

Les appropriations de terres à grande échelle

Analyse du phénomène et propositions d'orientations

Les appropriations de terres à grande échelle

Analyse du phénomène et propositions d'orientations

Avertissement

L'accélération des processus « d'appropriation » et de concentration des terres cultivables dans plusieurs régions du monde par de grandes entreprises, souvent étrangères, au cours des années 2008 et 2009, a été source de préoccupation pour de nombreuses institutions de développement, chercheurs, et organisations de la société civile, tant au Nord qu'au Sud. L'envolée des prix des aliments, les « émeutes de la faim », la crise énergétique, la demande d'agrocarburants et la crise financière constituent un contexte nouveau pour des phénomènes qui, en soi, ne le sont pas vraiment.

Après une réunion de réflexion organisée à partir du cas malgache par le ministère français des Affaires étrangères et européennes (MAEE) fin 2008, les membres du Comité technique « Foncier et développement » ont estimé qu'ils devaient se saisir de ce dossier et apporter leur contribution à la définition d'une position officielle de la France qui dépasse le cadre de l'Agence française de développement (AFD) et du MAEE.

Un groupe de travail élargi a été constitué, associant le Comité technique « Foncier et développement », des membres du Groupe interministériel sur la sécurité alimentaire (GISA) et des représentants d'organisations de la société civile. Le Comité a demandé à l'association AGTER¹ d'animer une réflexion collective sur ce sujet et d'assurer un travail de veille à partir des dispositifs déjà mis en place par diverses organisations, dans le cadre du projet « Appui à l'élaboration des politiques foncières », financé par l'AFD².

1. L'association pour contribuer à Améliorer la gouvernance de la terre, de l'eau et des ressources naturelles (AGTER) est une association internationale de droit français (www.agter.asso.fr). AGTER avait préparé au premier trimestre 2009 à la demande de l'International Land Coalition (ILC) le cadre conceptuel, la proposition méthodologique et les termes de référence d'une étude globale et de nombreuses études thématiques et locales sur ce sujet, intitulée « Recherche sur les pressions commerciales sur la terre ».

2. Le projet « Appui à l'élaboration des politiques foncières rurales » a pour objectif de « mettre à la disposition des acteurs impliqués dans la définition et la mise en œuvre de politiques et d'interventions foncières les cadres conceptuels et les connaissances approfondies leur permettant d'améliorer la pertinence de leurs réflexions et actions ». Il a vocation à financer des actions et projets dans les domaines de l'information, de la communication et de la formation, ainsi que des opérations de recherche et capitalisation d'expérience. Il est piloté par le Comité technique « Foncier et développement », présidé par l'AFD et le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE).

Il ne s'agissait pas de faire une étude de plus, qui se serait ajoutée aux initiatives impliquant la Banque mondiale, la FAO, le FIDA, la Coalition internationale pour l'accès à la terre (ILC), mais plutôt de créer les conditions d'une collaboration enrichissante entre les membres permanents du Comité technique « Foncier et développement » qui participaient déjà à divers titres à des travaux sur ce sujet (IIED, AGTER, GRET, Hub rural de Dakar, Landnet West Africa, Inter-Réseaux, etc.), les membres du GISA et d'autres initiatives internationales ou nationales.

Ce document d'analyse et de propositions constitue la synthèse des réflexions du groupe de travail élargi sur le phénomène des appropriations de terres à grande échelle dans le monde. Sa rédaction a été assurée par Michel Merlet et Mathieu Perdriault, respectivement directeur et chargé de développement de l'association pour contribuer à l'Amélioration de la gouvernance de la terre, de l'eau et des ressources naturelles (AGTER).

Ont également contribué à la production de ce document par leurs commentaires écrits ou oraux Delphine Babin Pelliard (MAEE), Vincent Basserie (assistant technique français auprès du Hub rural, Dakar), Frédéric Bazin (IRAM), Pierre-Marie Bosc (CIRAD), Antoine Bouhey (Peuples Solidaires – ActionAid), Cécile Broutin (GRET), Pascal Carrère (MinEco, DGTPE), Jean-Pierre Chauveau (IRD), Gérard Chouquer (FIEF), Jean-Philippe Colin (IRD), Joseph Comby (ADEF, consultant foncier), Lorenzo Cotula (IIED, G.-B.), Jean-Denis Crola (Oxfam France Agir ici), Michel Doucin (ambassadeur chargé de la bioéthique et de la responsabilité sociale des entreprises, MAEE), Nordine Drici (MAEE), Alain Durand Lasserve (CNRS), Benoît Faivre-Dupaigne (MAEE), Clara Jamart (AGTER), Lionel Galliez (Conseil supérieur du notariat), Willy Giacchino (Conseil supérieur du notariat), Philippe Lavigne Delville (GRET, LASDEL), Pierre Laye (MAEE), Etienne Le Roy (Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris, LAJP), Aurore Mansion (GRET), Ambroise Mazal (CCFD - Terre solidaire), Didier Nourissat (Conseil supérieur du notariat), Vatché Papazian (AFD), Emilie Pélerin (GRET), Philippe Pipraud (MAAP), Caroline Plançon (LAJP), Laurent Polidori (ESGT-CNAM), Alain Rochegude (LAJP), Thomas Ruger (Agence de services et de paiement), Irène Salençon (MAEE), Sujiro Seam (MAEE), Harris Sélod (assistant technique français auprès de la Banque mondiale), Cécile Sportis (MAEE), André Teyssier (CIRAD), Marie-Cécile Thirion (AFD), José Tissier (AFD), Lionel Vignacq (MAEE).

Ce document reflète la position dominante des membres du groupe de travail mais n'engage pas la position de leurs institutions respectives.

La diversité des participants et de leurs positions personnelles est à l'origine de la richesse de la réflexion. De nombreuses versions intermédiaires ont été discutées et critiquées. Tout a été fait pour obtenir une synthèse la plus consensuelle possible mais sans renoncer à faire des propositions novatrices. De ce fait, tous les participants ne partagent pas nécessairement l'ensemble des formulations qui ont été retenues.

Ce document existe également en version anglaise. Les deux versions sont téléchargeables sur le portail « Foncier et développement » (www.foncier-developpement.org).

Conformément au projet initial du groupe de travail, cette réflexion collective a également servi à la production d'une note de positionnement officiel de la France qui sera bientôt rendue publique³.

3. Au moment d'imprimer ce travail, cette note est en cours de validation finale par le secrétariat du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). Version française : *Appropriation de terres à grande échelle et investissement agricole responsable. Pour une approche garantie des droits de l'homme, de la sécurité alimentaire et du développement durable*. Version anglaise : *Large Scale Land Acquisition and Responsible Agricultural Investment. For an approach respecting Human Rights, Food Security and Sustainable Development*.

Sommaire

- 9 Liste des sigles
- 11 Introduction
- 13 **PARTIE 1. Le constat**
- 14 **Moteurs de l'appropriation et de la concentration des terres**
- 14 Des acteurs divers aux motivations variées
- 18 Les mécanismes biaisés de maximisation de la rentabilité du capital investi
- 20 **Deux situations distinctes : privatisation et concentration**
- 20 Première situation : privatisation de ressources « communes »
- 21 Seconde situation : concentration de terres déjà reconnues « propriété privée »
- 22 Dans les deux cas, une conception inadaptée de la propriété du sol
- 23 **Où est la nouveauté du phénomène ?**
- 27 **PARTIE 2. Les enjeux**
- 27 **Des enjeux majeurs, locaux et globaux**
- 27 Pauvreté et sécurité alimentaire
- 28 Les enjeux environnementaux
- 29 La nécessaire valorisation optimale des ressources naturelles
- 30 La question des droits de l'homme
- 31 **L'enjeu des choix de modèles agricoles**
- 33 **Vers des choix de société pragmatiques**
- 35 **PARTIE 3. Propositions de positionnement**
- 35 **Les fondements d'un positionnement original**
- 36 **Les deux principes de base de la position du groupe de travail**
- 36 Respecter et consolider les droits de propriétés existants dans leur diversité...
- 37 ...tout en construisant ou en reconstruisant du « commun »
- 38 **Que cela signifie-t-il aux différents niveaux ?**
- 38 Au niveau national
- 43 Au niveau mondial
- 45 **Propositions de stratégies et d'actions**
- 45 Dans le cadre de la politique française d'aide au développement
- 47 Dans les instances régionales, en particulier l'Union européenne
- 48 Dans le cadre des relations diplomatiques multilatérales
- 56 En direction de la société civile

Liste des sigles

ADEF	Association des études foncières
AFD	Agence française de développement
AGTER	Améliorer la gouvernance de la terre, de l'eau et des ressources naturelles
AMGI	Agence multilatérale de garantie de l'investissement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
CICID	Coopération internationale et du développement
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (en anglais : UNCTAD)
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FIAS	Foreign Investment Advisory Service (en français : Service Conseil pour l'investissement étranger)
FIDA	Fonds international pour le développement agricole (en anglais : IFAD, International Fund for Agricultural Development)
FIEF	France international expertise foncière
GISA	Groupe interministériel sur la sécurité alimentaire
HLPE	High Level Panel of Experts (en français : panel d'experts de haut niveau)
IAASTD	International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development
ICSID	International Center for Settlement of Investment Disputes (en français : Centre international de règlement des différends liés à l'investissement)
IFC	International Finance Corporation (voir SFI)
IIASA	International Institute for Applied Systems Analysis
IIED	International Institute for Environment and Development
ILC	International Land Coalition (en français : Coalition internationale pour l'accès à la terre)
IRAM	Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement
IRD	Institut de recherche pour le développement
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency (voir AMGI)
PIDCP	Pacte international sur les droits civils et politiques
PIDESC	Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels
SFI	Société financière internationale

Introduction

Dans le monde, entre 1950 et 2000, la production agricole a augmenté plus vite que la population. Pourtant, une personne sur six souffre de la faim⁴. Il est donc nécessaire de revoir les choix d'hier et de poser les jalons d'une nouvelle politique mondiale de l'alimentation et de l'agriculture.

En effet, pour réaliser l'objectif de la sécurité alimentaire⁵, il faut, à la fois, disposer d'une offre alimentaire suffisante en volume et assurer une solvabilité de la demande afin que toutes les populations puissent se procurer, sur leurs exploitations ou sur le marché, une alimentation suffisante. Cela suppose que, outre un doublement de la production agricole d'ici 2050 pour nourrir 9 milliards de personnes, on parvienne à accroître significativement la demande solvable et donc les revenus des plus pauvres, puisque, aujourd'hui, près d'un homme sur deux dispose de moins de 2 dollars par jour.

Il faut beaucoup plus d'investissements dans l'agriculture. Chacun en convient. Mais quels sont les investissements prioritaires ?

- Faut-il investir principalement dans le cadre d'exploitations de grande taille utilisant de la main-d'œuvre salariée ? Ou au contraire dans l'agriculture familiale ?
- Faut-il donner la priorité à l'amélioration des infrastructures, des circuits de transformation, des installations de stockage et de commercialisation ? Ou commencer par l'aménagement des terres, le développement de l'irrigation ou du drainage, la protection des sols, etc. ?

