

Cote du document:	<u>EB 2015/116/R.18/Add.1</u>
Point de l'ordre du jour:	<u>9 b) iii)</u>
Date:	<u>11 décembre 2015</u>
Distribution:	<u>Publique</u>
Original:	<u>Anglais</u>

F



Investir dans les populations rurales

République-Unie de Tanzanie

Programme de développement
communautaire durable et d'appui
à l'infrastructure sucrière de Bagamoyo

Additif

Conseil d'administration — Cent seizième session
Rome, 16-17 décembre 2015

Pour: Information

Programme de développement communautaire durable et d'appui à l'infrastructure sucrière de Bagamoyo

Additif

1. Une version actualisée du Rapport du Président sur le Programme de développement communautaire durable et d'appui à l'infrastructure sucrière de Bagamoyo (BASIC) en République-Unie de Tanzanie a été présentée au Conseil d'administration à sa cent seizième session. Suite à la demande formulée par le Conseil, le présent additif rend compte du processus de consultation et de l'investissement dans la production sucrière depuis que le rapport précité a été rédigé. Il fournit également des précisions concernant l'approche suivie par le programme ainsi que la manière dont d'autres questions soulevées dans les observations formulées par le représentant de l'Irlande ont été prises en compte dans la version actualisée dudit rapport.
2. Processus de consultation. Depuis septembre 2015, le FIDA s'est engagé dans un processus de consultation approfondi sur le programme BASIC, et ce à différents niveaux. Le bureau de pays du FIDA en République-Unie de Tanzanie a organisé des discussions avec le gouvernement, le partenaire privé, l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (ASDI), la Banque africaine de développement (BAfD) et d'autres partenaires de développement. La direction du FIDA a rencontré les responsables de l'ASDI et du Ministère des affaires étrangères à Stockholm les 26 et 27 octobre ainsi que les membres de la direction de la BAfD à Abidjan du 14 au 16 octobre. À la suite des élections nationales du 25 octobre, le Ministère des finances de la République-Unie de Tanzanie et le Bureau d'exécution présidentiel de Big Results Now ont organisé, le 17 novembre, un débat sur le programme BASIC réunissant des hauts fonctionnaires du gouvernement et sept partenaires de développement.
3. Situation du projet d'investissement du secteur privé. Pour l'ensemble de l'investissement provenant du secteur privé, les prévisions sont fluides et dépendent du rythme d'investissement dans le temps et des choix techniques opérés à propos de l'extension de l'usine et de la construction d'une distillerie. À l'heure actuelle, l'ensemble du montage financier est estimé à 450 millions d'USD sur deux phases, avec une première phase d'environ 350 millions d'USD. Pour cette première phase, il est prévu que le partenaire privé apportera 40% du capital nécessaire (140 millions d'USD) tandis que le consortium dirigé par la BAfD financera 60% (environ 210 millions d'USD) sous la forme d'un prêt commercial de 100 millions d'USD provenant de leurs ressources propres et du financement additionnel du consortium sous forme d'emprunt qui sera mobilisé par la BAfD.
4. Financement de la BAfD pour le partenaire privé et le programme du secteur public. En avril 2014, le conseil d'administration de la BAfD a approuvé l'octroi d'un prêt commercial de 50 millions d'USD au partenaire privé et a affecté au programme une autre somme de 50 millions d'USD. La direction de la BAfD a informé le FIDA que l'intervention du secteur public en faveur du programme BASIC sera soumise au conseil de la BAfD lorsque toutes les conditions pour l'entrée en vigueur du prêt commercial auront été réunies.
5. Le prêt commercial est dans l'attente du règlement définitif d'un certain nombre d'accords opérationnels et relatifs aux politiques. Vu la forte mobilisation du Gouvernement tanzanien en faveur de cet investissement et les progrès constants accomplis en 2015 (qui sont résumés ci-après), la BAfD a décidé de maintenir son prêt commercial:

