainsi qu'à l'objectif du respect de la dignité humaine, des droits humains dans toutes leurs dimensions et des libertés fondamentales, portant une attention particulière à la lutte contre toute forme de discrimination.

##### PRINCIPES DE BASE

Art. 9. La Coopération belge au Développement s'inscrit dans les principes, déclarations et conventions des Nations Unies concernant le développement et l'environnement ainsi que les droits humains dans toutes leurs dimensions.

Art. 11. § 1er. Conformément aux articles 4 et 5, la Coopération belge au Développement intègre comme thèmes prioritaires :

- 1° Les droits humains, en ce compris les droits des enfants;
- 2° Le travail décent et durable;
- 3° La consolidation de la société.

<sup>44</sup> Chambre des représentants, DOC 54 0020/017, [http://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/nov14\\_De\\_Croo-Beleidsverklaring.pdf](http://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/nov14_De_Croo-Beleidsverklaring.pdf)

<sup>45</sup> [www.acodev.be/node/23301](http://www.acodev.be/node/23301)

Le processus d'évaluation et de révision de la Note stratégique pour le secteur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire nous offre l'opportunité d'appliquer concrètement une approche basée sur les droits humains à la coopération belge au développement dans les secteurs de l'agriculture et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Dans cette perspective, **la réalisation du droit à une alimentation adéquate doit se retrouver au cœur des politiques et programmes de développement.** Aussi, la nouvelle Note stratégique doit être ancrée dans les instruments internationaux relatifs au droit à l'alimentation et appliquer les principes d'une approche de développement basée sur les droits humains.

Une approche de développement basée sur les « droits humains » implique un **cadre conceptuel** et un certain nombre de **principes fondamentaux** avec des conséquences concrètes pour les orientations des politiques et programmes de la coopération belge au développement<sup>47</sup>.

## 2.2. LE DROIT À L'ALIMENTATION : GUIDE DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT

### 2.2.1. La réalisation du droit à l'alimentation comme objectif des politiques de développement

Adopter une approche basée sur les droits humains pour le développement implique de passer d'un paradigme de la coopération au développement basé sur les besoins à un paradigme basé sur les droits. Dans une approche basée sur les droits humains, la concrétisation de ces droits doit être **l'objectif** essentiel au stade de la formulation des politiques et des programmes de développement.

C'est donc **la réalisation du droit à l'alimentation** qui doit constituer l'objectif essentiel de la nouvelle note. D'autres objectifs peuvent évidemment être envisagés mais ceux-ci ne seront retenus que s'ils concourent à la concrétisation du droit à l'alimentation pour tous, en accordant une attention spécifique à la situation des groupes marginalisés. Dans ce cadre, la croissance économique, l'augmentation de la productivité ou l'appui au secteur privé ne peuvent être en soi des objectifs de la coopération au développement mais des moyens envisagés – s'il est prouvé que cela participe à la réalisation du droit à une alimentation adéquate.

<sup>46</sup> Loi parue au Moniteur belge le 12 avril 2013, telle que modifiée par la Loi du 9 janvier 2014, la Loi du 29 mai 2015 et la Loi du 16 juin 2016.

<sup>47</sup> La Région flamande est identifiée comme partenaire de la NASAN au Malawi et contribue au financement des programmes à hauteur d'environ \$18 millions sur 4 ans. Voir Country Cooperation Framework to support the New Alliance for Food Security and Nutrition in Malawi. p.14, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/208059/new-alliance-progress-report-coop-framework-malawi.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/208059/new-alliance-progress-report-coop-framework-malawi.pdf)  
Résolution du Parlement européen du 7 juin 2016 sur la nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition (2015/2277(INI))



### 2.2.2. Respect et mise en œuvre des instruments internationaux relatifs au droit à l'alimentation

Une approche de droits humains implique que toutes les activités de coopération pour le développement dans tous les secteurs et à toutes les étapes du processus de programmation, doivent être guidés et inspirés par les principes et les normes tirés des **traités internationaux relatifs aux droits de l'homme**.

