

Mise en œuvre de l'initiative « 4 pour 1 000 » : contribution à la définition d'un cadre référentiel/normatif

Pierre-Marie Aubert, Sébastien Treyer (Iddri), Anne-Laure Sablé (CCFD-Terre Solidaire), Frédéric Apollin & Bertrand Mathieu (AVSF), Laurent Levard (GRET), Patrice Burger (CARI), Sylvain Berton (AgriSud)

Lancée durant la phase préparatoire de la COP21 et développée au cours de la COP22, l'initiative « 4 pour 1 000 » entend promouvoir l'adoption de pratiques agricoles destinées à préserver, voire améliorer, les stocks de carbone organique du sol. Son but principal est de contribuer à trois objectifs complémentaires : l'amélioration de la sécurité alimentaire, l'adaptation de l'agriculture aux changements climatiques et l'atténuation de ceux-ci. Pour y parvenir, l'initiative, qui s'appuie sur une coalition multipartite internationale et volontaire, prévoit d'encourager le développement de projets à différentes échelles (régionale, nationale, infranationale) sous la direction d'intervenants divers ou de regroupements d'acteurs.

Le but poursuivi par l'initiative « 4 pour 1 000 » recouvre des dimensions agronomiques et environnementales. Cependant, d'autres dimensions devront être prises en compte si l'initiative doit produire simultanément des résultats pour chacun des trois objectifs susmentionnés (ou du moins ne pas privilégier un au détriment d'un autre). De la même façon, et sans ignorer le potentiel bénéfique que pourraient représenter les projets « 4 pour 1 000 », il convient de mentionner les risques possibles liés à leur mise en œuvre et l'importance de les prendre en considération.

Ce *Policy Brief* propose une série d'indicateurs ayant pour but de contribuer au développement d'un cadre de mise en œuvre pour les projets « 4 pour 1 000 ». Il énonce trois recommandations principales.

Ce article a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-01.

RECOMMANDATIONS

- 1) **Deux types d'indicateurs** doivent être distingués par le consortium :
 - a) Ceux qui peuvent être considérés comme des garde-fous, qui permettront l'analyse des possibles impacts négatifs d'un projet sur des aspects sociaux et environnementaux cruciaux, et qui serviront de principes d'exclusion.
 - b) Ceux pour lesquels il sera demandé aux projets de préciser l'hypothèse sur laquelle ils se fondent quant aux transformations visées et aux retombées attendues sur les trois objectifs de l'initiative.
- 2) **Les indicateurs faisant office de protections** devront couvrir les questions suivantes :
 - a) Le régime foncier
 - b) Les droits de l'Homme
 - c) L'intégrité des écosystèmes
- 3) **Les indicateurs devront servir à révéler de quelle manière les projets «4 pour 1 000» competent affecter :**
 - a) Les stocks de carbone dans le sol et les émissions mondiales de GES à l'échelle du projet.
 - b) Les structures agraires et les quatre piliers de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

L'ensemble des indicateurs proposés s'appuie sur les décisions en vigueur au niveau international listées ci-dessous, et s'établit en cohérence avec celles-ci :

1. Accords contraignants : Convention sur la diversité biologique (CDB), Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) – y compris Protocole de Kyoto et Accord de Paris –, Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (CNULCD), Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), Convention relative aux peuples indigènes et tribaux (Convention No. 169 de l'Organisation internationale du travail).
2. Déclarations internationales, lignes directrices et principes volontaires acceptés à l'échelle internationale : Objectifs de développement durable (ODD), Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers (CFS-VGGT en anglais), Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires (CFS-PRAI en anglais), Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, Guide juridique sur l'agriculture contractuelle UNIDROIT/FAO/FIDA, Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA), Principes et critères sociaux et environnementaux du Programme ONU-REDD (y compris le Consentement libre, informé et préalable), Guide OCDE-FAO pour des filières agro-responsables, Cinquième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec).
3. Autres analyses approuvées largement par les organisations internationales et la communauté internationale : rapports 2012 et 2013 du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (HLPE) du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) sur le sujet de la sécurité alimentaire et des changements climatiques et sur celui de l'investissement dans l'agriculture des petits exploitants, éditions 2014 des rapports de la FAO sur L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde et sur La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture, et Guide d'analyse ex-ante de projets d'investissements agricoles à emprise foncière.