- a) Environnement politique du sous-secteur sucrier. Le problème majeur avait trait à la nécessité de disposer d'un cadre réglementaire favorable à l'industrie sucrière tant en République-Unie de Tanzanie qu'au sein de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) afin de garantir la viabilité financière du développement du sous-secteur sucrier au plan national. En mai 2015, la nouvelle réglementation nationale de l'industrie sucrière est entrée en vigueur et, en juillet dernier, le tarif minimal sur les importations au sein de la CAE a été harmonisé, garantissant ainsi la viabilité financière du programme et permettant au partenaire privé d'aller de l'avant à la recherche d'un partenaire d'investissement stratégique.
 - b) Incitations à l'investissement dans le secteur agricole. Le Centre d'investissement de Tanzanie a offert au partenaire privé des incitations spécifiques dans la catégorie des investissements stratégiques. Par ailleurs, la nouvelle loi de finances 2015/2016 prévoit des mesures incitatives particulières dont le projet est admis à bénéficier.
 - c) Accords opérationnels entre le gouvernement et le partenaire privé. La BAfD a fourni au gouvernement un appui technique et juridique afin de l'aider à rédiger les accords relatifs à l'application des dispositions juridiques et à la participation avec le secteur privé. Des projets d'accord ont été préparés et seront définitivement mis au point une fois en place un accord avec un partenaire d'investissement stratégique ayant l'agrément du gouvernement, de la BAfD et de l'ASDI.
 - d) Investisseur en capital. À la mi-novembre, le partenaire privé a annoncé avoir défini et conclu un accord initial avec un partenaire d'investissement stratégique qui apportera expertise technique et ressources financières dans le cadre d'un partenariat à parts égales avec la société – 45%/45% –, le gouvernement, quant à lui, détenant les 10% restants dans le cadre d'un accord prévoyant l'utilisation des terres comme garantie. Toutefois, les parties concernées (notamment le Gouvernement suédois et la BAfD) s'étant dites préoccupées par le retard pris dans le bouclage du montage financier par le partenaire privé et ayant exprimé leur préférence pour la recherche d'autres partenaires, le FIDA a commencé à travailler avec eux sur ces alternatives, ainsi qu'il est expliqué ci-après.
6. Lors des rencontres organisées le 6 et le 17 novembre avec la BAfD, l'ASDI et le FIDA, le gouvernement a confirmé sa ferme volonté de faire en sorte que l'investissement dans le secteur sucrier aille de l'avant comme prévu. Maintenant qu'un environnement réglementaire favorable à l'investissement dans la production sucrière est en place, les conditions sont réunies pour pouvoir mettre en œuvre les actions en suspens, conformément aux exigences de la BAfD. À l'heure actuelle, l'échéance pour le bouclage du montage financier a été fixée au troisième trimestre de 2016. Toutefois, même si des progrès tangibles peuvent être réalisés d'ici là avec un investisseur en capital, il est possible que celui-ci ait encore besoin de davantage de temps pour finaliser l'accord et démarrer les opérations.
7. Vu que le partenaire privé n'est pas encore parvenu à mobiliser les capitaux nécessaires, le FIDA envisage également deux autres scénarios, à savoir: i) un investisseur alternatif est identifié, par exemple parmi les quatre industriels qui opèrent actuellement dans le secteur sucrier en République-Unie de Tanzanie; ou ii) l'investissement dans la plantation mère et dans l'usine ne se matérialise pas, et le programme sera revu en conséquence. S'il n'est pas possible de garantir l'investissement du secteur privé, le programme de plantations satellites sera reformulé, ou sa portée en partie réduite. L'accord de financement négocié par le FIDA prévoit de solides garanties en ce qui concerne les conditions requises avant le retrait ou la suspension. Les activités du programme qu'il est prévu de mettre en œuvre dans le cadre de la deuxième composante – développement de communautés résilientes face au changement climatique – pourraient débiter dès

que le gouvernement aura recruté les principaux membres du personnel du programme, indépendamment de l'investissement dans le secteur sucrier. Quant aux activités de la première composante – développement des plantations satellites –, elles ne démarreront que lorsque le montage financier aura été bouclé.