Dans cette perspective il est essentiel que la nouvelle Note stratégique respecte les traités internationaux de droits humains et fasse explicitement référence aux instruments de droits humains pertinents pour la réalisation du droit à une alimentation adéquate – particulièrement les textes et principes définissant et interprétant le droit à l'alimentation, les droits des paysan-ne-s et tous les droits connexes qui doivent être protégés pour lutter contre la faim (droit au travail décent, droit à l'éducation, droit à la santé, etc.). On se référera notamment aux instruments suivants :

- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ;
- Observation générale n°12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à une nourriture suffisante ;
- Recommandations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies ;
- Rapports des rapporteurs spéciaux sur le droit à l'alimentation<sup>48</sup> ;
- Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale ;

- 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 ;
- Cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition ;
- Les décisions et recommandations du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA).

En termes d'impact sur le contenu des programmes et actions, **ce principe implique l'importance donnée à l'appui aux autorités locales** pour mettre en œuvre ces mêmes instruments et des droits humains de manière générale. On soulignera aussi l'importance qui doit être donnée **au renforcement des politiques publiques de régulation et de protection des biens communs**.

48 | <http://www.ohchr.org/FR/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>

### 2.2.3. Identification des détenteurs de droits et des débiteurs d'obligations

L'un des apports les plus précieux d'une approche fondée sur les droits est qu'elle permet aux acteurs de la coopération au développement d'identifier les **détenteurs de droits** et par conséquent, ceux qui doivent être bénéficiaires des politiques et programmes, qui doivent surtout être en leur cœur et qui doivent être renforcés et participer aux prises de décisions (voir ci-dessous, principes d'une approche basée sur les droits humains). La question est donc de savoir quelles sont les populations les plus vulnérables et marginalisées face à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle et dans le secteur de l'agriculture ?

Les constats et les chiffres sont sans appel sur cette question. Toutes les **agences des Nations Unies** font la même analyse : « *la faim, comme la pauvreté, continue d'être principalement un problème rural et qu'au sein de la population rurale ce sont ceux qui produisent des denrées alimentaires qui sont touchés de façon disproportionnée, en particulier dans les pays en développement, [...] 80 % des personnes souffrant de la faim vivent dans des zones rurales et que 50 % d'entre elles appartiennent à la petite paysannerie traditionnelle ou pratiquent une agriculture de subsistance, et sont particulièrement exposées à la précarité alimentaire, à la malnutrition, à la discrimination et à l'exploitation* »<sup>49</sup>.

De son côté la FAO, à l'occasion de l'année internationale pour l'agriculture familiale en 2014, rappelait que « *L'agriculture familiale est la forme d'agriculture la plus répandue, dans les pays développés comme dans les pays en développement. Il existe plus de 500 millions d'exploitations agricoles familiales dans le monde. L'agriculture familiale est pratiquée par de petits agriculteurs et des exploitants de taille moyenne, des paysans, des peuples*

*autochtones, des communautés traditionnelles, des pêcheurs, des éleveurs nomades, des cueilleurs et des ramasseurs, ainsi que de nombreux autres groupes, dans toutes les régions et dans tous les biomes de la planète. Les agriculteurs familiaux peuvent contribuer à éliminer la faim et la malnutrition de la face de la terre. La plupart sont des agriculteurs familiaux, en particulier de petits exploitants agricoles, qui ont un accès insuffisant aux ressources naturelles, aux politiques et aux technologies. Il est largement démontré que les agriculteurs familiaux pauvres peuvent déployer rapidement leur potentiel de productivité une fois le cadre de politique approprié mis en place* ».

Au regard d'une approche fondée sur les droits humains dans le cadre de programmes de coopération au développement dans le secteur de l'agriculture et la sécurité alimentaire et nutritionnelle, les détenteurs de droits sont donc **les producteurs d'aliments à petites échelles et les agriculteurs familiaux – et notamment les femmes rurales et les jeunes**.