1. PROTECTIONS SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES : ÉVITER/ LIMITER LES RISQUES ASSOCIÉS AUX PROJETS « 4 POUR 1 000 »

Globalement, les projets « 4 pour 1 000 » devraient respecter une hiérarchisation des mesures d'atténuation qui (i) anticipera et évitera les risques et impacts, et, (ii) lorsque l'évitement ne sera pas possible, minimisera ou réduira les risques et

impacts afin qu'ils atteignent un niveau acceptable. Quatre types principaux d'impacts sont envisagés dans ce Brief.

1.1. Impacts sur le régime foncier

Tout projet ciblant les sols devra nécessairement prendre en considération les questions relatives au régime foncier. S'agissant du cadre normatif international existant, deux aspects devront être contrôlés avec soin :

- a. Les projets devront prendre en compte les droits locaux en matière de foncier, ce qui signifie que :
 - a. les droits fonciers locaux seront reconnus, y compris les droits coutumiers (PIDESC, art. 2.1 ; Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers) ;
 - b. dans le cas d'un projet impliquant le déplacement de populations locales, les conditions concernant les réinstallations et les indemnisations devront être précisées.
- b. Le processus de négociation visant l'attribution de terres pour le développement des projets devra répondre aux exigences suivantes (Principes de Consentement libre, informé et préalable, lignes directrices ONU-REDD) :
 - a. le processus de négociation du contrat pour la location de terres en vue de la réalisation d'un projet sera transparent ;
 - b. les conditions relatives à la gestion du contrat dans la durée devront être établies explicitement ;
 - c. un mécanisme de recours sera mis en place pour les communautés concernées.

1.2. Impacts sur les droits de l'Homme

Les projets devront respecter les droits des parties prenantes impliquées à tout stade du projet (PIDCP, PIDESC, Convention No. 169 de l'OIT, Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme). Conformément au préambule de l'Accord de Paris, il ne doit être établi aucun compromis entre l'atténuation des changements climatiques et les droits fondamentaux tels que le droit à la santé, le droit à un niveau de vie suffisant (y compris le droit à l'alimentation), le droit de toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre. Un processus devrait être mis en place afin de contrôler les impacts *ex-ante* et *ex-post* sur les droits de l'Homme et pourrait être basé sur des indicateurs existants (Global Reporting Initiative [GRI] : lignes directrices G4 sur les Principes de reporting et Éléments d'information ; lignes directrices G4 portant sur les informations relatives au secteur de la transformation alimentaire). Enfin, un mécanisme de recours doit être accessible aux communautés concernées.

1.3. Autres impacts sur l'intégrité des écosystèmes : biodiversité, eau et autres services écosystémiques.

Les projets devront éviter/minimiser tout effet indésirable sur les autres services écosystémiques, en particulier sur l'approvisionnement en eau et la biodiversité, y compris les ressources génétiques. L'intégrité de l'écosystème doit être préservée afin de développer les puits de carbone et augmenter la résilience. De façon plus générale, les projets devront être développés conformément aux principes édictés dans les textes suivants : CDB, PIDESC (art. 11 et 12), CDESC Commentaire général no.15 (2002), Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies 64/292 (2010), Résolution du Conseil des droits de l'Homme 24/18 (2013) et Cinquième rapport d'évaluation du GIEC, Chapitre 3 (2014).

2. IMPACTS SUR LES STOCKS DE CARBONE DANS LES SOLS ET SUR LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE

Les projets « 4 pour 1 000 » devront explicitement préciser comment ils entendent augmenter le stock de carbone dans les sols, et réduire les émissions globales de GES, incluant les stocks de carbone dans la végétation et les émissions de méthane et de protoxyde d'azote.