8. Coût et délai de préparation de l'investissement. Ce sont les modèles opérationnels inclusifs, dans le cadre desquels les producteurs locaux sont impliqués dans l'investissement étranger direct dans le secteur de l'agriculture, qui sont les plus susceptibles de générer des avantages multiples au profit des communautés locales. La Banque mondiale et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ont récemment examiné les meilleures pratiques en matière de conception des investissements, et il en est ressorti qu'au cours des 50 dernières années le modèle opérationnel inclusif pour l'investissement étranger direct dans le secteur de l'agriculture qui a donné les meilleurs résultats est celui du modèle de plantation mère-plantations satellites avec infrastructure de transformation¹. Il s'agit du modèle retenu pour le programme BASIC. Le modèle plantation mère-plantations satellites est celui qui comporte le moins de risques pour les agriculteurs, et ce pour les raisons suivantes: les techniques culturales modernes sont validées par le secteur privé avant d'être communiquées aux agriculteurs; le partenaire privé fournit souvent les intrants au prix coûtant et garantit la qualité, la quantité et le rapport qualité/prix; et la proximité de l'installation de transformation donne à l'agriculteur l'assurance de pouvoir commercialiser le produit à un prix connu.
9. Le modèle inclusif plantation mère-plantations satellites nécessite de la part de l'investisseur un apport initial de capital beaucoup plus élevé que dans le cas d'un investissement autonome. De longs délais sont inévitables et les coûts sont élevés, car: a) les investisseurs doivent dès le départ collaborer avec les communautés locales afin que celles-ci s'approprient le programme et prennent toute la mesure de leur participation en tant que petits planteurs organisés; b) il est nécessaire d'agrandir l'infrastructure de transformation (de 30 à 50%) pour que celle-ci puisse prendre en charge la production locale; c) des études détaillées de faisabilité et de conception doivent être réalisées afin de mobiliser des financements; d) des variétés et des techniques culturales doivent être testées; et e) des accords doivent être conclus avec le gouvernement. Pour le secteur privé, il est plus risqué d'investir avec la perspective qu'un tiers au moins des récoltes à transformer seront produites par des agriculteurs locaux plutôt que par lui.
10. L'expression "capital patient", définie par la Banque mondiale, est caractérisée par la longueur des délais, l'importance des coûts de transaction et les exigences d'innovation que le modèle opérationnel inclusif plantation mère-plantations satellites comporte pour le partenaire privé. À long terme, il est prévu que le capital patient sera récompensé par un environnement social plus stable et par une diminution des risques dans la mesure où il est bien accepté au niveau local et où il génère la croissance économique des communautés avoisinantes.
11. Le projet sucrier de Bagamoyo. L'adoption du modèle opérationnel inclusif pour le projet sucrier de Bagamoyo s'inscrit dans le droit fil des conclusions des études conduites par la FAO et la Banque mondiale. La longueur du processus est similaire à celle d'autres projets de plantation mère-plantations satellites et est indicative du niveau de préparation nécessaire. Les travaux préparatoires ont été les suivants: l'exploitation, depuis 2007, d'une ferme de semences de canne à sucre de

¹ Impacts des investissements étrangers dans l'agriculture des pays en développement: résultats d'études de cas, document de travail n° 47 sur les politiques commerciales et les produits de base, FAO, Rome, 2014; Investir dans l'agroalimentaire: une rétrospective des investissements d'une banque de développement en Afrique et en Asie du Sud-Est et dans le Pacifique, Banque mondiale, août 2013; et Examen des liens avec les petits agriculteurs pour favoriser le développement inclusif du secteur agroalimentaire: bonnes pratiques en matière de conception d'investissements, document préparé dans le cadre du Programme de coopération FAO/Banque mondiale, Rome, 2013.