C'est d'ailleurs les mêmes bénéficiaires qui sont identifiés pour l'atteinte de l'**Objectif de développement durable n°2 Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable** : *L'extrême pauvreté et la faim sont à prédominance rurale et les petits exploitants et leurs familles constituent une part très importante des pauvres et des affamés. Ainsi, l'éradication de la pauvreté et de la faim sont intimement liés à la relance de la production alimentaire, de la productivité agricole et des revenus ruraux*<sup>50</sup>.

*De manière générale, lorsque la coopération pour le développement est fondée sur les droits de l'homme, les personnes sont considérées comme «des acteurs clefs de leur propre développement plutôt que des bénéficiaires passifs de produits et de services»<sup>51</sup>.*

49 Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, Promotion et protection des droits de l'homme des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, A / HRC/26/L.13, 23/06/2014,

50 Sustainable development knowledge platform, Food security and nutrition and sustainable agriculture, <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/foodagriculture>  
51 Rapport d'O. DE SCHUTTER, Rapporteur spécial des NU pour le droit à l'alimentation, Le rôle de la coopération en faveur du développement et de l'aide alimentaire dans la réalisation du droit à une alimentation suffisante : de la charité à l'obligation, A/HRC/10/5, 11 février 2009, [www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/or4-a-hrc-10-5-advanced-edited-version.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/or4-a-hrc-10-5-advanced-edited-version.pdf)

Quant aux **débiteurs d'obligations**, sous l'angle des droits de l'homme, ceux-ci sont les **États**. En effet, ce sont eux les sujets de droit international et ils ont donc des obligations en vertu de celui-ci. Cela se justifie par le fait que ce sont les États qui s'engagent et qui sont dès lors redevables de leurs engagements. A eux, ensuite, de prendre les mesures nécessaires au sein de leur « juridiction » pour faire respecter les règles des traités par les acteurs privés. Ce sont tous les niveaux des pouvoirs publics (tous les types et dans tous les secteurs tant au niveau local, régional que national) qui sont responsables de respecter, protéger et garantir les droits humains. Dans une moindre mesure, **certaines acteurs non étatiques** vont aussi se voir attribuer certaines obligations spécifiques – qu'il s'agisse d'individus, d'organisations internationales ou d'organisations de la société civile.

Une politique de développement basée sur les droits aura donc comme objectif combiné de renforcer tant les capacités des détenteurs de droits que celles des débiteurs d'obligations. Cette approche permet d'arriver à des résultats beaucoup plus durables et pérennes qu'une approche visant à limiter ou combler les besoins identifiés sans approche systémique.



## 2.3. APPLICATION DES PRINCIPES D'UNE APPROCHE BASÉE SUR LES DROITS HUMAINS

Le cadre conceptuel d'une approche basée sur les droits humains comporte une série de principes fondamentaux qui doivent servir de guide à l'élaboration des politiques et programmes de développement. Ces principes sont connus sous l'acronyme anglais PANTHER (*Participation, Accountability, Non-discrimination and Equality, Transparency, Human dignity, Empowerment, Rule of Law*)<sup>52</sup>. Nous mettons en évidence certains principes particulièrement pertinents dans le cadre de la révision de la Note stratégique.

### 2.3.1. Participation et autonomisation (empowerment)

« Ne faites rien pour nous, sans nous ! »

Le principe de participation requiert que les détenteurs de droits soient directement associés à la définition des politiques et programmes de développement qui les concernent. Il s'agit autant d'un objectif que d'un moyen de développement. Le principe de participation va bien au-delà d'une simple consultation. Dans ce sens, la nouvelle note stratégique devrait assurer une participation systématique des détenteurs de droits, en particulier les organisations paysannes et les représentants des groupes de femmes et de jeunes. Elle devrait faciliter l'institutionnalisation de mécanismes participatifs et démocratiques au niveau local et national pour l'élaboration de politiques publiques dans le secteur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire. A cet égard, le renforcement des capacités des organisations paysannes est un élément clé. Les programmes doivent encourager le renforcement des capacités des plus marginalisés pour que ceux-ci puissent exiger de l'État et des autres débiteurs d'obligations qu'ils respectent leurs obligations.