2.1. Impacts sur les émissions globales

L'initiative « 4 pour 1 000 » doit contribuer à l'atténuation des changements climatiques : le bilan global des émissions pour un projet devra être évalué ex-ante au moyen d'outils tels que EX-ACT. L'évaluation prendra en compte les stocks dans la végétation, mais aussi les émissions de méthane et de protoxyde d'azote afin d'évaluer de façon globale les pratiques agricoles adoptées face au changement climatique (Cinquième rapport d'évaluation du Giec, Groupe de travail 2, chapitre 11). De plus, la séquestration du carbone dans les sols agricoles étant non-permanente et réversible, il est important qu'elle ne soit pas utilisée comme méthode de compensation des émissions agricoles de GES autres que le CO₂ qui sont, pour leur part, permanentes.

2.2. Impacts sur les pratiques agricoles et sur les stocks de carbone dans les sols

Une augmentation significative du stock de carbone dans les sols implique des modifications dans les pratiques agricoles. Cependant, l'incidence directe/à court terme des pratiques agricoles sur les stocks de carbone dans les sols est actuellement difficile à mesurer et peut varier en fonction de la manière dont les agriculteurs intègrent et adaptent ces pratiques. En conséquence, les projets devraient rendre explicites :

1. les types de pratiques qu'ils entendent promouvoir et leur impact connu sur les stocks de carbone dans des sols soumis à des conditions agro-écologiques similaires (par exemple agroforesterie et autres pratiques agro-écologiques) ;

2. la possibilité/facilité avec laquelle les agriculteurs sont susceptibles d'adopter ou d'intensifier ces pratiques, en particulier par rapport à (i) leurs coûts et bénéfices attendus, (ii) leurs exigences techniques, et (iii) la connaissance qu'ils en ont a priori.

3. IMPACTS SUR LES STRUCTURES AGRAIRES ET LES QUATRE PILIERS DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE

3.1. L'importance des structures agraires : impact sur la propriété foncière et le système agricole

Par structures agraires, nous entendons la structure de la propriété foncière au sein d'une région donnée et le type de systèmes agricoles (au niveau de l'exploitation) qui se sont développés en fonction de la structure de la propriété foncière et des conditions agro-écologiques. Ces structures agraires doivent être prises en considération car elles exercent une forte influence sur le type de pratiques pouvant être observées dans une région donnée.

Ce sont les pratiques agricoles que les projets « 4 pour 1 000 » devront traiter, en les maintenant ou en les changeant dans le but de préserver, voire d'améliorer, les stocks de carbone organique du sol. Toute intervention visant les pratiques agricoles est susceptible de produire une interaction et un impact sur les systèmes agricoles existants et plus largement sur les pratiques agraires et le modèle agricole. Ceci dans un contexte où la communauté internationale s'est entendue sur les deux aspects principaux suivants :

1. la nécessité d'investir dans les petites exploitations et l'agriculture familiale, qui ensemble représentent près de 90 % du secteur agricole mondial et 80 % de la production totale de nourriture (FAO, 2014; HLPE, 2013) ;

2. la nécessité d'augmenter la productivité et les revenus des producteurs à petite échelle, en particulier les femmes, les peuples autochtones, les agriculteurs familiaux, les pasteurs et les pêcheurs, y compris en assurant un accès sécurisé et équitable aux terres (voir ODD 2.1 ; 2.2 ; 2.3).

Par conséquent, les projets devraient se conformer à ces engagements, et requièrent que soient clairement établis et précisés les points suivants.

Le type d'exploitation agricole/exploitants agricoles qu'ils viseront : petites exploitations, agriculture familiale, agriculture de firme.

a. Si les petites exploitations agricoles constituent la cible de l'intervention, le projet devra préciser comment il prévoit de les mettre en relation avec les marchés : qui sera susceptible d'acheter leur production et sous quelles conditions ? Si des dispositions relatives à l'agriculture contractuelle sont prévues, les types de contrats envisagés en relation avec le Guide juridique sur l'agriculture contractuelle de la FAO devront être précisés.

b. Si le projet compte cibler les grandes exploitations/l'agriculture industrielle, la manière dont les agriculteurs/populations au niveau local sont susceptibles d'être embauchés doit être définie.

