

Les *Notes* de la C2A

Agriculture et alimentation en question

Numéro 3 — Octobre 2010

LES ACCAPAREMENTS DE TERRES, MENACE POUR LA SECURITE ALIMENTAIRE

Dans un contexte de crise alimentaire et de hausse des prix des matières premières, les terres sont l'objet de convoitises de la part des entreprises de l'agroalimentaire et de certains États. La Banque mondiale estime ainsi qu'en 2009, 45 millions d'hectares de terres agricoles dans les pays en développement – soit deux fois la surface agricole française - ont fait l'objet de transactions ou de négociationsⁱ.

Olivier De Schutter, Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, souligné les effets négatifs que peut avoir ce phénomène sur la sécurité alimentaire, et rappelé les obligations que les droits de l'homme imposent aux États en la matière. Plaçant le droit à l'alimentationⁱⁱ au centre de ses travaux, la C2A considère que les populations locales doivent être les actrices principale de toute décision liée à l'exploitation de leurs terres.

SOUVERAINETE ALIMENTAIRE, DROIT A L'ALIMENTATION ET ACCAPAREMENT DES TERRES

La souveraineté alimentaire désigne le droit des populations, de leurs Etats ou Unions à définir leur politique agricole et alimentaire, sans *dumping* vis-à-vis des pays tiers. Elle inclut notamment la priorité donnée à la production agricole locale pour nourrir la population et l'accès des paysan-ne-s et des sans-terre aux ressources naturelles. Or, l'agrobusiness généralement pratiqué par les entreprises responsables des accaparements de terres vise à produire des cultures exportatrices et s'approprie pour cela les ressources nécessaires au développement des exploitations familiales et paysannes. Les conventions internationales engagent les Etats à protéger, respecter et réaliser le droit à l'alimentation. Il a donc un intérêt particulier dans le contexte des accaparements de terres, puisqu'il place les populations et les Etats au cœur du processus de décision et répond ainsi au problème essentiel posé par les accaparements.

L'ACCAPAREMENT DES TERRES AUJOURD'HUI

En octobre 2008, l'ONG GRAIN publie « Main basse sur les terres agricolesⁱⁱⁱ », premier rapport à mettre le doigt sur l'ampleur du phénomène d'accaparement de terres. Un mois plus tard, le Financial Times vient confirmer cette tendance en révélant le projet d'accaparement d'1,3 millions d'hectares de terres sans contrepartie financière par l'entreprise Coréenne Daewoo à Madagascar, où 35%^{iv} de la population souffre de la faim.

On entend par accaparement de terres l'acquisition, par des acteurs publics ou privés, étrangers ou nationaux, de droits sur de grandes surfaces de terres arables en vue d'y développer une agriculture de type industrielle dans le but de produire des denrées alimentaires ou des agrocarburants destinés

principalement à l'exportation. Qu'il s'agisse d'achat direct de terres à son propriétaire ou de la signature de baux emphytéotiques, les populations locales vivant sur les terres convoitées ne sont, en général, pas consultées. Elles disposent pourtant, sur ces terres dites disponibles, des droits d'usage ou de gestion collectifs, issus de la coutume mais qui continuent d'être peu sécurisés dans de nombreux pays malgré les réformes en cours. De telles acquisitions reviennent alors à priver ces populations des ressources naturelles nécessaires à leur subsistance.

Les accaparements de terres, un phénomène nouveau ?

La tendance à l'appropriation à grande échelle de terres arables et de richesses naturelles n'est pas un phénomène nouveau. Lorsqu'il s'agit d'investisseurs agissant dans l'intérêt d'un gouvernement étranger, ces accaparements sont parfois dénoncés comme une résurgence du mouvement de colonisation des pays du Sud. Les accaparements de terres tels qu'ils se définissent aujourd'hui revêtent néanmoins une dimension nouvelle, notamment du fait de la diversité des acteurs nationaux et étrangers qui les mènent. Ils ne passent plus, dans la très grande majorité des cas, par un recours à la force mais utilisent des moyens politiques et économiques, là où les droits des populations sur leurs ressources manquent de protection juridique. De plus, les projets couvrent désormais des superficies considérables, échangées dans le cadre de transactions opaques et menées dans l'urgence.