52 Voir notamment la note de synthèse de la FAO : FAO, « Les droits humains - une stratégie pour la lutte contre la faim », Fiche d'information 2, Mars 2012, <http://www.fao.org/docrep/016/ap560f/ap560f.pdf>



Dans le cadre des relations bilatérales entre Etats, celles-ci seront plutôt envisagées comme triangulaires en incluant les parlements nationaux, les organisations de la société civile et organisations paysannes<sup>53</sup>.

### 2.3.2. Egalité et non-discrimination

Le principe d'égalité et non-discrimination nécessite qu'une identification des groupes particulièrement discriminés et marginalisés soit réalisée préalablement à la définition de politiques et programmes de développement. Une fois cette analyse effectuée, les politiques et programmes de développement doivent cibler en priorité ces groupes marginalisés et doivent viser l'amélioration de leurs conditions. Dans tous les cas des mesures spécifiques doivent être prises pour éviter que les programmes aient des impacts négatifs sur les groupes marginalisés (do no harm). Dans ce sens, des programmes qui viseraient une augmentation globale de la productivité agricole mais qui aggraverait la situation des groupes marginalisés n'est pas compatible avec une approche basée sur les droits (voir ci-dessus point (3) Identification des détenteurs de droits et des débiteurs d'obligations).

Les gouvernements croient encore que lutter contre la faim consiste à augmenter la production agro-industrielle à grande échelle. Ces grandes plantations présentent certes la capacité d'alimenter les grands marchés internationaux, mais elles accroissent les inégalités dans les zones rurales beaucoup plus qu'elles ne les réduisent. Et elles conduisent à exercer une pression, une concurrence sur les terres et l'eau, qui est tout à fait problématique pour les petits paysans eux-mêmes (Olivier De Schutter, 2011)<sup>54</sup>.

53 Rapport d'O. DE SCHUTTER, Rapporteur spécial des NU pour le droit à l'alimentation, Le rôle de la coopération en faveur du développement et de l'aide alimentaire dans la réalisation du droit à une alimentation suffisante : de la charité à l'obligation, A/HRC/10/5, 11 février 2009, p. 16, [www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/or4-a-hrc-10-5-advanced-edited-version.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/or4-a-hrc-10-5-advanced-edited-version.pdf)

54 Citation de O. De Schutter repris dans l'article : La Libre Belgique, Olivier De Schutter: "On vote trois fois par jour", 27 mai 2011, <http://www.lalibre.be/actu/international/olivier-de-schutter-on-vote-trois-fois-par-jour-51b8d3cfe4b0de6db9c1723a>

### 2.3.3. Transparence et obligation de rendre des comptes (accountability)

Le principe de transparence doit être respecté et promu à tous les niveaux, que ce soit dans la formulation des politiques, l'adoption des programmes ou l'allocation des budgets. Des recours doivent être prévus en cas de non-respect de ce principe.

D'autre part, cela demande aussi – comme le principe de participation – de **renforcer les capacités des titulaires de droits (groupes marginalisés et vulnérables)** pour qu'ils puissent exiger des porteurs d'obligations d'être redevable de leurs actions.

Le principe de redevabilité implique que des **mécanismes de recours effectifs** soient mis en place pour les personnes dont les droits seraient bafoués par des politiques ou programmes de développement. Bien que la responsabilité du respect et de la protection des droits humains incombent en premier lieu aux pays partenaires, la coopération belge doit s'assurer que des mécanismes de recours existent et sont accessibles pour les victimes affectées par les projets financés par la Belgique. Dans ce sens, plusieurs banques de développement ont institué des mécanismes de recours indépendants pour les projets du secteur privé qu'elles financent<sup>55</sup>. Ce n'est actuellement pas le cas pour BIO. Par ailleurs, suite aux recommandations du Comité pour les droits économiques, sociaux et culturels des Nations-Unies, la coopération allemande (GIZ) réfléchit actuellement à l'instauration d'un mécanisme de recours indépendant, à travers l'institut allemand pour les droits humains<sup>56</sup>. La Belgique de son côté, ne dispose toujours pas d'institut national de droits de l'homme, malgré les nombreuses recommandations des institutions internationales...