4. FAO, *The State of food insecurity in the world 2008*.

5. Nous reprenons la définition de la FAO : « La sécurité alimentaire est assurée quand toutes les personnes, en tout temps, ont économiquement, socialement et physiquement accès à une alimentation suffisante, sûre et nutritive qui satisfait leurs besoins nutritionnels et leurs préférences alimentaires pour leur permettre de mener une vie active et saine. » Sommet mondial de l'alimentation, 1996.

- Qui sont aujourd'hui les principaux investisseurs ? Quels seraient les acteurs les mieux à même de contribuer à ces objectifs, les États, de grandes entreprises, nationales ou étrangères, des institutions financières, des groupes agro-industriels, les agriculteurs familiaux eux-mêmes, etc. ?
- Comment optimiser globalement l'utilisation du capital, de la force de travail, de la terre et des ressources naturelles ?

Ces questions nous invitent à explorer les démarches collectives qui sont nécessaires pour définir un cadre d'intervention susceptible d'assurer la sécurité alimentaire et à nous interroger sur les politiques publiques et les mécanismes institutionnels qui pourraient permettre de relever ce défi et les autres grands défis climatiques, environnementaux, politiques et sociaux qui engagent la survie de l'humanité.

La réflexion du groupe de travail s'inscrit dans cette problématique. D'abord centrée sur les conséquences possibles des phénomènes d'appropriation foncière sur la sécurité alimentaire, elle s'est ensuite élargie à l'analyse des conséquences plus globales de ces phénomènes en termes économiques, politiques, sociaux et environnementaux, mais aussi en termes de droits de l'homme, pour conduire le groupe à s'interroger sur les systèmes de gouvernance foncière⁶.

Le document est divisé en trois parties :

- la première caractérise les phénomènes observables d'appropriation et de concentration des terres à grande échelle ;
- la seconde prend la mesure des grands enjeux liés à ces phénomènes ;
- la dernière présente les propositions du groupe de travail.

6. La définition de la gouvernance foncière utilisée ici est reprise du *Livre blanc des acteurs français de la Coopération sur la gouvernance foncière et la sécurisation des droits dans les pays du Sud* : « Le caractère normatif et universaliste de "bonne gouvernance", étroitement lié à la notion de démocratie, est généralement présenté comme objet d'un large consensus international. Cette approche est restrictive, et l'universalité des principes de "bonne gouvernance" ne résiste pas toujours à l'épreuve de la diversité. L'appréciation de la qualité de l'action de l'État est propre à chaque société, compte tenu de son histoire, de son niveau de développement et de ses choix politiques. En particulier, une "bonne" gouvernance foncière s'appuie sur l'ensemble des traditions et institutions par lesquelles s'exerce l'autorité dans un pays donné et suppose une capacité des autorités à formuler, en négociation avec les populations, des politiques foncières et à assurer leur mise en œuvre conformément à l'intérêt de l'ensemble des acteurs concernés, ce qui suppose souvent des évolutions significatives du cadre légal et institutionnel ».

Le constat

Le phénomène a fait irruption dans l'actualité mondiale en 2008. Depuis il fait débat et suscite de nombreuses controverses tant dans les médias qu'au sein des organisations internationales. La gravité des conséquences que pourraient avoir les processus en cours invite à être précis dans leur caractérisation, afin de ne pas tomber dans des caricatures qui affaibliraient la portée des prises de position qu'elle appelle.

Le Comité technique « Foncier et développement » a fait le choix d'utiliser l'expression « appropriation et concentration des terres à grande échelle » plutôt que celle « d'acquisitions massives de terres », utilisée par la Banque mondiale, ou celle « d'accaparement de terres », utilisée par de nombreux observateurs, et souvent par les organisations de la société civile⁷.

Ce choix s'appuie sur la réflexion que les membres du Comité technique « Foncier et développement » mènent depuis plus de dix ans sur la question de l'appropriation des ressources naturelles et de la terre, et sur la nature des droits sur la terre et les ressources, les maîtrises foncières, la construction des droits sur le foncier et, d'une façon générale, la gouvernance foncière⁸.

Cette approche n'est pas seulement française. Elle intègre différentes conceptions de l'appropriation foncière qui renvoient à des systèmes de droits différents, code civil, Common Law, droit islamique, systèmes coutumiers des peuples autochtones. Elle présente de larges convergences avec les travaux d'Elinor Ostrom, relatifs à la prise en compte des ressources communes dans l'action collective⁹. Pour les membres du Comité technique « Foncier et développement

7. Le terme « acquisition » sous-entend qu'a priori la terre peut s'acheter. Si on parle d'« acquisitions de droits fonciers », c'est déjà un peu différent, car certains droits pourraient être vendus et d'autres non. Encore faudrait-il clarifier lesquels. L'expression utilisée par l'International Land Coalition, « pressions commerciales sur les terres », est plus vague et peut s'appliquer à différents mécanismes. L'expression « cessions d'actifs agricoles » utilisée par le Centre d'analyse stratégique des services du Premier ministre de la France, privilégie une vision financière. Le terme « accaparement » sous-entend une prise de contrôle et une concentration de façon simultanée. En retenant les termes « appropriation et concentration des terres à grande échelle », nous voulons prendre en compte deux phénomènes distincts qu'il serait erroné de confondre, comme nous le montrerons dans ce document.

8. Voir la publication du Comité technique « Foncier et développement », *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud. Livre blanc des acteurs de la Coopération*, ouvrage collectif coordonné par Lavigne Delville P. et Durand Lasserve A., MAEE, AFD, Paris, 2009. Voir également parmi les travaux antérieurs : Lavigne Delville P. (éd.), *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Ministère de la Coopération, Karthala, Paris, 1998 ; et Le Roy E., Karsenty A. et Bertrand A. (éd.), *La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Karthala, Paris, 1996.

9. Ostrom Elinor, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990.

pement », tout comme pour de nombreux acteurs travaillant sur les questions foncières, la pleine propriété du sol ne constitue qu'une modalité parmi de nombreuses autres possibilités. Elle n'est pas nécessairement la mieux à même de répondre aux défis du monde moderne. La reconnaissance d'une pluralité de droits, individuels ou collectifs, sur la terre et les ressources est essentielle. De même, le marché ne constitue qu'une modalité parmi d'autres de distribution de ces droits.

Dans un premier temps, il faut préciser en quoi consistent ces phénomènes d'appropriation massive de terres et en quoi ils constituent une nouveauté par rapport à leurs antécédents historiques.

Les sources utilisées pour les analyses qui suivent sont principalement les informations rapportées par la presse de différents pays du monde, notamment celles qui ont été collectées par l'ONG GRAIN¹⁰, la Coalition internationale pour l'accès à la terre (ILC)¹¹, le Hub rural¹², les études publiées ou en cours de réalisation de divers organismes de recherche et d'institutions internationales¹³, les témoignages de quelques investisseurs et des travaux spécifiques d'organisations paysannes.

Moteurs de l'appropriation et de la concentration des terres

• Des acteurs divers aux motivations variées

Les acteurs qui participent à ces phénomènes sont divers et leurs motivations comme leurs intérêts ne sont pas nécessairement les mêmes.

Acteurs publics et acteurs privés

Les médias se sont fait l'écho d'une série de gros investissements agricoles qui se traduisent par des appropriations et concentrations de droits fonciers à grande échelle. Ils sont réalisés à l'étranger par des entreprises ou des pays tels que ceux du Golfe arabo-persique (Arabie Saoudite, Émirats arabes unis, Koweït...), la Chine, la Corée du Sud, le Japon, l'Inde, la Libye, pour ne citer que les plus fréquemment mentionnés. Mais ils peuvent aussi être réalisés par des

10. GRAIN, « Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière », octobre 2008. Voir aussi <http://farmlandgrab.blogspot.com/>.

11. Merlet M., Jamart C., « Problématique et cadre conceptuel. Document de cadrage de l'étude Pressions commerciales sur la terre dans le monde », AGTER, ILC, avril 2009. Voir aussi <http://www.landcoalition.org/cpl-blog/>.

12. Site Web du Hub rural. <http://www.hubrural.org/>. Voir aussi Basserie Vincent, Ouedraogo Hubert (2009), « La quête des terres agricoles en Afrique subsaharienne », *Grain de sel*, n° 45, décembre 2008-janvier 2009.

13. Par exemple : 1) Cotula L., Vermeulen S., Leonard R. et Keeley J., « Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa », IIED, FAO, IFAD, 2009. 2) Von Braun Joachim et Meinzen-Dick Ruth, « Land Grabbing' by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities », *IFPRI Policy Brief 13*, avril 2009. 3) Hallam David, « International Investments in Agricultural Production », contribution à la conférence « Land Grab: the Race for the World's Farmland », Woodrow Wilson Centre, Washington DC, FAO (Trade and Markets Division), 5 mai 2009. 4) FAO, « De l'accaparement des terres à la stratégie du gagnant-gagnant. Saisir les opportunités offertes par les investissements internationaux dans l'agriculture », « Perspectives économiques et sociales », *Synthèses*, n° 4, juin 2009.

investisseurs nationaux¹⁴. Des fonds souverains, des entreprises publiques et parapubliques, des banques publiques de développement, des agences gouvernementales, mais aussi des acteurs privés en sont les différents acteurs¹⁵.

Les organisations et les institutions financières internationales exercent également une influence directe ou indirecte sur ces investissements en finançant des projets et des entreprises ou en assurant la promotion active des investissements directs étrangers¹⁶. C'est en particulier le cas de la Banque mondiale qui a créé plusieurs institutions spécialisées¹⁷ pour investir, inciter les États à réformer leurs législations en vue de faciliter et de sécuriser les investissements étrangers, et conseiller les investisseurs¹⁸. Mais c'est aussi le cas de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), dont l'activité de financement de projets agricoles est très importante en Europe de l'Est, du Conseil de coopération du Golfe, de l'Union économique et monétaire ouest-africaine, etc.

Les montages et les modalités de mise en place des investissements sont souvent complexes, imbriquant dans un même projet des structures publiques et privées¹⁹. Il est alors difficile de départager le capital public et le capital privé investis.

Les gouvernements des pays hôtes affirment rechercher les moyens de leur développement. Les institutions financières internationales estiment que cela passe par l'ouverture de leur économie au marché mondial et par une forte augmentation de leurs exportations. Dès lors, un président ou un ministre qui attire les investissements étrangers est souvent vu comme un excellent gouvernant. Les possibilités d'enrichissement personnel des gouvernants et des responsables de haut niveau dans le cadre de la préparation de ces accords et leur poids dans la décision politique sont généralement passés sous silence.

Pourquoi ces acteurs investissent-ils dans le foncier ?

Anticipations sur les perspectives d'évolution des marchés de matières premières

La hausse des prix des matières premières agricoles constatée en 2007 et 2008 a souvent été considérée par les investisseurs comme annonciatrice d'une inversion de la tendance baissière des cours mondiaux constatée depuis plus d'un siècle. Ils entendent anticiper cette évolution sur laquelle tous les spécialistes ne s'accordent d'ailleurs pas. La retombée rapide des prix des denrées alimentaires quelques mois seulement après l'envolée qui avait provoqué les

14. Comme par exemple en Inde, en Ethiopie et dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest.

15. Grandes entreprises privées (entreprises de production agricole, de transformation, compagnies de négoce et/ou transport, investisseurs immobiliers), fonds d'investissement mobilisés par des banques privées, fonds de pension, fonds spéculatifs, etc. Source : GRAIN, « Les nouveaux propriétaires fonciers. Les sociétés d'investissement en tête de la course aux terres agricoles à l'étranger », octobre 2009.

