



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 —

Ce document de positionnement a été élaboré sur la base des réflexions d'un groupe de travail élargi associant des membres du Comité technique « Foncier et développement » (CTF) de la Coopération française, du Groupe interministériel français sur la sécurité alimentaire (Gisa), et des représentants d'organisations issues de la société civile (voir : *Les appropriations de terres à grande échelle.*

Analyse du phénomène et propositions d'orientations, Comité technique « Foncier et développement », Agence française de développement, ministère des Affaires étrangères et européennes, juin 2010). Il a été validé par le secrétariat du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) en juin 2010.

Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de réflexion qui apporte depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions sur le foncier, en réseau avec de nombreux acteurs français et internationaux. Il est à l'origine du livre blanc des acteurs français de la Coopération, et de nombreux autres ouvrages et outils permettant de mieux comprendre et d'agir sur les défis posés par la question foncière dans les pays du Sud. L'ensemble de ses productions sont disponibles en version intégrale sur le portail « Foncier et développement » (www.foncier-developpement.org).

Le Groupe interministériel français sur la sécurité alimentaire (Gisa), créé en avril 2008 pour apporter une réponse concertée à la crise alimentaire, est un groupe de réflexion et d'échange sur la sécurité alimentaire réunissant cinq ministères, des organisations de recherche, de la société civile et du secteur privé :

- *ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche (MAAP)*
- *ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE)*
- *ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (MEEDDM)*
- *ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (MEIE)*
- *ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MESR)*
- *Secrétariat général aux Affaires européennes (SGAE)*
- *Centre international de recherche agronomique pour le développement (Cirad)*
- *Institut de recherche pour le développement (IRD)*
- *Institut national de la recherche agronomique (Inra)*
- *Agriculteurs français et développement international (Afdi)*
- *Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD-Terre solidaire)*
- *Coordination SUD*
- *Fondation FARM*
- *Oxfam France Agir Ici*
- *Peuples solidaires - ActionAid*
- *Agence française de développement (AFD)*



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*

I. L'émergence de la question foncière

Des investisseurs publics et privés, nationaux ou étrangers, lancent des programmes d'acquisition, de location ou d'utilisation contractuelle de terres agricoles dans des pays disposant de ressources foncières bon marché, où le marché foncier relève généralement de l'État (Afrique, Asie centrale, Amérique du Sud). Cette tendance s'est accélérée à la suite de la crise alimentaire du printemps 2008, puis de la crise financière. Selon la FAO, entre 20 et 30 millions d'hectares de terres auraient fait l'objet de transactions ces dernières années.

Ces opérations foncières, qui peuvent porter sur de grandes superficies, visent le plus souvent à maîtriser une production agricole à vocation alimentaire plutôt que de recourir à des marchés internationaux considérés comme peu fiables et fluctuants. Elles visent aussi à réorienter des investissements en profitant de nouvelles opportunités (anticipation de l'augmentation des cours des produits agricoles ou du foncier lui-même, développement de cultures non-alimentaires — notamment agrocarburants, amélioration des garanties pour les investisseurs).

Elles peuvent parfois avoir une dimension environnementale (plantations dont l'objectif est de bénéficier de crédits carbone, investissements destinés à maintenir la biodiversité), ou viser le contrôle de ressources stratégiques en anticipant les pénuries ou les tensions à venir (immobilisations foncières avec l'idée de s'approprier les richesses du sous-sol).

II. L'impact des appropriations de terres

Les investissements à grande échelle dans le foncier agricole peuvent comporter des **aspects positifs** :

- >> réalisation d'infrastructures ;
- >> création d'emplois et de richesse ;
- >> transfert de technologie ;
- >> réduction de l'insécurité alimentaire à l'échelon global, voire à l'échelon local ;
- >> préservation de zones d'intérêt écologique.