55 Voir le Compliance Advisor Ombudsman de la Société financière internationale: <http://www.cao-ombudsman.org/>. Les banques de développement allemande et néerlandaise ont également institué un mécanisme commun de plainte. DEG/FMO « Independent Complaints Mechanisms », 2016. <https://www.deginvest.de/DEG-Documents-in-English/About-DEG/Responsibility/Independent-Complaints-Mechanism-DRAFT-FOR-CONSULTATION.pdf>

56 Andrea Kämpf (2015), Human Rights Requires Accountability : Why German development cooperation needs a human rights complaints mechanism, German Institute for Human Rights, Berlin.

## 2.4. APPROCHE HOLISTIQUE ET RAPPORTS DE FORCE

### 2.4.1. Approche holistique

Un autre intérêt indéniable d'une approche basée sur les droits est le point de vue holistique qu'elle permet. On prendra en compte la famille, la communauté, la société civile ainsi que les autorités locales et nationales mais également le contexte social, politique, économique et juridique. Cette analyse de la situation permet notamment de mieux comprendre les rapports de force. Le fait d'identifier les groupes dépourvus de droits effectifs – ainsi que les groupes susceptibles de nier les droits de certains autres – permet de **mettre en évidence les causes profondes de la pauvreté et de la vulnérabilité**.

Dans le cadre des programmes de développement dans le secteur de l'agriculture, il est donc fondamental de ne pas adopter d'œillères sectorielles mais d'envisager la complexité sociale, politique, économique et juridique dans son ensemble. Il est nécessaire de faire cette analyse et de faire de la réduction des inégalités un objectif clair (pas seulement en adoptant uniquement une « approche genre »). L'analyse des rapports de force permettra aussi de voir comment renforcer les représentants des groupes défavorisés par rapports aux acteurs privés ayant une position dominante. Cette analyse du contexte social, politique, économique, juridique, etc. permettra de ne pas centrer la politique de coopération au développement dans le secteur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et de l'agriculture uniquement vers la productivité et la croissance en faisant l'impasse sur la multifonctionnalité de l'agriculture. L'agriculture n'est pas seulement un secteur économique mais est aussi un facteur important de cohésion sociale, de dynamisme rural, de protection de l'environnement, de produits de consommation sains et de qualité pour le reste de la population.

L'actualisation de l'analyse du contexte de la note de 2010 permettra également de préciser l'importance de **l'accès et le contrôle sur des ressources naturelles productives** (terre, forêts, pêche, etc.) par ceux qui en vivent. Cet aspect se confirme comme étant un élé-

ment clé et critique depuis des décennies et encore plus ces dernières années. Cet aspect doit absolument être intégré en priorité dans la note.

### 2.4.2. Le secteur privé dans le cadre d'une approche de développement basée sur les droits

La participation du secteur privé représente bien évidemment un levier important de développement. Dans le cadre d'une approche de développement basée sur les droits humains il est toutefois important d'identifier quels sont les acteurs du secteur privé qui permettent effectivement de lutter contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle et de définir un cadre réglementaire pour le secteur privé permettant de protéger les droits des groupes marginalisés.

Pour ce faire, il est important de pouvoir faire une différence entre le « **secteur privé pratiquant une agriculture à petite échelle** » et le « secteur privé de production agro-industriel à grande échelle ». Le premier, « secteur privé pratiquant une agriculture à petite échelle », peut et doit être considéré comme bénéficiaire de la coopération au développement car il est directement constitué des personnes physiques détentrices de droits (voir plus haut) et participe à une économie sociale et solidaire (par exemple, les coopératives paysannes, les groupements d'intérêt économique en agriculture familiale, les entreprises à finalité sociale dans le secteur agroalimentaire, etc.). Le deuxième, le « secteur privé de production agro-industriel à grande échelle » pose de nombreux problèmes puisqu'il restreint l'espace disponible à l'agriculture familiale et l'empêche de se moderniser progressivement. De plus il peut menacer l'accès au marché au premier par la concurrence excessive qu'il lui impose. Il ne peut de ce fait être considéré comme un partenaire de coopération.