200 hectares pour la sélection de variétés et la multiplication des semences; des études hydrologiques; des études approfondies concernant la conception d'infrastructures afin de garantir la conformité de la plantation mère et de l'usine de transformation aux normes 14000 de l'Organisation internationale de normalisation (ISO); l'élaboration et l'approbation d'un plan d'action de réinstallation et l'évaluation de l'impact environnemental et social de la plantation mère; des études de faisabilité pour le programme de plantations satellites; des activités initiales de développement avec les groupements de petits planteurs et les villages environnants afin d'élaborer des plans d'utilisation des terres.

BASIC

12. Approche suivie dans le cadre du programme. L'approche suivie pour travailler avec les groupes cibles sera souple et fondée sur le principe du consentement libre, préalable et éclairé, un principe d'ailleurs adopté à tous les stades de l'exécution. Par le biais de consultations villageoises, le programme BASIC aidera les groupes cibles à évaluer les options juridiques possibles pour la création de groupements de producteurs, et à prendre des décisions relatives à la manière dont ils souhaitent que leurs droits fonciers soient enregistrés et reconnus, de manière à donner à ces groupes cibles les moyens de prendre des initiatives autodéterminées et organisées par leurs soins. Diverses options seront examinées lors des consultations villageoises. Les autres grands aspects qui devront être abordés lors du processus de consultation et de prise de décisions au niveau villageois sont les suivants: a) régime foncier en vigueur; b) exigences techniques et coûts associés à la production de canne à sucre; c) mécanismes permettant aux membres de se retirer d'un groupement de petits planteurs; et d) mesures visant à éviter l'accaparement par les élites.
13. Régime foncier. Dans le cadre du programme BASIC, le FIDA et la BAfD cofinanceront le programme de plantations satellites de canne à sucre, et le FIDA financera des investissements villageois durables dans la communauté au sens large. La conception du programme de plantations satellites a été renforcée, l'émission de titres fonciers intervenant au début du processus de mobilisation communautaire, avant tout investissement matériel. Dans l'ensemble des 27 villages situés dans sa zone d'intervention, le programme BASIC appuiera les opérations d'arpentage et de bornage, en accord avec le processus participatif national prescrit, pour permettre aux villages d'obtenir leurs titres fonciers et d'établir des bureaux d'administration foncière. Une fois cette étape franchie, les villages seront habilités à délivrer des certificats de droit coutumier d'occupation aux individus ou aux groupements de manière à leur garantir la sécurité des droits fonciers, une première condition indispensable pour pouvoir bénéficier des incitations financières et des investissements du programme.
14. La conception de la composante relative au développement des plantations satellites est plus avancée que celle relative au développement des communautés au sens large, et ce en raison des travaux réalisés par le partenaire privé depuis 2011 en appui aux villages, qui sont désormais à même d'intervenir en qualité de plantations satellites de canne à sucre. Mettant à profit les enseignements tirés du Projet d'irrigation à l'intention des petits exploitants du bassin inférieur de l'Usuthu au Swaziland et du Projet de développement de la production d'huile végétale en Ouganda, les travaux relatifs à la mobilisation sur le terrain, à l'arpentage initial et au bornage ont constitué la première étape du processus de mobilisation et sont fort appréciés des communautés locales. Les études cadastrales et l'élaboration des plans villageois participatifs d'utilisation des terres, conditions requises par le cadre réglementaire national en vigueur, étaient financées grâce à un prêt de 18 millions d'USD accordé par la Standard Bank au partenaire privé, avec une garantie de l'ASDI à hauteur de 90%. Cet appui ayant été interrompu avant que tous les objectifs ne soient réalisés, certaines de ces activités, quoique à une échelle plus limitée, seront désormais financées grâce au don de 450 000 USD octroyé par le FIDA pour les préparatifs avant l'exécution.