Toutefois, ces aspects positifs ne se concrétisent pas sans un engagement des acteurs et surtout un suivi de cet engagement. Sans cet engagement, les investissements fonciers risquent de produire des **effets négatifs** :

- >> recul de l'agriculture familiale, avec un impact négatif sur l'emploi agricole direct et un risque d'exode rural ;

- >> mépris des droits de propriété et d'usage du foncier pouvant donner lieu à des conflits et/ou des mises en danger de populations fragiles, notamment les femmes et les populations indigènes;
- >> compétition foncière accrue (renchérissement du foncier, diminution du faire valoir indirect), d'où des difficultés d'installation pour les agriculteurs nationaux;
- >> dégradation de la sécurité alimentaire du pays hôte;
- >> impact environnemental (déforestation, destruction d'écosystèmes, surexploitation des ressources en eau, utilisation de produits phytosanitaires, monoculture);
- >> troubles sociaux et politiques au niveau local voire national.

Seul un cadre effectif permettrait d'assurer la protection des droits des usagers du foncier, la transparence et la durabilité économique, sociale et environnementale des opérations, une coopération équilibrée entre investisseurs, pouvoirs publics et représentants de la société civile et des organisations de producteurs, et un partage équitable des bénéfices entre les parties concernées.

III. Positions françaises

Les propositions françaises s'appuient sur les analyses en matière de politiques foncières, traduites dans le **Livre Blanc sur la gouvernance foncière et la sécurisation des droits** publié en juin 2009. Elles sont guidées par la conviction que l'enjeu central est d'optimiser la contribution des investissements dans le foncier à la réalisation des **objectifs de sécurité alimentaire, de sécurité de la tenure foncière, de maintien et de création d'emplois et de développement durable**. Elles sont gouvernées par deux principes :

- >> **le respect des droits des usagers du foncier**, qu'ils soient formels ou informels (coutumiers/traditionnels), individuels ou collectifs, doit être un préalable aux investissements; et
- >> **la compatibilité des usages privés avec l'intérêt général**, doit être assurée, dès lors que la sécurité alimentaire doit être considérée comme un bien public mondial.

Ces principes de base se déclinent selon les trois piliers du **Partenariat mondial pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition** : connaissance et expertise, gouvernance et cohérence des politiques, financement et mise en œuvre.

● Développer la connaissance et l'expertise sur les questions foncières

Dans le cadre du Partenariat mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire, la France souhaite que le **Groupe d'experts de haut niveau** (High Level Panel of Experts – HLPE) soit saisi par le Comité de la sécurité alimentaire (CSA) pour travailler sur le thème de la gestion de l'espace foncier agricole dès 2010. Dans un souci de complémentarité avec les travaux en cours au niveau international, les thèmes suivants méritent d'être approfondis dans le cadre d'une **approche pluridisciplinaire** (notamment sociale, juridique, économique, agronomique, environnementale) :

- >> outils statistiques existants et aspects prospectifs à l'horizon 2050, sur la **disponibilité des terres**, en privilégiant une approche régionale;
- >> impacts économiques, sociaux et environnementaux des **formes de production agricole** qui se développent avec les opérations d'acquisition, de location et d'utilisation contractuelle de terres à grande échelle en les comparant avec les formes familiales d'organisation de la production agricole;
- >> comparaison des outils de **fiscalité foncière** et des instruments d'**encadrement des investissements agricoles et des pratiques foncières**.

En matière de connaissance et d'expertise, il convient de **consolider les travaux du comité technique foncier français et du sous-groupe foncier européen**, qui se réunit sous l'égide du groupe informel des chefs « agriculture et développement rural » (Heads of agriculture and rural development – HARDs) des administrations et agences de développement des États membres de l'Union européenne.

Il faut également développer les **programmes de recherches spécifiques** sur l'actualité des questions foncières et des politiques agricoles et rurales dans le monde, ainsi que leur lien avec la sécurité alimentaire et les besoins d'un cadre rénové de gouvernance mondiale. Dans ce cadre, l'**observatoire des agricultures du monde**, en cours de constitution, pourrait se saisir de ces questions.

● Renforcer la gouvernance mondiale sur les questions foncières

La réforme du CSA a permis de renforcer la pertinence de cette enceinte, dans le cadre du Partenariat mondial pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition, en tant que forum de discussion et comme plate-forme de coordination stratégique.