Enfin, il est important de parler du secteur privé de transformation et de valorisation agro-industriel. Ce secteur peut lui aussi être divisé entre acteurs qui participent à une éco-

57 | U. Jonsson, Human Rights Approach to Development Programming. UNICEF, Nairobi, 2003. , p. 22, <http://www.unicef.org/rightsresults/>

nomie sociale et solidaire et les multinationales. Si les premiers sont des partenaires de la coopération au développement légitimes, il faut préciser dans quel cadre les deuxièmes peuvent l'être car les multinationales ne participent pas toujours au renforcement des producteurs d'aliments à petites échelles et des agriculteurs familiaux (détenteurs de droits). Ces entreprises multinationales n'étant pas investies d'une fonction publique quelconque ou d'obligations directes en matière de droits humains – et n'étant pas redevables vis-à-vis des bénéficiaires des programmes de développement<sup>58</sup> – il faut s'assurer par une régulation publique et une participation effective des organisations paysannes représentatives que la transformation et la valorisation des produits agricoles bénéficient aussi aux producteurs agricoles et réduisent la pauvreté de ces derniers. Vu la difficulté de distinguer ces acteurs comme favorisant ou non l'accomplissement des droits humains et la réduction de la pauvreté, la coopération doit se limiter à financer les organisations paysannes et les ONG travaillant avec ces acteurs et non ces acteurs directement.

De plus en plus de sources académiques et intergouvernementales<sup>59</sup> prouvent d'ailleurs que :

- La grande majorité des investissements agricoles sont réalisés par les producteurs d'aliments à petites échelles eux-mêmes et non par les entreprises privés à moyenne ou grande échelle ;
- Le « secteur privé du secteur agro-industriel à grande échelle » est généralement orienté vers l'exportation et l'accumulation du capital et néglige souvent le marché intérieur ;
- La tendance actuelle des « partenariats publics-privés » dans le secteur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle ne participe que marginalement à la réalisation du droit à l'alimentation des populations les plus vulnérables.

58 U. Jonsson, Human Rights Approach to Development Programming, UNICEF, Nairobi, 2003, p. 22, <http://www.unicef.org/rightsresults/>

59 Voir notamment : High level panel of experts, Investing in smallholder agriculture for food security. A report by The High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, Rome, CFS-HLPE, 2013, p. 13

Dans le contexte actuel parfois enclin à confier des responsabilités et obligations publiques au secteur privé, une approche basée sur les droits permet de délimiter le champ d'action de la coopération au développement et d'exclure certains acteurs du secteur privé suivant la distinction effectuée ci-dessus.

**> voir la Résolution du Parlement Européen « NOUVELLE ALLIANCE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET LA NUTRITION », adoptée par le PE en plénière le 6 juin 2016.**

En considérant que la crise alimentaire de 2008 a débouché sur la prise de conscience généralisée de la nécessité de soutenir la production alimentaire des petits exploitants à destination du marché intérieur;

6. critique l'hypothèse selon laquelle l'investissement des entreprises dans l'agriculture favoriserait automatiquement la sécurité alimentaire et la nutrition et réduirait la pauvreté;

85. estime que les financements apportés à la NASAN par les membres du G8 vont à l'encontre de l'objectif de soutien des entreprises locales, qui ne peuvent concurrencer des multinationales qui bénéficient déjà d'une position dominante et, souvent, de conditions commerciales, tarifaires et fiscales préférentielles;

86. rappelle que l'aide au développement a pour objectif la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté; est convaincu que l'aide publique au développement devrait se concentrer sur l'aide directe à l'agriculture à petite échelle;