Comment l'intervention est susceptible d'affecter le régime foncier/le droit de propriété et quelles sont les conséquences attendues : l'intervention contribuera-t-elle à l'augmentation/la réduction de la taille des exploitations agricoles, avec quel impact sur la résilience et la pérennité des exploitations (HLPE, 2013) ?

Comment l'intervention est susceptible d'affecter le fonctionnement des systèmes agricoles, en particulier diversification versus spécialisation et cultures de rente versus cultures de subsistance. Plus particulièrement :

a. si le projet vise à promouvoir des formes de spécialisation en vue de cultures de rente, la question de la volatilité des prix et de son impact possible (à la fois sur le revenu et la sécurité alimentaire) devra être abordée ex-ante par le projet ;

si le projet entend promouvoir la diversification, les conséquences sur les revenus des producteurs, la qualité des aliments et la régularité de leur mise à disposition aussi bien que la composante adaptation au changement climatique devront être prises en compte (Cinquième rapport d'évaluation du Giec, Chapitre 7).

Comment l'intervention fera progresser l'emploi rural, les revenus par hectare et les revenus des petits exploitants.

3.2. Dépasser les questions de disponibilité et d'accès : comment les projets sont-ils susceptibles d'affecter la sécurité alimentaire et nutritionnelle à l'échelle globale ?

Préserver, voire améliorer, les stocks de carbone organique du sol est supposé accroître la fertilité des sols et par conséquent la production primaire. Ceci pourrait favoriser la disponibilité des produits alimentaires ou le revenu de l'exploitant agricole. L'impact pourrait ainsi être positif sur deux piliers de la sécurité alimentaire : la disponibilité et l'accès. Néanmoins, la sécurité alimentaire et nutritionnelle recouvre également la qualité de la nourriture et celle de la régularité avec laquelle

celle-ci sera, ou non, disponible (PIDESC, art. 11). Les projets devront clarifier comment leur déploiement pourrait affecter ces deux autres dimensions, soit au niveau de l'exploitation agricole, soit dans la manière dont ils pourraient altérer/transformer les chaînes de valeur alimentaires.

4. CONCLUSION

Afin d'atteindre les ODD et les objectifs de lutte contre les dérèglements climatiques, les initiatives visant à transformer les systèmes agricoles peuvent compléter des politiques publiques ambitieuses. Cependant, pour que ces initiatives soient véritablement transformatrices, elles doivent être dotées de règles de gouvernance claires et d'un cadre de référence et d'évaluation bien défini. La gouvernance de l'initiative « 4 pour 1 000 » s'est structurée progressivement et un comité consultatif scientifique et technique a été créé en décembre 2016. Il doit jouer un rôle clé dans le développement de ce cadre, qui permettra également l'expérimentation et l'apprentissage collectif au fil du temps.

Ce Brief entend contribuer à la définition du cadre de référence et d'évaluation de l'initiative « 4 pour 1 000 ». Dans un premier temps, il définit les indicateurs servant de garde-fous afin d'exclure les projets qui ne seraient pas conformes à ce cadre en raison des impacts négatifs identifiés. Il illustre ensuite le fait qu'au-delà de l'augmentation du stockage du carbone organique dans le sol, d'autres critères simples doivent être utilisés pour évaluer ex-ante et ex-post les changements envisagés et les conséquences attendues, en particulier pour ce qui concerne la sécurité alimentaire. La première catégorie d'indicateurs a pour objectif d'être directement mise en œuvre et évaluée ; la seconde est constituée de critères et indicateurs concrets qui devront faire l'objet d'une évaluation à travers le temps. Le document vise notamment à illustrer le fait qu'il est possible d'évaluer les impacts sur la dimension socio-économique, même à l'échelle du projet. ■