Plusieurs raisons peuvent expliquer la multiplication actuelle des accaparements de terres :

- Le besoin, pour les pays importateurs de matières premières agricoles, de sécuriser à long terme leurs approvisionnements, dans un contexte de dérégulation des marchés et de volatilité des prix agricoles croissante.
- Les spéculations de certains investisseurs privés qui parient sur l'augmentation future des prix des terres et produits agricoles.
- L'illusion de bénéfices en termes de croissance des États cédant leurs terres.
- Le récent engouement pour la production d'agrocarburants.
- L'inquiétude grandissante de certains pays à l'égard des réserves d'eau douce disponibles. Accaparer des terres constitue ici un moyen d'accéder à cette ressource spécifique.

LES POPULATIONS : PREMIERES CONCERNEES, DERNIERES CONSULTEES

Les populations locales sont généralement les premières victimes des impacts économiques, politiques, sociaux et environnementaux générés par les accaparements de terres. Parmi les impacts les plus fréquents figurent :

- Le recul de l'agriculture paysanne et familiale, avec un impact négatif sur l'emploi agricole direct et un risque d'exode rural. Les femmes sont particulièrement affectées,
- Le mépris des droits de propriété et d'usage de la terre pouvant donner lieu à des conflits et/ou mise en danger de populations vulnérables,
- L'augmentation des prix des terres et les difficultés d'accès à la terre pour les agriculteurs nationaux,
- La dégradation de la sécurité alimentaire des populations locales et du pays hôte,
- La dégradation de l'environnement, avec des risques accrus de déforestation, de destruction d'écosystèmes, de surexploitation des ressources en eau, et d'utilisation massive d'engrais chimiques et de monocultures.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaissent le

droit à l'autodétermination, défini comme le droit de tous les peuples de disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles. S'agissant des peuples autochtones, ce principe est réaffirmé à l'article 3 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Comme l'a reconnu la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, le droit à l'autodétermination impose aux gouvernements l'obligation de protéger les individus relevant de leur juridiction contre toute mesure de nature à les priver de leur accès aux ressources productives suite, par exemple, à l'arrivée d'investisseurs nationaux ou étrangers.

Le principe selon lequel l'utilisation de la terre des peuples, en particulier des peuples autochtones, ne peut être modifiée sans que ces peuples aient été préalablement consultés est donc universellement reconnu^v. Le respect de ce principe exige des gouvernements qu'ils s'assurent, préalablement à tout accord, que les communautés potentiellement affectées par un projet d'achat massif de terres soient consultées librement et dûment informées. Leur consentement doit alors être donné pour toutes les transactions qui seront décidées.

LAISSER-FAIRE, REGULER OU INTERDIRE

Face au déséquilibre entre d'un côté les investisseurs et de l'autre les populations rurales, de nombreux acteurs internationaux – organisations internationales, États, organisations de la société civile et organismes de recherche – proposent des réponses. La diversité des propositions reflète la divergence des intérêts, aux niveaux national et international.

Encourager la responsabilité sociale et environnementale

Des principes éthiques de la Banque Mondiale...

Le 7 septembre 2010, la Banque Mondiale (BM) a publié son rapport *Rising global interest in farmland – Can it yield sustainable and equitable benefits?* Ce rapport dresse un tableau particulièrement alarmiste du phénomène en soulignant les risques économiques, sociaux, culturels et environnementaux pour les populations utilisant les terres convoitées. La Banque Mondiale reconnaît que de tels accaparements sont voués à se multiplier et propose donc une série de principes de bonne conduite, supposés favoriser des investissements agricoles profitables à l'ensemble des acteurs impliqués (investisseurs, États hôtes et populations affectées). Cette approche privilégie le principe de Responsabilité sociale et environnementale des entreprises (RSEE) et promeut notamment l'élaboration de codes éthiques auxquels se soumettraient volontairement les investisseurs. Dans une telle optique, le respect des droits des populations locales dépend de la bonne volonté des investisseurs et non de la responsabilité des États.

... aux « Agro Investissements Responsables » du Centre d'analyse stratégique (CAS) français.