87. insiste sur la nécessité de redynamiser l'investissement public dans l'agriculture africaine tout en favorisant l'investissement privé, et d'accorder la priorité à l'investissement dans l'agroécologie afin d'améliorer durablement la sécurité alimentaire, de réduire la pauvreté et la faim et, dans le même temps, de préserver la biodiversité ainsi que de respecter les connaissances autochtones et l'innovation locale;



## 2.5. RECOMMANDATIONS

- La réalisation du droit à une alimentation adéquate doit être un objectif central de la nouvelle Note stratégique sur l'agriculture et la sécurité alimentaire et nutritionnelle ;
- La nouvelle Note stratégique doit respecter les traités internationaux de droits humains et se référer explicitement aux instruments pertinents relatifs au droit à l'alimentation – en particulier les Directives sur le droit à l'alimentation, les Directives sur la gouvernance foncière, le Cadre stratégique global pour la sécurité alimentaire, les travaux des rapporteurs spéciaux sur le droit à l'alimentation et les recommandations du Comité pour la sécurité alimentaire mondiale ;
- La Note stratégique doit veiller à ce que les principes d'une approche de développement basée sur les droits humains soient appliqués dans la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et programmes de développement – à savoir la participation, l'obligation de reddition des comptes (accountability), l'égalité et la non-discrimination, la transparence, la dignité humaine, l'habilitation des groupes marginalisés (empowerment), l'État de droit ;
- Une approche basée sur les droits humains demande de cibler les groupes marginalisés, particulièrement touchés par l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. A cet égard le ciblage sur l'agriculture familiale et paysanne reste tout à fait pertinent dans la nouvelle Note stratégique ;
- Les obligations de droit international incombant aux États pour réaliser le droit à une alimentation adéquate et à la nutrition leur imposent de réorienter leurs systèmes agricoles vers des modes de production hautement productifs et hautement durables. Dans ce cadre, la nouvelle Note devrait notamment soutenir les politiques publiques et les investissements qui appuient des systèmes agroalimentaires durables et l'adoption de pratiques agroécologiques ;
- La nouvelle note stratégique doit particulièrement veiller à mettre en place des mécanismes assurant une participation active des groupes-cibles, en particulier les organisations paysannes et les organisations de femmes et de jeunes, à tous les stades d'élaboration et de mises en œuvre des politiques et programmes de développement. Des mesures de renforcement des capacités spécifiques doivent assurer la pleine participation des détenteurs de droits ;
- Des analyses spécifiques doivent être réalisées afin de veiller à ce que les programmes de développement n'aient pas d'impact négatif sur les groupes les plus marginalisés (do no harm) et des recours doivent être accessibles pour les groupes qui s'estimeraient lésés par les programmes de développement de la coopération belge ;
- Le soutien au secteur privé doit permettre de lutter effectivement contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle et doit s'effectuer dans un cadre réglementaire assurant le respect et la protection du droit à l'alimentation des groupes marginalisés. Dans cette perspective la note devrait cibler uniquement le soutien aux micros, petites et moyennes entreprises de l'agroalimentaire (coopératives paysannes, groupements d'intérêt économique en agriculture familiale, entreprises à finalité sociale dans le secteur agroalimentaire, etc.) qui sont constituées des détenteurs de droits et visent principalement le développement des marchés alimentaires locaux.