Le CSA a donc vocation à devenir un lieu d'échange au niveau international sur l'impact des opérations d'acquisition, de location ou d'utilisation contractuelle de terres à grande échelle du point de vue de la sécurité alimentaire, ainsi que sur les meilleures pratiques en la matière. La France et les pays européens peuvent sur ce point valoriser et partager les enseignements de leurs politiques agricoles et de gouvernance du foncier dans le cadre de systèmes agraires fondés sur des agricultures paysannes modernes.

Au-delà de l'échange d'expériences, le CSA a pour mission de **dégager des orientations** permettant de s'assurer que ces opérations se font dans les meilleures conditions. À cet égard, il convient de s'interroger sur la nature des formes d'intervention pertinentes en la matière (démarches volontaires ou propositions plus contraignantes) et sur leur contenu (droits et obligations).

Appuyer les démarches volontaires

Il faut distinguer les démarches volontaires, qui ne peuvent être appliquées qu'à condition que l'ensemble des acteurs concernés y adhèrent et que des mesures d'accompagnement soient mises en œuvre, avec l'appui de la communauté des bailleurs, et les mesures plus contraignantes, dont la mise en place, beaucoup plus complexe, ne peut qu'être progressive.

Des initiatives visant à engager investisseurs et bailleurs, acteurs publics et privés, dans des démarches volontaires de respect de droits proclamés au plan international et de principes de durabilité économique, sociale et environnementale, commencent à se structurer :

- >> des « **directives volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure foncière et des autres ressources naturelles** » sont en cours d'élaboration à l'initiative de la FAO depuis 2008 ;
- >> les **démarches engagées, suite à l'initiative du Japon, par la Banque mondiale rejointe par la FAO et le FIDA**, sur des principes applicables aux investissements fonciers, ont reçu en septembre 2009 l'appui d'une trentaine d'États, dont la France. Ces démarches doivent s'articuler avec les travaux en cours sur les directives volontaires à la FAO ;
- >> des clauses spécifiques relatives au foncier pourraient être envisagées dans le cadre de la mise en œuvre des **principes d'Équateur**, qui font obligation aux institutions financières qui y adhèrent de mener des études d'impact très poussées sur tout projet d'investissement dépassant 10 millions de dollars, et des **principes de l'investissement responsable des Nations Unies**, qui établissent un mécanisme de revue par les pairs sur les impacts sociaux et environnementaux de leurs activités.

Ces espaces de discussion permettent d'aborder les questions foncières dans un cadre multilatéral. Il est important de continuer à y faire entendre les positions françaises. Le consensus qui se dessine avec le rapprochement des initiatives internationales en cours mérite d'être appuyé pour créer les conditions permettant d'aller plus loin que des « codes de bonne conduite » s'ils ne se traduisent pas par un changement véritable des pratiques des acteurs.

Encourager à aller au-delà des mesures volontaires

Au-delà des mesures volontaires, une réflexion mériterait d'être lancée aux niveaux mondial, régional et national sur la définition et les conditions d'application effective de normes permettant de faire face aux problèmes soulevés par l'appropriation et la concentration des ressources foncières.

Le **Pidesc** (Pacte international sur les droits économiques sociaux et culturels) consacre le droit des peuples à disposer librement de leurs ressources naturelles (art. 1^{er}) et le droit à l'alimentation (art. 11). La **déclaration des Nations Unies du 10 décembre 2008 pour les droits des peuples autochtones**, quoique non contraignante, prévoit des mécanismes de protection des droits aux terres de ces peuples (art. 8, 10, 26 et 28).

Un protocole facultatif additionnel, adopté le 10 décembre 2008, prévoit un mécanisme d'examen des réclamations individuelles et collectives par le Comité Desc, qui renforce la mise en œuvre des droits contenus dans le Pidesc. Les rapporteurs spéciaux des Nations Unies, en particulier sur le droit à l'alimentation et sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones, peuvent participer à l'identification des violations affectant les droits fonciers et la sécurité alimentaire et à l'élaboration de recommandations sur ces sujets.