16. FDI en anglais

17. Notamment : l'Agence multilatérale de garantie des investissements (Multilateral Investment Guarantee Agency) ; le Centre d'assurance contre le risque politique (Political Risk Insurance Center, PRI) ; la Société financière internationale (Investment Finance Corporation, IFC) qui réalise des investissements dans les pays en voie de développement et propose par ailleurs son Service-Conseil (Advisory Service) pour promouvoir de bonnes pratiques auprès des entreprises et, auprès des gouvernements, des réformes destinées à créer un climat favorable aux investissements).

18. Politiques, mais aussi économiques et monétaires.

19. Participations, prêts, subventions, exemptions fiscales, garanties des investissements, démarches diplomatiques, en particulier.

« émeutes de la faim » illustre une grande volatilité des prix. Elle semble aussi indiquer que la baisse tendancielle des prix agricoles a encore de l'avenir, et qu'il en sera ainsi tant qu'il y aura des millions d'hectares susceptibles d'être mis en culture.

Les productions d'aliments et d'agrocarburants se disputent en partie les mêmes terres²⁰. Leurs marchés respectifs sont incontestablement liés, même si c'est à un degré qu'il est difficile de chiffrer²¹. Les marchés des agrocarburants sont apparus récemment aux États-Unis, en Europe, en Asie, mais existent depuis le milieu des années 1970 au Brésil. Les soutiens publics, apportés sous la forme de subventions et d'exonérations fiscales aux entreprises de transformation, et les cadres réglementaires qui rendent obligatoire la substitution d'une part croissante d'agro-carburants aux combustibles fossiles, ont permis le développement de nouveaux marchés et fait apparaître de nouvelles rentes foncières dans les pays qui disposent de conditions pédoclimatiques, infrastructurelles et politiques, favorables à la production de la matière première de ces nouvelles énergies²². La volatilité des prix du pétrole influe aussi directement sur la compétitivité des agrocarburants, et sur l'intérêt conjoncturel des investisseurs à prendre le contrôle de grandes quantités de terre pour en produire. Mais, au-delà, les perspectives de moyen et long terme semblent être plus déterminantes, avec l'épuisement annoncé des réserves d'hydrocarbures facilement exploitables.

La demande mondiale de bois et de produits forestiers, qui a augmenté avec l'accroissement de la demande solvable dans les pays émergents, détermine en partie l'attrait des investisseurs pour les forêts. Mais extraction forestière et exploitation agricole sont aussi liées dans la mesure où l'exploitation « minière »²³ des ressources forestières ouvre le chemin au développement des activités agricoles et d'élevage, à partir d'une appropriation du sol dans des dynamiques de colonisation de nouveaux espaces. Une autre perspective suscite l'intérêt des investisseurs pour les forêts, celle de l'apparition de nouveaux marchés basés sur les crédits carbone et la rémunération de la conservation de la biomasse, dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique.

La crise dite des « subprimes », déclenchée au début de l'année 2008 et qui a provoqué l'effondrement du marché immobilier des États-Unis, semble avoir encouragé un mouvement des liquidités vers le foncier agricole²⁴.

20. Sur les pressions sur la terre liées aux agrocarburants, voir GRAIN, « La nouvelle ruée vers l'Afrique, Grain, Seedling, oct. 2007. Cotula L., Dyer N., Vermeulen S., « Fuelling exclusion? The biofuels boom and poor people's access to land », IIED, FAO, 2008. FAO, « La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture, les bio-carburants : perspectives, risques et opportunités », 2008. Eide Asbjorn, « The Right to Food and the Impact of Liquid Biofuels (Agrofuels) », *Right to Food Studies*, FAO, 2008.

21. David Mitchell, économiste en chef du groupe de prospective du développement de la Banque mondiale, en a fourni, dans une note d'avril 2008, l'estimation la plus forte en attribuant aux agrocarburants la responsabilité de 75 % de l'augmentation des prix des produits agricoles entre 2002 et 2008. Des estimations plus faibles mais toujours significatives ont été réalisées par ailleurs.

22. L'OCDE a calculé qu'un total de 10 milliards de dollars a ainsi été injecté par les pouvoirs publics des pays membres de l'organisation (principalement par les États-Unis et les pays membres de l'Union européenne) en 2006, dans les secteurs du biodiesel et du bioéthanol de première génération.

23. Terme utilisé pour qualifier des modes d'exploitation qui ne permettent pas le renouvellement de la ressource exploitée.

24. La recherche de placements alternatifs aux valeurs mobilières, identifiées comme « contaminées » par ces créances douteuses, a pu contribuer à l'augmentation des opérations sur les marchés de contrats à termes sur les céréales avec des visées spéculatives aux États-Unis, puis à l'extension de ce mouvement aux marchés des matières premières agricoles. Après les achats d'infrastructures de stockage et d'équipements de transport par

Les États à la recherche de sécurité alimentaire et énergétique

Certains pays, du fait de leurs capacités agricoles limitées, dépendent des importations pour assurer leur approvisionnement en produits alimentaires mais disposent de ressources financières importantes. Beaucoup ont décidé, suite à la hausse brutale du coût des importations alimentaires survenue entre 2006 et 2008, de sécuriser leurs approvisionnements en implantant des structures de production à l'étranger et en s'assurant que l'acheminement des productions serait garanti. Ils se mettent ainsi à l'abri des hausses de prix et de certains aléas politiques.

D'autres États, comme la Chine, affirment avoir choisi de consacrer en priorité leurs propres terres à la couverture de leurs besoins alimentaires et de rechercher plutôt au travers des appropriations de droits fonciers à l'étranger la sécurisation de leurs approvisionnements énergétiques renouvelables. Ces États appuient depuis plusieurs années l'acquisition de droits d'usage du foncier sur des dizaines de millions d'hectares à l'étranger.

D'autres objectifs sont associés à ces démarches des États, comme celui de soutenir le développement de leurs entreprises privées et d'assurer leur positionnement sur les marchés des matières premières agricoles.

Les États des pays développés n'apparaissent pas en première ligne dans les débats actuels, mais ils n'en sont pas absents pour autant. Ils ont un poids important dans les mécanismes de gouvernance des institutions financières internationales, lesquelles sont à l'origine de politiques et de mesures destinées à multiplier les investissements directs à l'étranger. Des entreprises et de grands groupes ressortissants de ces pays et présents sur la scène internationale sont aussi engagés dans des opérations impliquant des appropriations massives de terres.

Rentabilité à court terme, rentabilité à moyen terme et autres objectifs

Les investisseurs n'ont pas tous les mêmes horizons temporels. Certains interviennent sur les marchés des matières premières agricoles et spéculent sur les plus-values que des opérations d'achat-revente peuvent leur permettre de réaliser en quelques mois. D'autres investisseurs veulent créer de toutes pièces une activité agricole sur des terres forestières, sans voies de communication, et qui n'atteindront pas leur capacité de production maximum avant plusieurs années.

Les investisseurs immobiliers visent souvent des échéances bien plus courtes que les investisseurs « producteurs ». Dans certains cas, ils peuvent louer les biens immobiliers dont ils se sont portés acquéreurs et utilisent le foncier comme une valeur refuge ou un placement spéculatif, en attente de plus-values ultérieures.

Dans certains cas, la prise de contrôle du foncier et des appareils de production agricole semble constituer pour les investisseurs un levier stratégique pour augmenter leur capacité d'offre sur des marchés porteurs et y prendre des positions dominantes.

Les perspectives d'évolution des marchés agricoles alimentaires et énergétiques et l'anticipation de dispositifs visant à réduire les émissions de gaz à effets de serre (puits de carbone et quotas et marchés de droits d'émission) pèsent dans les décisions d'investissements.

des entreprises multinationales de négoce en 2008, la production primaire et le foncier semblent être devenus des cibles d'intérêt majeur de la part des investisseurs. De grandes institutions financières privées ont, dès l'automne 2008, mis en place de nouveaux fonds d'investissements dotés de plusieurs centaines de millions de dollars spécifiquement dédiés au secteur agricole.

• **Les mécanismes biaisés de maximisation de la rentabilité du capital investi**

La maximisation du retour sur investissement attendu par un investisseur est conditionnée par plusieurs facteurs : rapidité de la rotation du capital, taux de profit, mais aussi risques des opérations engagées. Le prix d'achat ou le loyer de la terre, la fertilité, le coût de la main-d'œuvre, la facilité d'approvisionnement en intrants et matériels, l'existence et la proximité des marchés, le niveau des prélevements fiscaux figurent parmi les principaux déterminants de la rentabilité des investissements dans le secteur de la production agricole.

Les possibilités qu'ont les producteurs d'avoir accès aux marchés dépendent de l'échelle de leur production, des moyens logistiques et des informations dont ils disposent et de l'organisation des filières. Ainsi, une entreprise bien positionnée sur certains marchés internationaux peut non seulement investir dans la transformation et la commercialisation, mais aussi dans la production directe, alors que des producteurs locaux non intégrés à des filières de ce type ne pourraient pas le faire, même s'ils disposaient de moyens de production. Le niveau de dotation des différentes catégories de producteurs en moyens de production et en terres est le fruit de l'histoire longue, des opportunités, des rapports de forces et des politiques. Les producteurs du Sud ou ceux des pays d'Europe de l'Est disposent rarement de ces moyens, et c'est bien en cela que l'on peut affirmer qu'une augmentation de l'investissement agricole est nécessaire. La question est alors de savoir de quel investissement on parle.

Aujourd'hui, d'importantes ressources foncières adaptées à l'activité agricole sont mises à disposition des investisseurs à moindre coût, voire gratuitement, par de nombreux États²⁵. Le montant des investissements par hectare est souvent très faible. On peut dès lors se poser la question de la nature réelle des « investissements » et se demander s'ils ne cachent pas parfois de simples mécanismes de prise de contrôle du foncier, d'appropriation des richesses naturelles. Klaus Deininger et Vera Songwe, dans un texte court publié par la Banque mondiale en janvier 2009, attiraient l'attention sur ce risque²⁶. Une déclaration commune de la France et du Brésil, émise dans le cadre du dernier Sommet mondial de l'alimentation, mentionne ces risques de prédatation²⁷.

La rentabilité des investissements est déterminée par des facteurs « naturels » et par les situations sociales et économiques préexistantes. Mais elle est aussi liée aux avantages exceptionnels parfois accordés à certains investisseurs ou au développement de nouveaux marchés directement liés à la mise en place de politiques publiques (marchés des agrocarburants, par exemple). Dans ces conditions, pouvoir distinguer la valeur créée par un investissement de celle que permet d'obtenir l'exploitation souvent non soutenable d'une ressource naturelle ou de celle qui provient directement de politiques particulières est essentiel pour mettre en place des politiques d'optimisation de l'utilisation des ressources.

25. Le Soudan met à la disposition des investisseurs des ensembles fonciers considérables pour quelques dollars l'hectare ; voir Cotula L., Vermeulen S., Leonard R. et Keeley J., « Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa », IIED, FAO, IFAD, 2009. L'association de producteurs agricoles sud-africains, Agri SA, a obtenu récemment le droit d'user gratuitement de 200 000 hectares pour 30 ans renouvelables, en République du Congo (extensibles à plusieurs millions d'hectares en fonction des business plans de ces producteurs). <http://farmlandgrab.blogspot.com/>.