L'approche volontariste de la BM est également adoptée par le rapport du Centre d'analyse stratégique français, qui propose la création d'un label « Agro Investissements Responsables », dont l'objet est avant tout de « diminuer (pour l'investisseur) les risques de long terme associés au projet »^{vi}. Cette approche ne vise donc pas à réguler à partir d'outils légalement contraignants les activités de tous les investisseurs, mais plutôt à créer une filière pour ceux qui voudraient parfaire leur image.

Améliorer la gouvernance des États

Les Directives Volontaires de la FAO sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des ressources naturelles.

Depuis 2005, la FAO travaille à responsabiliser les acteurs locaux dans leur diversité sur l'importance de la gouvernance de la gestion foncière et des ressources naturelles. La création de *Directives Volontaires pour la Gouvernance Responsable de la Gestion Foncière et des*

Autres Ressources Naturelles devrait prendre la forme d'un accord préparé conjointement par les gouvernements, la société civile et les organisations internationales et approuvé par les États membres de la FAO et les autres parties intéressées. Ces directives volontaires ont pour objet d'établir des normes acceptées au plan international pour des pratiques responsables. Elles fourniront un cadre que les États pourront utiliser pour développer leurs propres stratégies, politiques, législations, programmes ou activités. Il s'agit donc bien d'accompagner les pays et leurs institutions à légiférer en vue d'améliorer la gouvernance de la gestion foncière et des ressources naturelles et renforcer ainsi la protection des droits des populations.

La position du gouvernement français.

Suite à un travail de réflexion^{vii} mené en partenariat avec le Comité technique « Foncier et développement » de la Coopération française et des organisations issues de la société civile, le groupe interministériel sur la sécurité alimentaire (GISA) n'exclut pas « d'aller plus loin que les codes de bonne conduite »^{viii} et privilégie l'articulation de toute proposition de régulation autour de deux principes : (i) la défense des droits existants des populations sur la terre et les ressources et (ii) la compatibilité des usages et des droits privatifs individuels avec l'intérêt général^{ix}. Dès lors, il devient cohérent de promouvoir la mise en place progressive d'un cadre juridique plus contraignant au niveau mondial.

Du moratoire au rejet total des transactions de terres agricoles

Les organisations paysannes et de la société civile défendent le principe de souveraineté alimentaire, diamétralement opposé au principe d'acquisitions de terres à grande échelle. Ainsi, la Via Campesina, FIAN, GRAIN et le Land Research Action Network considèrent que « faciliter le contrôle à long terme par des acteurs étrangers sur des terres agricoles appartenant à des communautés rurales est totalement inacceptable, quels que soient les principes suivis »^x et appellent à l'interdiction de toute acquisition de terres à grande échelle. ActionAid propose la mise en œuvre d'un moratoire sur les transactions impliquant de grandes surfaces de terres agricoles dans tous les pays n'ayant pas atteint le premier Objectif du millénaire pour le développement. Ce moratoire durerait dans ces pays jusqu'à ce qu'un cadre réglementaire soit mis en place qui garantisse le droit de tous à se nourrir, assure la sécurité des droits de propriété de ceux dont les revenus dépendent de l'agriculture, et protège l'égalité de droit des femmes à accéder et à travailler la terre.

Les droits de l'Homme et les accaparements de terres

En décembre 2009, Olivier De Schutter a proposé un ensemble de mesures et de principes fondamentaux à l'intention des États hôtes et des investisseurs. Ces principes ont pour objet d'apporter des éléments d'information à l'appui des initiatives en cours, telle que l'adoption des Directives Volontaires de la FAO. L'objectif principal de ces principes directeurs est de faire en sorte que les négociations respectent un certain nombre de procédures, notamment la participation et la consultation des populations locales. Surtout, ils visent à rappeler les obligations des États dans le domaine des droits de l'homme, au premier rang desquels le droit à l'alimentation¹.