Aucun de ces mécanismes ne permet encore cependant de contraindre les États ayant ratifié le Pidesc ou adopté la déclaration des Nations Unies sur le droit des peuples autochtones à respecter les engagements pris. En outre, le règlement des différends opposant des opérateurs économiques privés ou des investisseurs et des États sur des opérations foncières ne relève pas des traités relatifs aux droits de l'homme.

Ces traités, en particulier le Pidesc et la déclaration des Nations Unies sur le droit des peuples autochtones, peuvent néanmoins constituer un socle à partir duquel pourrait se développer un dispositif mondial impératif de protection des droits d'usage du foncier dans une perspective de sécurité alimentaire.

Les **accords européens de coopération et de partenariat** pourraient incorporer des dispositions imposant que les opérations foncières conduites par les entreprises européennes à l'étranger respectent un certain nombre de règles. Une prise en compte accrue des normes internationales en matière de protection des droits fonciers et de sécurité alimentaire dans le cadre de procédures nationales ou internationales de règlement des différends relatives aux investissements pourraient également être recherchée.

Des clauses spécifiques ou commentaires relatifs au foncier pourraient être envisagés dans le cadre de la **révision des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales**. Ces principes sont déjà appliqués par douze pays en dehors de l'OCDE. Il convient d'encourager d'autres pays à les rejoindre. L'application de ces principes directeurs est contrôlée par des « points de contact nationaux » qui traitent des plaintes déposées pour non-respect de ces principes.

Préciser le contenu des disciplines

S'agissant du contenu des disciplines à respecter, les **principes énoncés par la Banque mondiale** constituent une base de départ relativement partagée (identification et respect des droits fonciers, renforcement de la sécurité alimentaire, transparence et bonne gouvernance, consultation et participation, viabilité économique des opérations d'investissements, durabilité sociale et environnementale).

Les principes gagneraient néanmoins à être **précisés pour être plus concrets**. Ainsi, dans l'identification et sur le respect des droits fonciers (propriété ou usage, individuels ou collectifs, traditionnels ou coutumiers), une attention particulière devrait être accordée notamment à l'agriculture familiale, en tenant compte des droits des populations autochtones et indigènes et des questions de genre. Pour le renforcement de la sécurité alimentaire, il serait intéressant de voir comment une partie de tout investissement pourrait être consacrée à l'approvisionnement vivrier local. Plus largement, la question de la répartition équitable entre tous les acteurs concernés de la richesse créée par l'exploitation des ressources foncières mérite d'être posée.

L'application de ces principes peut s'inscrire dans le cadre de la mise en œuvre de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises. À cet égard, le potentiel de nombreuses initiatives, comme la directive européenne « modernisation » du 18 juin 2003, qui poussent les entreprises à réaliser des études d'impact prenant en considération l'ensemble des incidences sociales, économiques, sanitaires, sur les droits de l'homme, etc. des investissements, est intéressant. Le mouvement qui amène les principales places boursières mondiales à renforcer leurs exigences vis-à-vis des sociétés cotées et à étendre des obligations de transparence et de reddition des comptes aux entreprises les plus importantes favorise aussi cette évolution.

Répartir équitablement la richesse générée par les ressources foncières

Le partage adéquat de la valeur ajoutée générée par les investissements fonciers devrait permettre :

- >> aux États les plus pauvres de ne pas brader leurs ressources foncières ;
- >> aux producteurs locaux de tirer un revenu supérieur de la vente de leurs produits pour pouvoir se développer ;
- >> et à la communauté internationale de se doter d'outils et de moyens pour favoriser des pratiques économiques, sociales et environnementales durables.

Les outils permettant de discerner les revenus fonciers devraient faire l'objet d'un travail prioritaire portant sur les différentes échelles, aux niveaux local, national et régional. Dans ce contexte, l'**instrument fiscal**, comme outil d'internalisation de certains effets externes négatifs, et en particulier l'impôt foncier, comme moyen de redistribution de la richesse générée par les ressources foncières, mérite une attention particulière.