26. Deininger K., Songwe V., « Foreign Investment in Agricultural Production, Opportunities and Challenges », Agriculture & Rural Development, Notes, *Land Policy and Administration*, n° 45, janvier 2009.

27. France-Brésil, « Pour une nouvelle politique mondiale de l'agriculture et de l'alimentation », Tribune franco-brésilienne en marge du Sommet mondial de l'alimentation, septembre 2009.

Il est utile dans ce contexte de revenir au concept de « rente foncière », développé par les économistes classiques. Il illustre l'existence de richesses qui ne sont pas directement liées aux activités humaines : à technologie égale, les mêmes quantités de travail et de capital utilisées sur deux terrains différents ne produisent pas les mêmes revenus. La différence, appelée rente différentielle, n'est pas imputable au producteur²⁸. L'appropriation privative des rentes est un prélèvement de richesses dont l'accumulation ne doit rien à l'efficience des investissements. Elle n'a pas en elle-même d'efficacité économique.

Si, au niveau théorique, ces questions sont indiscutables et claires, dans la pratique, le montant des rentes n'est pas simple à évaluer. Il n'est pas facile de distinguer les « rentes » (de fertilité... ou générées par des politiques publiques) des revenus du travail et du capital. Il est fréquent que de nombreuses potentialités des sols ne soient pas utilisées, car les habitants ne disposent pas des ressources, des connaissances ou des contacts qui permettraient de produire et de commercialiser leur production. Par contre, des investisseurs qui disposent de capital, de capacités de transformation ou de stockage, de réseaux et d'une bonne insertion dans les marchés, sont, eux, capables de valoriser ce potentiel en dormance. Ils sont à l'origine de l'augmentation de la production, même si d'autres structures productives, avec du temps, un accès au capital et aux techniques, auraient pu faire de même et peut-être mieux. Le prix de la terre équivaut en principe à la capitalisation des revenus, y compris les rentes, qui pourront être tirés de son usage. Si l'on se place du point de vue de la société, l'achat de terres ne constitue pas un « investissement », mais un simple transfert.

Certaines contreparties sont parfois offertes en échange de la cession des droits d'usage sur les terres pour une longue durée. Les investisseurs s'engagent parfois, par exemple, à construire des infrastructures (de communication, de santé, d'éducation...). Mais ces engagements restent trop souvent flous²⁹. La gratuité ou les prix très bas du foncier acquis par achat ou location est la règle. Par ailleurs, l'absence d'impôts (impôts fonciers annuels et/ou impôts sur la production) fait que l'investisseur s'approprie les richesses dont il a contribué en quelque sorte à révéler l'existence. En effet, le sens premier de l'impôt foncier est de socialiser et de redistribuer les rentes³⁰.

On comprend dès lors comment on attribue souvent à l'investisseur des mérites qu'il n'a pas³¹. Le mot accaparement, entendu comme une appropriation massive de ressources qui exclut d'autres bénéficiaires potentiels, est alors utilisé à bon escient, mais il s'applique au potentiel de ressources que portent les terres³².

28. Ainsi, le propriétaire foncier peut exiger du producteur qu'il la lui reverse. Ricardo D., « On the Principles of Political Economy and Taxation », Londres, J. Murray, 1817. Cette présentation est bien sûr schématique. Il existe d'autres types de rentes, et l'analyse devient plus complexe quand les productions et les technologies varient, mais ce document n'a pas pour objet d'approfondir cette question.

29. Dans le cas de l'accord passé entre la République du Congo et l'Agri SA, il semble que le seul engagement exigé de la part de l'État congolais ait été de créer un secteur de production agricole commercial dans le pays.

30. La plupart des économistes du XIX^e siècle pensaient qu'il fallait socialiser la rente foncière, y compris ceux de l'école classique et les pères du libéralisme, comme John Stuart Mill, Léon Walras et l'économiste américain Henry George pour qui cette question était au centre de son ouvrage principal *Progress and Poverty*, paru en 1879.

31. Voir Merlet M., « Les phénomènes d'appropriation à grande échelle des terres agricoles dans les pays du Sud et de l'Est. S'interroger sur la nature des droits de propriété peut aider à faire la différence entre investissements et prédatation », *Etudes foncières*, n° 142, novembre-décembre 2009.

32. Ainsi, un investisseur qui achète à bas prix des milliers d'hectares de prairies extensives à des latifundistes et les transforme en terres agricoles n'accapare pas la terre. Celle-ci avait déjà été concentrée et accaparée par

Deux situations distinctes : privatisation et concentration

Les cas qui ont été identifiés de par le monde ne sont pas tous identiques. On distingue deux processus différents :

- le premier relève de l'appropriation privée de ressources qui étaient jusqu'à présent communes, sur lesquelles des groupes exerçaient collectivement un droit d'usage ou de gestion, ou, beaucoup plus rarement, de terres qui ne faisaient l'objet d'aucune appropriation ou revendication. Cette appropriation privée peut être le fait d'acteurs nationaux, étrangers ou internationaux, et peut prendre la forme d'un achat ou d'une location de terres (concessions, baux emphytéotiques, etc.) ;
- le second concerne l'achat ou la location de grandes surfaces de terres qui sont déjà soumises à un régime foncier de propriété privée, individuelle ou collective.

Il convient de faire la différence entre l'appropriation privée et la concentration des terres, les deux phénomènes pouvant parfois, mais pas nécessairement, coexister.

• Première situation : privatisation de ressources « communes »

La vente ou la cession par le biais d'un bail emphytéotique à des investisseurs nationaux ou étrangers s'opère le plus souvent sur des terres soumises à un régime que l'on qualifiera pour simplifier de « coutumier ». C'est le cas en particulier en Afrique subsaharienne. Elles ne sont donc pas vides de populations, même si souvent leur densité de peuplement est faible. Elles sont habitées et exploitées depuis des générations, mais leurs habitants ne disposent pas de documents formellement reconnus attestant de leurs droits et peuvent être dès lors considérés comme des occupants « illégaux ». Même si leurs droits d'usage peuvent dans certains cas être reconnus, ils sont faiblement sécurisés et demeurent tributaires du bon vouloir des autorités.

L'État peut, le plus souvent, sur la base de la législation en vigueur, récupérer ces terres, moyennant ou non une indemnisation, et les mettre à la disposition des investisseurs. En effet, ces terres sont fréquemment considérées par les États comme « domaniales » ou « nationales », toutes les prérogatives de l'ancien pouvoir colonial ayant été transmises aux nouveaux États indépendants lors de la décolonisation. L'absence de titre de propriété, qui est la règle générale, est interprétée comme une présomption de domanialité. En d'autres termes, les terres sans titre ont été considérées comme « vacantes et sans maître », ou les droits d'usage collectifs n'y ont pas été reconnus et elles ont été incorporées dans le domaine privé de l'État, tant pendant la période coloniale qu'après les indépendances. La présomption de domanialité a

les éleveurs. Il accapare la richesse potentielle que ces terres contiennent, qui aurait pu également être révélée et répartie entre un grand nombre de producteurs si un processus de réforme agraire avait eu lieu et si ceux-ci avaient eu la possibilité de développer leurs propres systèmes de production. La distinction est essentielle pour raisonner les choix politiques et économiques.

33. La présomption de domanialité n'est plus aujourd'hui la règle dans tous les pays d'Afrique. Le Niger a reconnu depuis longtemps la validité des droits coutumiers. La réforme foncière à Madagascar a conduit à renoncer à ce principe et délivré des certificats fonciers qui reconnaissent les droits acquis par les usagers au cours du temps. Cela n'a pas empêché plusieurs tentatives d'accaparements massifs de terres. Même une fois la présomption de domanialité abandonnée, les tensions persistent car la construction d'un nouveau système de droits qui

donc créé des tensions entre la légalité (le droit écrit des États, le droit positif) et la légitimité des pratiques, puisque évidemment ces terres ne sont ni vacantes ni sans maître, et sont régies par un système de droits traditionnels³³.

Par ailleurs, même lorsque la présomption de domanialité ne s'applique pas, il existe dans beaucoup de pays une possibilité d'expropriation légale, quelle que soit la nature des droits acquis par les occupants. Mais en cas d'expropriation, la faiblesse de l'organisation des ayants droit et très souvent l'absence d'un État de droit ne leur permet pas de bénéficier d'un recours juridique et encore moins d'une indemnisation à la hauteur du préjudice subi.

Dans ces conditions, la vente de terres, ou leur cession en location de longue durée, constitue une violation des droits des habitants³⁴ et un changement profond de « régime foncier »³⁵. Le phénomène revient à une privatisation de la terre et des ressources, quelles que soient les modalités de cession et les formes de production qui sont privilégiées.

Ces situations permettent des interventions massives et rapides sur de très grandes surfaces, mais elles présentent des risques politiques et économiques pour les entreprises et pour les gouvernements concernés. Elles peuvent susciter de vives protestations et des violences³⁶.

- **Seconde situation : concentration de terres déjà reconnues « propriété privée »**

Lorsqu'il existe déjà des droits formalisés sur la terre, reconnus tant au niveau local que par la législation nationale, les détenteurs de ces droits, petits ou gros propriétaires, peuvent accepter de les céder, volontairement ou après avoir subi des pressions. C'est une situation que l'on retrouve dans beaucoup de pays d'Amérique latine. Les différents acteurs disposent de moyens inégaux pour intervenir sur les marchés fonciers et les ayants droit ne peuvent pas toujours concurrencer « à armes égales » les grandes entreprises nationales et *a fortiori* internationales.

En l'absence de mécanismes de contrôle ou de régulation de ces transferts de droits, des processus accélérés de concentration des terres peuvent se développer, avec la constitution de grands domaines, ou par le biais de locations de grandes surfaces³⁷.

Ce second mécanisme est moins risqué politiquement, puisque les détenteurs des droits sont consentants à leur cession, du moins en apparence. Mais il est plus lent à mettre en œuvre, peut exiger l'établissement de procédures d'expropriation et une décision de justice, si l'on ne peut amener les récalcitrants à vendre de plein gré. Ceux-ci doivent alors être indemnisés.

intègrerait les droits coutumiers tout en les transformant est un processus contradictoire, dans lequel interviennent des groupes aux intérêts antagoniques, et qui demande du temps.

34. Puisque les droits coutumiers ne sont le plus souvent pas reconnus par les États, il n'y a pas de problème pour ces derniers. Par contre, les droits des personnes et des communautés, tels qu'ils sont affirmés par les textes et traités internationaux sont bafoués. C'est là un point essentiel sur lequel nous reviendront par la suite.

35. Nous entendons ici par régime foncier la combinaison de différents types de droits sur la terre, appartenant à des ayants droit individuels et/ou collectifs qui coexistent sur un territoire donné et les systèmes de régulation qui s'y rattachent.