# BIBLIOGRAPHIE

- A. Kämpf (2015), *Human Rights Requires Accountability : Why German development cooperation needs a human rights complaints mechanism*, German Institute for Human Rights, Berlin.
- B. Peeters (2015), « *Le rôle des organisations paysannes dans l'accèsion à la sécurité alimentaire et le soutien de ces organisations par les ONG belges* », rapport commandité par la Coalition contre la faim, Bruxelles.
- CNCD-11.11.11 (2015), « *Rapport 2015 sur l'Aide Belge au Développement* », CNCD-11.11.11., Bruxelles.
- Coalition contre la faim (2013), « *Accès au crédit pour les agriculteurs familiaux. Comment BIO peut-elle devenir réellement pertinente pour le développement ?* », Bruxelles.
- Coalition contre la faim (2015), « *Colloque : Objectif 2020 – L'agriculture familiale au coeur des politiques contre la faim* », Rapport analytique, Bruxelles.
- CONCORD and Hands On the Lands Alliance (2015), « *Investing for development? Examining the impact of the EU's investment regime on Food Security, the right to food and land governance* », Brussels.
- F. Kroff (2016), « *Adopter une approche basée sur les droits humains dans la révision de la Note stratégique agriculture et sécurité alimentaire* », Coalition contre la faim, Bruxelles.
- FAO (2012), « *Les droits humains - une stratégie pour la lutte contre la faim* », Fiche d'information 2, Rome.
- GRAIN/RIAO (2015), « *Agro-colonialisme au Congo : la finance de développement européenne et américaine alimente une nouvelle phase de colonialisme en RDC* », Kinshasa.
- High level panel of experts (2013), *Investing in smallholder agriculture for food security. A report by The High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition*, CFS-HLPE, Rome.
- M. Eggen (2016), « *Aide publique de la Belgique pour l'agriculture (et la sécurité alimentaire et nutritionnelle) : bilan* », Coalition contre la faim, Bruxelles.
- N. Janne d'Othée et M. Eggen (2013), « *Ceux qui ont faim ont droit" - le droit à l'alimentation comme outil de cohérence des politiques en faveur du développement* », CNCD-11.11.11, Bruxelles.
- O. De Schutter (2008), « *Renforcer la capacité d'adaptation : un cadre fondé sur les droits de l'homme pour la réalisation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle mondiale* », rapport présenté au Conseil des Droits de l'Homme en accord avec la résolution S-7/1, adoptée par le Conseil des Droits de l'Homme le 22 mai 2008 lors de sa session spéciale sur la crise alimentaire mondiale (UN doc. A/HRC/9/23).



- O. De Schutter (2009), « *Le rôle de la coopération en faveur du développement et de l'aide alimentaire dans la réalisation du droit à une alimentation suffisante : de la charité à l'obligation* », A/HRC/10/5, Genève/New York.
- O. De Schutter (2014), « *Rapport final : Le droit à l'alimentation facteur de changement* », Dernier rapport du mandat de Rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation, soumis au 25ème Session session du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, Genève.
- O. De Schutter (2015), « *The New Alliance for Food Security and Nutrition in Africa* », Study requested by the European Parliament's Committee on Development, Brussels.
- Oakland Institute (2014), « *New Name, Same Game: World Bank's Enabling the Business of Agriculture* », Oakland.
- Office of the High Commissioner for Human Rights (2006), « *Frequently asked questions on a Human Rights Based Approach to Development Cooperation* », New York/Geneva.
- Réseau mondial pour le droit à l'alimentation et la nutrition (2014), « *Dixième anniversaire des directives sur le droit à l'alimentation : les avancées, les défis et la marche à suivre* », Rapport de synthèse de la société civile en vue de la 41ème session du Comité de la sécurité alimentaire mondiale des Nations-Unies, Rome.
- SOS Faim (2016), « *La participation de la Belgique au sein de la Banque mondiale : un modèle à revoir* », Document de campagne de SOS Faim – Tous trompés.
- U. Jonsson (2003), « *Human Rights Approach to Development Programming* ». UNICEF, Nairobi.
- UN Population Fund (2010), *A Human Rights-Based Approach to Programming. Practical Implementation. Manual and Training Materials*, New York.
- United Nations (2003), *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation - Towards a Common Understanding Among UN Agencies*, New York.
- United Nations Development Programme (2002), *A Human Rights-Based Approach to Development Programming in UNDP – Adding the missing link*, New-York.

INTERPELLER - MOBILISER - LUTTER  
POUR LE DROIT À L'ALIMENTATION !



FIAN Belgium  
Rue Van Elewijck, 35  
1050 Bruxelles  
[www.fian.be](http://www.fian.be)