Au niveau national, la possibilité de mettre en place des politiques fiscales qui évitent l'**appropriation indue de rentes foncières** et découragent les **comportements spéculatifs**, dépend, comme pour les réformes agraires, avant tout de la volonté politique. Une démarche d'harmonisation régionale peut s'avérer pertinente pour éviter une mise en concurrence des pays d'investissement, incitant les opérateurs à se porter sur les moins-disants.

● **Mieux intégrer les questions foncières dans l'aide au développement**

Dans la mise en œuvre des politiques d'aide au développement, les principes généraux restent le respect des droits des usagers du foncier et la recherche de l'intérêt général sur le long terme. Les problématiques de gouvernance et de politiques foncières et agricoles doivent être mieux intégrées dans toutes les phases du cycle des opérations d'acquisition, de location ou d'utilisation contractuelle de terres à grande échelle, sur la base des actions suivantes :

- >> en cohérence avec les processus d'élaboration des **documents stratégiques de lutte contre la pauvreté**, favoriser la formulation de **cadres nationaux de régulation des marchés fonciers** et soutenir la construction de **modèles économiques et de politiques nationales** abordant les questions de sécurité alimentaire, d'aménagement du territoire, de « structures agricoles » et d'accès aux ressources naturelles associées, en particulier l'eau et la forêt ;

- >> **renforcer les capacités de l'ensemble des acteurs concernés** dans les États partenaires lors de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation des politiques publiques, et de la négociation de projets d'investissements fonciers ou d'agriculture contractuelle ;
- >> aider les pays concernés à **identifier et à recenser les droits sur la terre existants**, formels et informels, individuels et collectifs, et à repenser le mode de sécurisation des droits fonciers des ayants droit ;
- >> dans le cadre des politiques d'appui à la décentralisation, améliorer les moyens d'**information** et de **formation** des populations, des autorités locales, des organisations locales et des services déconcentrés de l'État pour une meilleure intégration des politiques nationales foncières et agricoles dans les plans de développement locaux et contribuer à une plus grande **effectivité et transparence des dispositifs de gouvernance** foncière ;
- >> contribuer à la réalisation, en priorité par les États hôtes eux-mêmes, d'**évaluations économiques**, ainsi que d'**études d'impacts ex ante**, en concertation avec les acteurs concernés, et mettant l'accent sur le moyen et le long terme pour vérifier que les investissements servent l'intérêt général, en termes de sécurité alimentaire, de participation des populations au processus de décision, de respect des structures de production agricole existantes, de maintien ou de création d'emploi, de respect des normes internationales du travail, de respect de l'environnement, de fiscalité ;
- >> contribuer au développement et à la diffusion d'**indicateurs** aux niveaux local, national et régional, pouvant être consolidés dans le cadre d'un observatoire international, pour analyser les impacts des différents modèles d'organisation de la production ;
- >> **appuyer l'ensemble des parties prenantes et en particulier les fédérations d'organisations paysannes** au niveau régional et quand celles-ci n'existent pas, les organisations nationales afin qu'elles puissent produire ou mieux étayer leurs propres analyses sur les dynamiques en cours et soient en mesure d'en apprécier les risques et les opportunités et de faire valoir leurs intérêts ;
- >> financer la mise en place d'**instances locales, nationales et régionales, de veille et de surveillance**, regroupant des organisations publiques et privées des pays concernés, des institutions de recherche et des représentants des sociétés civiles, pour accompagner la mise en place des investissements les plus importants, exercer un contrôle permanent et critique de leur développement ;
- >> contribuer à la mise en place de mécanismes effectifs de **résolution des conflits**, notamment au niveau local (institutions judiciaires et/ou mécanismes alternatifs) et définir les institutions en charge de l'évaluation des préjudices en vue de leur juste indemnisation.

L'aide au développement devrait inciter les pays bénéficiaires à s'engager dans des politiques foncières responsables. Les bailleurs doivent, en tout état de cause, s'abstenir de financer, garantir et assurer des investissements impliquant la prise de contrôle de grandes superficies de ressources foncières en contravention des règles qui se dégagent sur l'appropriation de terres à grande échelle et l'investissement agricole. ●