36. Voir le cas de Madagascar, avec la Corée et Daewoo Logistics.

37. Voir le cas de l'Argentine, où la concentration des terres à grande échelle a commencé bien avant 2008.

• Dans les deux cas, une conception inadaptée de la propriété du sol

Par-delà les différences entre ces deux situations, on retrouve un élément commun d'explication. Dans les deux cas, les appropriations s'appuient très souvent sur une conception erronée car univoque des droits fonciers, celle de la reconnaissance d'un seul ayant droit sur une parcelle, pouvant « user » et « abuser » de la terre³⁸. Dans les deux cas, il faut en rechercher la cause dans les séquelles des processus historiques et, en particulier pour les pays du Sud, dans les séquelles des processus coloniaux³⁹.

De nombreux « droits de propriétés » sont de fait socialement reconnus à des individus et/ou à des communautés au niveau local sur les territoires « communs » ou sous régimes coutumiers. Il y existe des mécanismes multiples de gouvernance, qui ne sont pas toujours justes, ni d'une efficacité optimale dans une perspective d'intérêt général. Sur ces territoires, l'utilisation du sol et des ressources n'est jamais totalement collective, le foncier y est occupé de manière plus ou moins privative, mais il existe toujours des modalités de gestion collective des ressources au niveau local, qui régulent par exemple les héritages et les transferts vers des « étrangers » aux communautés⁴⁰. Il est très rare que les droits, dans leur diversité, ou les mécanismes de gouvernance soient véritablement reconnus par le droit « positif » national. Cela devient évident quand on sort des relations sociales de proximité. Le droit des pays concernés, à l'exception de quelques pays qui ont rompu avec cette tradition, comme par exemple le Niger, ne reconnaît en fait que les droits qui ont été attribués « par le haut », c'est à dire par l'État⁴¹. Dans les pays d'Afrique francophone, la mise en place de l'immatriculation foncière en est le mécanisme central. Toute terre non immatriculée appartient à l'État, qui a hérité des droits de la puissance coloniale.

Cette conception est totalement différente de celle qui a prévalu lors de la construction des droits sur la terre dans les pays développés. Là, pas de domaine de l'État, au sens où on l'entend en Afrique ou en Amérique latine, et pas non plus d'immatriculation constitutive de

38. Comme l'indique le code civil français. Mais cette vision ne se limite pas aux systèmes juridiques civilistes, les systèmes fondés sur la Common Law ont évolué en ne reconnaissant de fait qu'un droit opposable aux tiers, sauf exceptions définies dans les trusts. Les systèmes de propriété anglais et français, qui s'opposent tant par leur structure institutionnelle que par leur formalisme juridique, sont fondés sur des valeurs identiques : celles de « l'individualisme possessif et libéral occidental ». Voir Galey Mathieu, « La typologie des systèmes de propriété de C. R. Noyes. Un outil d'évaluation contextualisée des régimes de propriété privée, publique et communale », in Christoph Eberhard (dir.), *Enjeux fonciers et environnementaux. Dialogues afro-indiens*, Pondichéry, Institut français de Pondichéry, 2007, p. 89-125.

39. La réalité est parfois plus complexe que ne le sous-entend cette explication générale. Des raisons indépendantes des héritages coloniaux, comme la nature de certains droits fonciers coutumiers, peuvent aussi contribuer à créer un socle favorable à des appropriations foncières à grande échelle. Par ailleurs, le fait que les parties en présence n'aient pas le même poids dans la négociation, ou lors d'arbitrages (en particulier ceux fondés sur le droit coutumier), État contre particulier, puissants contre pauvres, etc., a une forte incidence sur les négociations autour de la répartition et des acquisitions de terres. Coercition, pots-de-vin, expulsions peuvent en être l'expression.

40. C'est le cas de l'utilisation des terres pastorales par les populations nomades ou semi-nomades, en particulier dans la zone sahélienne, avec les territoires d'attache et des droits prioritaires mais non exclusifs sur les ressources en eau. Voir les travaux d'Etienne Le Roy, en particulier : Le Roy Etienne, « L'apport des chercheurs du LAJP à la gestion patrimoniale », *Bulletin de liaison du LAJP*, n° 23, Paris, 1998. Le Roy Etienne, « Actualité des droits dits coutumiers dans les pratiques et les politiques foncières en Afrique et dans l'océan Indien », in *Cahiers d'Anthropologie du Droit, Retour au foncier*, LAJP, Karthala, 2003.

41. Même si un certain nombre de pays reconnaissent l'existence de droits coutumiers, en particulier en milieu rural, une grande marge d'interprétation est laissée à l'État.

droit. C'est au contraire la reconnaissance, la codification et le perfectionnement des droits coutumiers et le contrôle des transactions qui ont permis petit à petit, « par le bas », la sécurisation des droits⁴².

La seconde situation que nous avons décrite provient aussi souvent d'un héritage colonial. L'absence totale de mécanismes de régulation des marchés fonciers ruraux est caractéristique, par exemple, de l'Amérique latine. En Europe, un propriétaire foncier n'a pas tous les droits sur ses parcelles. Il est soumis à des mécanismes de régulation et de limitation de son droit de propriété. En d'autres termes, il y a toujours superposition de droits sur un même espace.

Ces deux caractéristiques, la reconnaissance des seuls droits décernés par les États et l'ignorance par ces derniers de l'existence de droits partagés sur le sol⁴³, permettent de comprendre la facilité avec laquelle se développent les phénomènes d'appropriation et de concentration des terres à grande échelle.

Où est la nouveauté du phénomène ?

La tendance à l'appropriation à grande échelle des terres et des richesses n'est pas un phénomène nouveau. Le moteur des guerres de conquête ou des processus de domination coloniale a été depuis des siècles l'appropriation des richesses minières, des sols, de certaines plantes, des ressources marines, et aussi parfois de la main-d'œuvre. Ces processus reposaient sur l'usage de la force, même si des alliances entre les conquérants et quelques groupes dominants pouvaient faciliter la prise de contrôle des territoires. Le pillage des ressources et/ou la mise en valeur des terres exigeaient de pouvoir disposer d'importantes quantités de main-d'œuvre, de pouvoir compter sur une population importante. Cela passait soit par la soumission des populations, soit par la traite des esclaves, soit par l'encouragement de mouvements migratoires considérables en provenance d'autres continents. Les colonies de peuplement d'Amérique du Nord et d'Amérique du Sud en attestent. Tous ces processus ont impliqué des phénomènes d'appropriation massive des richesses, mais n'ont été possibles que par des mouvements considérables de populations.

Suite à la décolonisation, récente à l'échelle historique dans beaucoup de régions du monde, les nouveaux États indépendants ont revendiqué une totale souveraineté sur leurs ressources naturelles et sur leurs territoires.

Le système des Nations unies s'est construit à cette époque sur le principe du respect des volontés nationales souveraines, qui ont seulement dû lui concéder, partiellement, une des fonctions régaliennes : le droit de recourir à la force hors des frontières (principe de sécurité collective). Les organisations internationales ont par la suite promu pendant des décennies la mise en place d'un système de plus en plus libéral, dégageant progressivement la sphère des

42. Voir Comby J., « Reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne », in *Etudes foncières*, n° 128, 2007.

43. Ici encore, la réalité peut être plus complexe. On connaît des cas d'États dont la législation établit la possibilité de l'existence de droits multiples et superposés sur un même espace, mais dans lesquels dans la pratique, ces droits ne sont pas véritablement reconnus, et ne sont pas opposables à des tiers. Dans certains cas, des droits sont ignorés par les gouvernements pour des raisons politiques et économiques.

échanges marchands du contrôle des États⁴⁴. Ce n'est pas le sujet de la réflexion de ce groupe de travail, mais c'est pourtant bien de là que vient la nouveauté des phénomènes actuels d'appropriation de terres.

Aujourd'hui, ces appropriations de terre à grande échelle ne passent plus par le recours direct à la force. Elles utilisent des moyens politiques et économiques, là où les droits des habitants sur les ressources qu'ils utilisent ont été affaiblis. Les espaces concernés couvrent des superficies considérables de la surface du globe. Ce sont principalement les situations de territoires qui sont passés par la colonisation, sous ses différentes formes et à différentes périodes, ou par la collectivisation forcée, comme dans les pays d'Europe de l'Est qui ont vu leurs paysanneries spoliées et les exploitations paysannes largement remplacées par de grandes unités de production socialistes à salariés ou quasi-salariés, dans le cas des kolkhozes.

Les États issus de la décolonisation, légitimés par les luttes de libération, jouent aujourd'hui un rôle important dans ces processus. Les appropriations de terres à grande échelle prennent la forme de contrats, censés être acceptés par les parties signataires. Puisqu'elles sont fondées sur des relations contractuelles (souvent marchandes), elles semblent inattaquables et elles se présentent comme étant en phase avec un développement qui passe par une libéralisation croissante des échanges. Par ailleurs, il n'est plus nécessaire d'importer massivement des bras pour tirer profit des vastes étendues de terres dont on prend le contrôle, grâce au recours possible à la mécanisation lourde, aux intrants chimiques et aux biotechnologies. Les nouveautés structurelles fondamentales sont bien celles-ci.

Dans la période historique actuelle, une série d'autres facteurs interviennent : la croissance démographique et l'amélioration de l'alimentation dans plusieurs grands pays émergents, la chute du bloc soviétique, le développement considérable de la sphère financière dans le contexte de la mondialisation, la mobilité des capitaux avec des dimensions spéculatives de plus en plus prononcées, l'apparition de pays émergents dont la puissance économique bouleverse la donne en matière de production des marchandises et de demande en matières premières, la crise énergétique et alimentaire de 2007-2008, la crise financière survenue en 2008 sont aussi à l'origine d'une partie des nouvelles caractéristiques du phénomène d'appropriation massive du foncier.

Les phénomènes actuels ne sont pas encore caractérisés de manière suffisamment précise pour pouvoir connaître le poids relatif de chacun de ces déterminants. Il convient donc de rester prudent. Les rares études déjà réalisées, notamment celle de l'IIED, de la FAO et du FIDA, *Land Grab or Development Opportunity?*, qui ne portent certes que sur un petit nombre de pays, ainsi que les très nombreux projets ou contrats signés dont la presse se fait l'écho, suggèrent que l'intérêt des investisseurs pour le foncier agricole s'est considérablement accru au cours des dernières années. Mais il n'est pas encore possible d'affirmer catégoriquement que les investissements agricoles impliquant des acquisitions de droits fonciers à grande échelle soient en augmentation aussi nette que semblent l'indiquer les médias. L'étude de la CNUCED sur l'investissement dans le monde, et les investissements agricoles en particulier, signale une augmentation des investissements étrangers directs dans l'agriculture, la foresterie et les pêches en 2005-2007 par rapport à 1989-1991, mais elle ne donne aucun éclairage nouveau ni aucun

44. Chemillier-Gendreau Monique, « Le droit international peut-il contribuer à une société mondiale plus équitable ? », conférence-débat, réunion thématique d'AGTER, 13 octobre 2009 (http://www.agter.asso.fr/article292_fr.html). Chemillier-Gendreau M., *Humanité et souverainetés, Essai sur la fonction du droit international*, La Découverte, 1994.

chiffre sur les mécanismes des achats ou des locations de terres⁴⁵. L'étude menée par la Banque mondiale sur les acquisitions de droits fonciers à grande échelle dans une vingtaine de pays devrait apporter des précisions au plus tard vers la moitié de l'année 2010.

On connaît mal la situation des populations potentiellement affectées ou bénéficiaires. On ne connaît que rarement le détail des contrats réellement passés. Or, leur contenu ainsi que le type d'instances de résolution de conflits envisagées sont essentiels pour pouvoir apprécier leur véritable nature⁴⁶.