15. Impact de l'incertitude à propos du programme de plantations satellites et risque d'accaparement par les élites. L'incertitude qui règne dans les futurs villages de plantations satellites constitue le principal risque associé au prolongement du retard pris pour boucler le montage financier relatif à la construction de la plantation mère et de l'usine. Les activités convenues avec les agriculteurs afin que ceux-ci commencent à renforcer leurs compétences entrepreneuriales et de gestion sont paralysées, ce qui mine en partie la crédibilité du programme auprès des communautés et des autorités politiques locales. Si les communautés sentent que la possibilité de devenir producteur de plantation satellite de canne à sucre peut s'évanouir, les populations locales seront plus tentées de vendre leurs terres. Une telle situation compromettra les avantages socioéconomiques potentiels de l'investissement et laissera le champ libre à un accaparement éventuel par les élites si le programme devait démarrer avec beaucoup de retard ou ne parvenait pas du tout à démarrer.
16. Coût des investissements du programme BASIC. Le coût total du programme BASIC s'élève à 136,5 millions d'USD, financé par le FIDA à hauteur d'environ 41,5%. Le coût élevé par ménage bénéficiaire est lié au faible niveau de développement des infrastructures dans le district de Bagamoyo et au coût élevé de préparation des terres. Dans de nombreux pays, le développement des infrastructures ferait l'objet d'un programme distinct en appui à une initiative de développement agricole. Toutefois, étant donné que les investissements publics sont très faibles dans la zone du programme, le gouvernement a demandé que des infrastructures soient créées au titre du programme BASIC. Il s'agit là des principales raisons à l'origine du coût élevé par ménage bénéficiaire et des différences considérables dans le coût total du programme, par ménage, qui s'établit à 28 600 USD pour la composante 1, à 4 827 USD pour la composante 2 et à 5 500 USD dans le cadre du prêt du FIDA. Dans l'ensemble, les coûts par ménage bénéficiaire semblent élevés du fait que le montant du cofinancement mobilisé auprès de différents partenaires est important (la part de financement du FIDA s'élève à 41%).
17. Les coûts liés à la préparation des terres, à l'installation des systèmes d'irrigation, au matériel agricole et à la plantation des cultures pour la mise en place des plantations satellites représentent environ 10 000 USD par hectare, ce qui correspond aux dépenses encourues à Kilombero (République-Unie de Tanzanie), au Malawi et en Afrique du Sud pour le développement de la canne à sucre irriguée, sans compter le coût du renforcement intensif des capacités et de l'encadrement des agriculteurs, celui de l'appui aux institutions nationales dans le secteur sucrier et celui du suivi environnemental à long terme. L'importance du coût d'investissement s'explique également par le coût de la préparation des terres, afin de transformer des terres potentiellement cultivables en terres cultivables se prêtant à l'investissement et à la culture.
18. L'expérience acquise par le FIDA en Ouganda dans le domaine de la production d'huile de palme est significative dans le sens où il a fallu un temps considérable (plus de six ans) pour mettre en place les arrangements organisationnels et où le coût par bénéficiaire était très élevé en raison du coût des infrastructures. En dix ans, les revenus tirés de l'huile de palme ont littéralement projeté l'un des districts les plus pauvres d'Ouganda parmi les sept districts les plus riches du pays. Des gains similaires en termes de revenu et de développement ont été obtenus dans le cadre du Projet d'irrigation à l'intention des petits exploitants du bassin inférieur de l'Usuthu au Swaziland. On attend du programme BASIC qu'il multiplie de quatre à dix fois les revenus des ménages bénéficiaires, créant ainsi par contre-coup d'importantes incitations au développement pour les communautés rurales qui ne sont pas directement ciblées par le programme, favorisant ainsi leur croissance économique transformative.