« Il incombe à l'État hôte de garantir la protection des droits de l'homme relevant de sa compétence et à l'investisseur de respecter ces droits et de ne pas créer d'obstacles à l'État dans l'exécution des obligations qu'il a contractées en vertu du droit international. En particulier, lorsque l'investisseur est une entité privée et que l'État d'accueil n'est pas désireux ou capable d'agir conformément à ses obligations, il incombe à l'État d'origine de l'investisseur de veiller au respect de ces obligations »

Source : Olivier De Schutter^{xi},

Les efforts qui doivent aujourd'hui être engagés au niveau international peuvent d'ores et déjà s'appliquer à l'Union Européenne et ses Etats membres. En effet, dans un souci de cohérence, les Etats membres de l'UE, individuellement et collectivement, doivent lier leur soutien aux agricultures paysannes et familiales à la lutte contre les accaparements de terres. Le droit à l'alimentation fournit ici un cadre d'action approprié. Le caractère extraterritorial des obligations issues du droit à l'alimentation incombant à l'État devrait être légalement reconnu pour permettre à l'État d'exercer son influence pour respecter et protéger les droits de l'Homme sur des personnes hors de son territoire.

ⁱ Banque Mondiale, *Rising Global Interest in Farmland : Can it yield sustainable and equitable benefits*, 07/09/2010.

ⁱⁱ Les Notes de la C2A, *Le droit à l'alimentation : un outil opérationnel pour la sécurité alimentaire mondiale*, 01/06/2010

ⁱⁱⁱ GRAIN, *Main basse sur les terres agricoles*, 20/11/2008

^{iv} FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*, Rome, 2009

^v Comité des droits de l'homme, observations finales sur le rapport de la Suède, 07/05/2009 (CCPR/C/SWE/CO/6), par. 20

^{vi} Centre d'analyse stratégique, *Les cessions d'actifs agricoles à des investisseurs étrangers dans les pays en développement, Éléments de diagnostic et pistes de recommandations*, Paris, Juin 2010, p.13.

^{vii} Ce travail de réflexion a donné lieu à la production d'un document d'analyse et de proposition disponible sur le portail www.foncier-developpement.org. Comité technique « Foncier et développement », *Analyse du phénomène et propositions d'orientations*, AFD, MAEE, Juin 2010.

^{viii} Groupe interministériel pour la sécurité alimentaire, *Appropriation de terres à grande échelle et investissement agricole responsable : pour une approche garante des droits de l'homme, de la sécurité alimentaire et du développement durable*, juin 2010. Téléchargeable sur le portail www.foncier-developpement.org

^{ix} Comité technique « Foncier et développement », *Gouvernance foncière et sécurisation des droits. Livre blanc des acteurs français de la Coopération*, AFD, MAEE, Juin 2009.

^x La Via Campesina, FIAN, Land Research Action Network et GRAIN, *Déclaration "Pour un arrêt immédiat de l'accaparement de terres"*, 22 avril 2010.

^{xi} Olivier De Schutter, *Acquisitions et locations de terres à grande échelle: ensemble de principes minimaux et de mesures pour relever le défi au regard des droits de l'homme*, 28/12/2009.

Dans le cadre de sa mission d'appui au plaidoyer collectif de ses membres, Coordination SUD a mis en place des commissions de travail. Ainsi, la commission Agriculture et Alimentation (C2A) regroupe les ONG de solidarité internationale qui agissent pour la réalisation du droit à l'alimentation et un soutien renforcé à l'agriculture familiale dans les politiques ayant un impact sur la sécurité alimentaire mondiale : 4D, Artisans du Monde, AVSF, l'AITEC, CARI, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, CIDR, CRID, Gret, IRAM, MFR, Oxfam France, Peuples Solidaires en association avec ActionAid, Secours Catholique, Secours Islamique

L'objectif de la commission consiste à coordonner les travaux réalisés par ses participants et faciliter la concertation entre ses membres dans leur travail de plaidoyer auprès des acteurs sociaux et des décideurs politiques internationaux. Les membres de la commission s'accordent sur les représentations assurées au nom de Coordination SUD en un ensemble de lieux (Concord au niveau européen, FAO, OMC, CNUCED), et y échangent des informations sur les enjeux internationaux en cours. La commission est mandatée par Coordination SUD pour formuler les positions que prend le collectif lors des principaux rendez-vous institutionnels traitant de l'agriculture et de l'alimentation.

Ce document a été rédigé par : Camille Berthoux et Antoine Bouhey de Peuples Solidaires en association avec ActionAid, avec l'appui de Damien Lagandré, Gret.


PEUPLES
Solidaires
en association avec actionaid