Par ailleurs, il serait nécessaire d'approfondir l'analyse des diverses modalités d'*agriculture contractuelle* pour en évaluer les mérites et les risques éventuels. L'expression agriculture contractuelle (*contract farming*) est à la mode, mais on rassemble sous ce vocable des réalités différentes⁴⁷. La CNUCED présente dans son rapport de 2009 sur l'investissement dans le monde le contract farming comme une alternative aux investissements directs étrangers. Les chiffres qu'elle donne montrent l'importance que commence à prendre cette forme d'articulation des compagnies transnationales avec les petits ou moyens producteurs. Ce n'est pas là l'objet direct de notre réflexion, mais dans certains cas, les investissements fonciers s'accompagnent de la volonté de mise en place de schémas d'agriculture contractuelle. Les quelques exemples dont nous avons eu connaissance incitent à la plus grande prudence⁴⁸. La très forte inégalité de pouvoirs de négociation entre l'entreprise et les producteurs, tout au moins au début, pourra difficilement déboucher sur des conditions favorables à ces derniers. La question qui se pose est alors celle de la marge de manœuvre d'un producteur intégré dans le choix de ses productions et de ses itinéraires techniques. Tout comme dans la production intégrée que nous connaissons en France, l'évolution vers une quasi-prolétarisation du producteur est réelle, et les risques sont reportés sur ce dernier et non plus assumés par l'entreprise.

Nous avons donc évidemment besoin d'informations validées pour aller plus loin, mais il est possible dès à présent de clarifier les grandes tendances. Il y a urgence à trouver des réponses à des évolutions aux conséquences irréversibles qui pourraient être porteuses de conflits majeurs⁴⁹.

Les quelques cas bien documentés à ce jour, la façon dont les investisseurs eux-mêmes expliquent leurs motivations et leurs pratiques et l'analyse des mécanismes en jeu apportent suffisamment d'éléments pour étayer l'analyse du groupe de travail.

45. CNUCED, *World Investment Development Report 2009, Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*, Nations unies, septembre 2009, p. 112.

46. Voir notamment à ce sujet les travaux de l'IIED, « Strengthening Citizen's Oversight of Foreign Investment: Investment Law and Sustainable Development », 5 *Briefings*, 2007.

47. La typologie du *World Investment Development Report 2009* de la CNUCED dans l'encadré III-7, est purement formelle et n'apporte pas d'éléments d'analyse pertinents au regard des questions que nous nous posons ici.

48. Lors du séminaire de septembre 2009 du CIRAD à Montpellier, André Teyssier, expert du CIRAD (Observatoire du Foncier de Madagascar) a présenté le cas de l'entreprise Varun à Madagascar. Il est évident que les propositions contractuelles étaient dans ce cas très défavorables aux producteurs. Voir son intervention sur le site du CIRAD. (<http://www.cirad.fr/media/videos/journee-foncier/>).

49. Alden Willy Liz, « Whose Land Is It? Commons and Conflict States. Why the Ownership of the Commons Matters in Making and Keeping Peace », *Rights and Resources Initiative*, Washington DC., 2008. Du même auteur : « Fodder for War: Getting to the Crux of the Natural Resources Crisis », *Rights and Resources Initiative*, Washington DC., 2010.

Après avoir précisé la nature des phénomènes, constaté ce qui les provoque et analysé ce qu'ils présentent de nouveau, nous sommes en mesure de souligner plusieurs points qui doivent retenir l'attention.

- Il convient de s'interroger sur la nature des droits de propriété effectivement reconnus et sur la légitimité de leurs détenteurs.
- Il existe toujours un risque de déséquilibre dans des relations contractuelles entre des parties qui disposent de pouvoirs très inégaux.
- La transformation en marchandises de biens communs – de « biens publics mondiaux » – peut entraîner leur destruction, avec des effets négatifs pour tous.
- La question des formes, des modèles d'agriculture est au cœur des débats que suscitent les phénomènes d'appropriation et de concentration des terres à grande échelle.

L'agriculture qui se met en place dans ce contexte est une agriculture capitaliste à salariés, dite « moderne », « intensive », « commerciale » faisant très souvent un large usage de la mécanisation et d'intrants chimiques, voire de plantes génétiquement modifiées. Elle seule permet de s'approprier très rapidement des richesses naturelles sur de vastes territoires sans faire la guerre et sans avoir besoin d'organiser d'importantes migrations de populations. Elle entre en compétition avec des formes d'agricultures familiales (paysannes), qui font toujours vivre aujourd'hui l'essentiel de la population active rurale des pays en développement.

Les modalités d'articulation entre ces formes de production peuvent être de natures fort différentes, allant de la complémentarité à l'antagonisme, en lien avec leurs dynamiques respectives.

Les enjeux

Avec le changement climatique, l'humanité prend conscience que le sort de chacun est lié à la façon dont sont gérées les ressources communes. La question de l'appropriation et de la concentration foncière à grande échelle fait partie des enjeux globaux du début du XXI^e siècle qui concernent tous les secteurs de la société, riches et pauvres, entreprises individuelles et grands groupes économiques.

L'objet de cette seconde partie est de montrer pourquoi et comment, en replaçant le débat dans une perspective plus large.

Des enjeux majeurs, locaux et globaux

• Pauvreté et sécurité alimentaire

Les investissements dans le secteur agricole peuvent améliorer la sécurité alimentaire des pays où ils sont réalisés dès lors qu'ils ne se traduisent pas par une diminution nette de la production alimentaire nationale, que les revenus générés sont partagés avec la population locale et qu'ils sont suffisants pour lui permettre un meilleur accès à l'alimentation. Le fait que ces investissements participent à l'amélioration de la sécurité alimentaire des pays où ces produits seront exportés ne saurait être le seul facteur à prendre en compte.

Un milliard de personnes souffrent de la faim. Ce chiffre, en augmentation, est en lien direct avec l'évolution de la pauvreté dans le monde : les « émeutes de la faim » ont été des émeutes de la pauvreté. L'envolée des prix des matières premières agricoles en 2007-2008 qui les a provoquées doit être replacée dans le contexte de la forte baisse tendancielle des cours mondiaux des produits agricoles en monnaie constante qui a eu lieu au cours des dernières décennies. Elle a conduit à un déficit de l'offre qui était directement lié à l'évolution des structures de production et qui a été aggravé par des causes conjoncturelles climatiques⁵⁰.

Les agricultures du monde sont très différentes et contrastées. Qu'y a-t-il de commun entre les producteurs de riz chinois qui disposent d'un demi-hectare de terre agricole par famille, un éleveur nomade sahélien qui parcourt des centaines de kilomètres, une exploitation familiale européenne et une grande entreprise qui produit du soja transgénique sur quelques dizaines de milliers d'hectares dans le Matto Grosso brésilien ? La productivité nette du travail

50. Mazoyer M., « Développement agricole inégal et sous-alimentation paysanne », in Mazoyer M. et Roudart L., « La fracture agricole et alimentaire mondiale. Nourrir l'humanité aujourd'hui et demain », *Encyclopædia Universalis*, 2005.

agricole (une fois déduits le coût des intrants et l'amortissement du capital) varie de un à cinq cent selon les systèmes de production. Les écarts s'accroissent encore avec les subventions dont bénéficient certains producteurs et dont est privée la majorité des agriculteurs et des éleveurs de la planète. Ces écarts de productivité viennent principalement de niveaux d'équipement et de surfaces agricoles disponibles par travailleur extrêmement inégaux. Ils sont le produit d'un investissement insuffisant dans l'agriculture, mais surtout d'un investissement inégal, qui a laissé de côté la grande majorité des ruraux⁵¹.

Avec la mondialisation des échanges, les prix des produits agricoles et alimentaires de base tendent à s'uniformiser. Ils deviennent les mêmes pour tous et dépendent des excédents exportables. Deux sacs de riz vendus au même prix sur un marché peuvent signifier l'échange du produit d'un seul jour de travail contre l'équivalent de plus d'un an de travail. Ces mécanismes affectent tout autant les agricultures faiblement intégrées au marché, par le biais des prix relatifs. Il en résulte des échanges tellement inégaux que l'immense majorité des paysans du monde, les moins bien dotés en outils et en terres, sont rapidement ruinés et forcés de migrer vers les villes ou vers les pays plus développés à la recherche d'emploi.

D'où le paradoxe : les trois quarts des humains sous-alimentés sont des ruraux, des producteurs d'aliments.

Ce constat dérange. Il remet en cause l'axiome qui veut que l'accroissement des échanges constitue la solution aux problèmes de développement et de pauvreté. Ces raisons ne suffisent pas à expliquer toutes les situations d'insécurité alimentaire et de pauvreté ; de nombreuses autres causes sont aussi à considérer.

Toutefois il est indispensable de prendre en compte ce mécanisme d'échange inégal qui participe des causes de fond de la fabrication continue de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire dans le monde. C'est un élément central des enjeux qui se nouent autour de la problématique des appropriations de terres à grande échelle, comme nous allons le voir.

• **Les enjeux environnementaux**

Les émissions de gaz à effet de serre, l'appauvrissement de la biodiversité, la baisse de fertilité de certains types de sols, la réduction des ressources en eau sont au rang des préoccupations environnementales directement liées aux modes d'exploitation des sols. La lutte contre ces phénomènes est en passe de devenir une priorité des gouvernements dans l'ensemble du monde⁵².

Conclure à propos des impacts environnementaux propres aux systèmes de production à grande échelle comparés à ceux des systèmes de petite taille n'est pas toujours aisé tant la diversité des conditions d'implantation et des modalités de fonctionnement est grande dans chacune de ces catégories. Rien ne condamne définitivement les exploitations de taille industrielle à ne pas intégrer des considérations de cet ordre et à ne pas parvenir à minimiser leurs impacts négatifs. De même, la déforestation liée à l'extension des surfaces cultivées n'est pas l'apanage de la grande culture et de l'élevage extensif. Les producteurs familiaux, expulsés des zones les plus favorables, dénués de moyens financiers, jouent eux aussi un rôle dans l'avancée

51. Mazoyer M., Roudart L., « Histoire des agricultures du monde. Du néolithique à la crise contemporaine », Le Seuil, Paris, 1998.

52. Même si les résultats du Sommet de Copenhague montrent qu'il y a moins d'empressement à se mettre d'accord sur la régulation climatique que sur le sauvetage du système bancaire globalisé.

des fronts pionniers. Ajoutons que ce ne sont pas les exploitants familiaux modernes de notre hexagone qui donnent l'exemple : ils sont parmi ceux qui utilisent le plus de pesticides, avec des conséquences tragiques pour l'environnement (pollution des nappes phréatiques, érosion de la fertilité des sols, etc.).

Toutefois, la recherche de profits à court terme et le fait de ne pas avoir à payer pour les externalités négatives des pratiques agricoles sont susceptibles d'inciter les grandes entreprises à des comportements contraires à l'intérêt général des générations futures. Ce sont les mécanismes d'arbitrage économique eux-mêmes qui sont en cause. Il est difficile de prendre en considération le renouvellement et l'amélioration de la fertilité des sols, ou l'entretien de la biodiversité des écosystèmes cultivés, quand on a la possibilité d'améliorer la profitabilité d'une production en utilisant massivement des intrants non renouvelables et des biotechnologies fragilisant le milieu, et quand on sait qu'une fois les ressources épuisées, il sera encore possible pendant plus ou moins longtemps d'aller chercher ailleurs d'autres terres, d'autres ressources, d'autres placements financiers susceptibles de fournir à nouveau des profits élevés⁵³. Dans ces conditions, le calcul financier ne permet pas de prendre en compte les préoccupations de long terme.

Si les petites exploitations familiales ne sont pas exemptes de défauts, les moyens financiers limités dont elles disposent et leurs logiques de fonctionnement font qu'elles ne se comportent pas de la même façon. Si elles disposent de ressources suffisantes pour assurer leur reproduction⁵⁴, elles gèrent les ressources naturelles comme un patrimoine qu'elles transmettent à leurs enfants. Ce faisant, leur comportement économique a pris en compte le long terme bien avant que le concept de « développement durable » n'ait été développé.

Les entreprises de toutes tailles pourraient jouer un rôle décisif dans la mise en place de technologies innovantes qui seront indispensables à l'humanité toute entière. Ce sont les conditions nécessaires à cette évolution qu'il convient d'établir.

• La nécessaire valorisation optimale des ressources naturelles

La moitié des terres potentiellement cultivables sont sous-utilisées, selon les études de la FAO et de l'IIASA⁵⁵. Elles se situent tant dans les pays du Nord que dans les pays du Sud. Mais c'est en Afrique, en Amérique du Sud et dans les anciens pays du bloc soviétique que les conditions se prêtent à des appropriations à grande échelle.

En général, ces terres ne sont pas inoccupées, mais leurs exploitants ne disposent ni des moyens nécessaires pour les mettre en valeur, ni des outils juridiques ou de la force nécessaire pour en garder le contrôle en l'état. Ce sont elles qui constituent la cible des investisseurs.

La question qui se pose dès lors à la société est celle du choix des modèles de production qui permettraient une meilleure mise en valeur avec une plus grande création de richesse par unité de surface.

53. Voir les données sur les disponibilités de terres à l'échelle planétaire dans le paragraphe suivant.

54. Dans le cas contraire, les exploitations familiales privilégient la survie au jour le jour. La fuite en avant pour s'alimenter conduit alors à terme à la destruction des ressources, sols, forêts... surtout si elles n'ont pas accès aux innovations techniques et à la formation.

55. Fischer G., Van Velthuizen H. et al., « Global Agro-Ecological Assessment for Agriculture in the 21st century », FAO, IIASA, 2002.

Ces terres potentiellement cultivables ne sont pas pour autant toujours utilisables sans risques environnementaux ou sociaux, soit parce qu'elles sont couvertes de forêts dont le défrichement provoquerait des émissions de CO₂ et une perte irréversible de biodiversité, soit parce qu'elles sont habitées, et que leur mise en culture ou l'intensification de leur utilisation implique des transformations sociales majeures.

Par ailleurs, les dotations en terres agricoles de bonne qualité par habitant varient considérablement suivant les pays. Faut-il, dans la continuation des processus du passé, songer à promouvoir des migrations de populations significatives pour coloniser les zones faiblement exploitées ? Cela pose bien sûr des problèmes politiques considérables.

Notons que l'on retrouve des problèmes de même nature avec la répartition très inégalée des ressources énergétiques et minières de par le monde, et que les rentes qui en résultent, en particulier les rentes pétrolières, ne sont pas pour rien dans la mise en place des phénomènes actuels d'investissements agricoles off-shore.

La nécessité d'optimiser l'utilisation des ressources naturelles ne se limite pas aux territoires peu valorisés. Le problème se pose aussi pour les territoires aujourd'hui utilisés d'une façon apparemment satisfaisante. Est-il cohérent de défendre des modèles qui détruisent les forêts amazoniennes pour produire du soja qui finalement, après avoir parcouru des milliers de kilomètres, sert à nourrir des bovins et des porcs dans des établissements industriels qui polluent les nappes phréatiques en Europe ? L'enchaînement de décisions rationnelles à l'échelle de chacun des acteurs d'une filière ne produit pas nécessairement un système économique globalement rationnel qui ait du sens et de la cohérence.

• La question des droits de l'homme

Les appropriations massives de droits fonciers remettent très souvent en cause des droits fondamentaux de l'homme, en premier lieu le droit d'accès à des ressources existantes (droit d'accès à l'eau, à la pâture et à la culture des terres). L'accès à la terre a été mentionné comme base de la production d'aliments, mais la terre a aussi souvent une dimension culturelle, sociale et statutaire fondamentale dans les sociétés qui sont affectées par ces phénomènes. Les rapports à la terre sont indissociables des rapports des hommes entre eux.

La marchandisation de la terre n'a pas uniquement des répercussions économiques. Les répercussions indirectes sur les droits de l'homme peuvent être très importantes⁵⁶. L'appropriation massive de terres peut être la source de déplacements de populations (problématique du non-respect des droits et libertés fondamentales des déplacés intérieurs et des réfugiés étrangers), accentuant la précarité de ces populations spécifiques par des migrations économiques forcées vers les villes notamment (avec un changement de mode de vie et des solidarités à recréer en vue de leurs survies économiques et sociales). Elle peut également être à l'origine d'une précarisation accrue des populations les plus vulnérables, en particulier des femmes et des enfants, qui peuvent être eux-mêmes la cible de « commerces » illicites.

56. Voir en particulier De Schutter Olivier, « 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 », Additif au rapport du rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation, Conseil des droits de l'homme, treizième session, 28 décembre 2009. Mais aussi : 3D Trade, Human Rights, Equitable Economy, « The global land grab : a human rights approach », 2009. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 42e session, Examen des rapports présentés par les États parties conformément aux articles 16 et 17 du pacte. Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Cambodge (E/C.12/KHM/CO/1) 12 juin 2009.

L'impact déstructurant sur les sociétés de telles évolutions, surtout quand elles se produisent à un rythme accéléré, peut être considérable. C'est toute l'organisation sociale et familiale qui s'en trouve bouleversée, avec une cohorte de conséquences en termes de situation de droit et de fait pour ces populations, qui peuvent devenir dramatiques, et qui ne seront pas compensées par les programmes sociaux que pourraient planifier les entreprises.

L'enjeu des choix de modèles agricoles

Les questions de l'emploi et des migrations sont directement liées au sujet abordé ici. Si les inégalités de revenu entre les régions du monde se maintiennent ou s'accroissent, les pressions migratoires continueront à croître. Une libéralisation totale des échanges de main-d'œuvre, une mobilité sans entraves des populations, qui serait le pendant logique de la libéralisation des échanges des marchandises et de la marchandisation de la terre, serait sans doute de nature à équilibrer les équations économiques. Mais à quel prix !

Les experts de la Banque mondiale qui travaillent sur le foncier ont justement souligné que les enjeux essentiels des questions d'appropriation de droits fonciers à grande échelle sont ceux du choix des formes de production qu'il convient de favoriser⁵⁷. Une avancée de la grande production agricole qui serait le résultat d'un accès quasi gratuit au foncier, de l'absence d'impôt foncier et de la possibilité de bénéficier d'une main-d'œuvre très bon marché présenterait un risque majeur pour les agricultures paysannes et serait négative pour la société dans son ensemble. Tirer profit de cette situation en s'appropriant les richesses générerait de plus en plus de pauvreté et aurait à moyen terme des conséquences dramatiques⁵⁸.

La création d'emplois est un enjeu particulièrement important dans le contexte des pays en développement où la population est largement rurale et où, comme en Afrique subsaharienne, par exemple, entre 70 et 80 % de la population active tire ses ressources en nature et ses revenus monétaires du travail de la terre et de l'élevage. L'augmentation de la demande solvable globale et l'évolution des phénomènes migratoires en dépendent. L'agriculture d'entreprise à salariés et à grande échelle est-elle capable de fournir de l'emploi en zone rurale au même niveau que l'agriculture familiale ? Si non, qu'adviendra-t-il des populations aujourd'hui employées dans l'agriculture familiale ? Où retrouvons-nous les conditions d'industrialisation qui ont permis à l'Europe de faire face à l'exode rural du XVIII^e au XX^e siècle⁵⁹ ?

Pour éviter le développement de l'instabilité et de l'insécurité qui serait la conséquence d'un exode rural de grande ampleur à l'échelle mondiale, il semble logique de maintenir les agricultures familiales et de créer des conditions permettant leur modernisation avec une transition démographique progressive vers des emplois non agricoles.

Les conditions de travail dans les exploitations implantées dans le cadre d'investissements par appropriations et concentrations de droits fonciers à grande échelle sont un autre élément à prendre en compte dans l'appréciation des opportunités qu'ils offrent. Ce n'est toutefois qu'un effet secondaire, qui vient se surimposer à la question essentielle : quelles formes de production permettent aujourd'hui de maximiser l'emploi par hectare ?

57. Deininger et Songwe, 2009, Note ARD.

58. Merlet M., « Les grands enjeux de l'évolution du foncier agricole et forestier dans le monde. Des réponses globales sont nécessaires ». Etudes Foncières, n° 143, janvier-février 2010, Paris.

59. Vers les villes, mais aussi vers des terres lointaines : une partie des migrants ont migré vers les Amériques.

Une fois de plus, les réalités locales sont diverses.

- En Argentine, le déplacement de milliers de familles de petits et moyens producteurs au profit de gigantesques « consortiums de semaines » (pools de siembra) pilotés par des fonds d'investissements, qui louent ou achètent la terre aux producteurs ruinés et les exploitent grâce à des entreprises de services pour en tirer le maximum de rentabilité à l'horizon d'une campagne agricole, se traduit par une désertification des zones rurales, par une migration accrue vers les quartiers pauvres des grandes villes où il n'existe pas d'emplois susceptibles d'accueillir ces nouveaux pauvres.
- En Russie ou en Ukraine, le mal a déjà été largement accompli lors de la collectivisation de l'agriculture. Il n'y a plus aujourd'hui, à proprement parler, d'agriculture paysanne viable indépendante susceptible d'être spoliée et détruite. Les processus de location ou d'achat de centaines de milliers d'hectares par des entreprises incorporant des capitaux étrangers, qui parce qu'elles apportent le capital s'approprient en même temps des rentes, va-t-il figer pour longtemps voire aggraver la position des ouvriers agricoles et de leurs petits jardins et micro-élevages, héritage de l'époque soviétique et qui demeurent la base d'une bonne partie de l'approvisionnement alimentaire de la population ?
- En Éthiopie, en Zambie, au Congo, au Mali, quel sera l'impact sur les agricultures paysannes des grandes entreprises qui se mettent en place ?

S'il était confirmé, le développement massif dans le monde de structures de production à grande échelle utilisant un petit nombre de salariés par hectare n'aurait pas tant pour effet d'alimenter l'humanité que de provoquer la chute des prix des matières premières agricoles et, par là même, la destruction des agricultures paysannes, celles les moins bien dotées en terre et en moyens de production, mais aussi celles qui subsistent dans les pays développés grâce à des soutiens publics de plus en plus difficiles à maintenir face à l'offensive de l'Organisation mondiale du commerce et les pays du groupe de Cairns, les pays qui incarnent la voie de l'agrobusiness.

Le traitement des migrations nécessite d'en soigner les causes plutôt que les symptômes. Les trois quarts des personnes sous-alimentées vivent dans les territoires ruraux et leurs conditions de vie dépendent directement des prix et des moyens dont elles disposent pour tirer partie durablement de leurs ressources foncières. L'action susceptible d'influer le plus directement sur la sécurité alimentaire à l'échelle mondiale devrait en premier lieu viser à l'amélioration des capacités de production des systèmes déjà en place. Plusieurs études, de la FAO, de l'IAASTD, ainsi que les prospectives d'Agrimonde (INRA, CIRAD) ont montré que la couverture des besoins alimentaires futurs de 9 milliards d'individus à l'horizon 2050 est compatible avec les capacités de l'agriculture familiale.

Par ailleurs, la sécurité alimentaire est aussi le fruit de l'adéquation des biens alimentaires avec les habitudes de consommation propres à chaque culture, en partie liées aux espèces et variétés que fournissent les écosystèmes locaux. L'agriculture familiale est mieux à même que les systèmes de production standardisée à grande échelle de répondre à ce besoin de diversité. Elle est en particulier en mesure de mettre en valeur des territoires que l'agriculture de grande échelle n'est pas apte à exploiter, comme par exemple des territoires de moyenne montagne. Or, l'accroissement de la demande en aliments ne pourra pas être couvert en laissant en friche les territoires relativement difficiles à exploiter. On aura besoin de mettre en culture de plus en plus de terres, tout en n'affectant pas de manière irréversible les équilibres écologiques. Le

savoir-faire d'agricultures centenaires ou millénaires sera alors irremplaçable, non par attachement au passé, mais parce que l'augmentation de la productivité et la modernisation de la production agricole dans des contextes historiques et environnementaux très diversifiés est particulièrement complexe.

Les services environnementaux que permet d'assurer l'agriculture familiale de petite et moyenne échelle sont significatifs, et, selon de très nombreuses analyses, supérieurs en général à ceux que peuvent fournir les grandes exploitations⁶⁰. Cela vient de leur potentiel d'intensification⁶¹ de la production dans des conditions durables, agroécologiques. Les grandes structures tendent à uniformiser et artificialiser l'espace dans une logique d'économies d'échelle, afin de maximiser le rendement des matériels agricoles et des variétés standards sélectionnées. Elles éliminent alors les éléments non cultivés du paysage et des variétés potentiellement productives qui ne rentrent pas dans les processus de production simplifiée. Elles ont massivement recours à la monoculture (impliquant de plus en plus souvent une seule variété génétiquement modifiée), aux engrais, aux pesticides de synthèse, à l'énergie fossile. Quand bien même des évolutions positives peuvent parfois être signalées, leur impact sur les écosystèmes, l'appauvrissement considérable en diversité écologique qu'elles entraînent provoquent des effets en cascade, les déséquilibres écologiques conduisant à la disparition de nombreuses espèces auxiliaires responsables du renouvellement de la fertilité, voire du contrôle de certaines populations de ravageurs.

À l'inverse, l'échelle de production de l'agriculture familiale, celle qui, par définition, peut être gérée par une famille, facilite la valorisation du potentiel agroécologique. Elle permet la mise en place de systèmes de production plus complexes et plus diversifiés, qui sont le support de services environnementaux cruciaux, à condition toutefois que d'autres conditions soient réunies (accès à la terre, accès au crédit, réduction de l'incertitude sur les prix, renforcement des capacités techniques des exploitants, etc.).

Vers des choix de société pragmatiques

Il apparaît à la lumière des observations précédentes que la question des appropriations massives de terres et de ressources n'est ni conjoncturelle ni passagère. Elle est au contraire emblématique de choix économiques et sociaux décisifs.

Ceux-ci ne doivent pas dépendre uniquement d'intérêts privés aussi puissants soient-ils, ni résulter de positions idéologiques qui ignorent les enjeux de long terme. Nos sociétés doivent trouver des solutions pour s'attaquer aux causes des dysfonctionnements, et non se contenter d'en soigner les effets.

60. Sur ces services et son potentiel d'intensification agroécologique, voir notamment les travaux 1) de l'International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, IAASTD (Global Assessment and Five Sub-global Assessments), FAO, GEF, PNUD, PNUE, UNESCO, Banque mondiale et OMC, 2007 ; 2) de la FAO (notamment de Miguel Altieri et du groupe informel « agriculture de conservation » constitué par plusieurs divisions de l'organisation), l'atelier sur l'agriculture biologique organisé en 2007 par la FAO (qui a conclu à la capacité de cette forme de production à couvrir les besoins alimentaires de la population mondiale et déterminé les conditions nécessaires pour cela), et 3) de Michel Griffon, « Nourrir la planète, pour une révolution doublement verte » Paris, Odile Jacob, 2006.

61. Dans le sens d'intensification en travail, c'est-à-dire de la création de plus de valeur ajoutée par hectare, une fois déduits les coûts en intrants et l'amortissement des machines.

La préférence affichée par la France pour orienter l'investissement vers les agricultures familiales et non vers des structures transnationales contrôlant les droits fonciers et les productions sur de vastes territoires est une position pragmatique. Elle est fondée sur l'expérience historique de son propre développement, qui l'a conduit à en constater leur efficacité.

Les investissements dans le secteur agricole peuvent constituer des opportunités à saisir, à la condition qu'ils ne se traduisent pas par la privation de l'accès des agriculteurs familiaux à la terre, mais par la création des conditions d'une plus grande productivité de ces agriculteurs, dans une dynamique de production durable.

Sans opposer *a priori* les différentes formes de production, il convient au cas par cas de s'interroger sur les trajectoires d'évolution les mieux à même de conduire à des situations dans lesquelles tous seront gagnants. Il faut privilégier le long terme, la capacité de résilience des systèmes aux aléas et aux crises, et éviter les destructions irréversibles de biodiversité, de savoirs, de richesses culturelles. De multiples scénarios sont possibles et seront nécessaires, articulant sans doute de différentes façons des formes de grande production ou des corporations puissantes à l'échelle mondiale avec des agricultures paysannes et des artisanats de transformation travaillant à échelle humaine. Donc, pas de taille unique, mais du sur-mesure en fonction de l'histoire, des acquis, des risques et des opportunités.

Il s'agit enfin de prévenir l'apparition de conflits majeurs et les conséquences imprévisibles du désespoir généré par l'aggravation insupportable des inégalités dans le monde.

Le développement de l'agriculture, dans ce début de XXI^e siècle, n'est plus uniquement un enjeu sectoriel. Il doit être raisonné à la fois de manière locale et globale, et de façon à gérer ses interfaces avec les autres secteurs concernés par les ressources exploitées par le secteur agricole, l'eau, le carbone, la biodiversité, le travail. L'emploi, la création de valeur ajoutée et sa distribution, la production de biens alimentaires et de services environnementaux relèvent de l'intérêt général, et leur régulation ne peut se réduire au seul jeu des marchés et des stratégies des multinationales.

Propositions de positionnement

Les fondements d'un positionnement original

La France dispose d'atouts pour contribuer aux débats internationaux, tant par les positions qu'elle a défendues que par son expertise. Elle peut s'appuyer sur :

- un investissement intellectuel de plusieurs années sur la protection des biens publics mondiaux avec un rôle significatif dans le cadre des travaux conduits par les Nations unies notamment des antécédents réussis sur la question des taxes mondiales,
- un positionnement clair sur les moyens à mettre en œuvre pour relever à l'échelle du monde le défi de la sécurité alimentaire⁶²,
- des pratiques anciennes et des analyses solides en matière de politiques foncières,
- l'expérience de sa coopération avec l'Afrique.

Sur la problématique du foncier, la qualité de la réflexion et du travail de la Coopération française est largement reconnue. Le Comité technique « Foncier et développement » a synthétisé les analyses et recommandations des acteurs français de la Coopération et des chercheurs dans le cadre du Livre blanc sur le foncier⁶³. Il souligne en particulier à travers ce document :

- l'importance de la définition et de la mise en œuvre de politiques foncières qui contribuent à la sécurisation des droits fonciers existants, individuels et collectifs, formels et coutumiers ou traditionnels,
- la remise en cause du principe de présomption de domanialité, héritage des temps coloniaux, afin que l'exercice de la souveraineté nationale sur la terre devienne compatible avec la protection des droits d'accès et d'usage des groupes et des individus,
- la nécessité de reconnaître et de partir de la grande diversité des situations foncières dans le monde,
- l'importance du rôle des agricultures familiales (ou paysannes) dans les pays en développement – leur renforcement exige des processus de long terme, des mesures de

62. Qui a été réaffirmé encore très récemment par la co-déclaration présidentielle franco-brésilienne « Pour une nouvelle politique mondiale de l'agriculture et de l'alimentation », à l'occasion du Sommet mondial de l'alimentation convoqué par l'Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation (novembre 2009).

63. Comité technique « Foncier et développement », *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud. Livre blanc des acteurs de la Coopération*, ouvrage collectif coordonné par Lavigne Delville P. et Durand Lasserve A., MAEE, AFD, Paris, 2009.

- régulation, de soutien ou de protection qui leur permettent de faire face aux problèmes des niveaux et des fluctuations de prix agricoles sur les marchés mondiaux,
- l'orientation préférentielle de l'investissement vers un renforcement des capacités productives des agricultures paysannes, ainsi que leur insertion dans l'économie locale, nationale et mondiale au travers du développement des filières de commercialisation et de transformation.

Les deux principes de base de la position du groupe de travail

La position du groupe de travail peut se résumer en deux propositions complémentaires, qui seulement en apparence peuvent sembler contradictoires :

- la défense des droits de propriétés⁶⁴ existants,
- la nécessité de construire du « commun » qui passe par la reconnaissance de droits collectifs permettant d'assurer la compatibilité des usages et des droits privatifs individuels avec l'intérêt général (sécurité alimentaire, biodiversité, climat, etc.).

• Respecter et consolider les droits de propriétés existants dans leur diversité...

Les espaces visés par les investissements sont très souvent occupés. Les plus fertiles ont attiré de longue date l'implantation de communautés humaines.

Le respect des droits fonciers existants dans toute leur diversité est un préalable à la formalisation des contrats d'investissements, que ces droits soient formels ou informels, individuels ou collectifs, issus du droit moderne ou des systèmes locaux coutumiers.

Il existe un large consensus sur cette proposition. Le respect des droits humains des groupes et des individus, où qu'ils se trouvent, est une condition que les organisations des Nations unies considèrent comme un impératif fondamental. Cette proposition est reprise également dans la base de discussion proposée par la Banque mondiale pour alimenter les discussions sur un code de conduite sur les investissements agricoles, en signalant que les droits statutaires ou coutumiers, primaires ou secondaires, formels ou informels, collectifs ou individuels doivent être respectés⁶⁵.

Mais elle pose de réels problèmes dans sa traduction sur le terrain en mesures effectives et efficaces. Pour que ce principe ne soit pas qu'incantatoire, il faut disposer d'outils d'analyse qui permettent d'identifier la diversité des droits et la pluralité des ayants droit. Il faut aussi pouvoir évaluer comment la superposition de droits sur un même espace, un processus toujours contradictoire, entraîne soit des complémentarités dont tous bénéficient soit des antagonismes.

64. Nous utilisons le pluriel pour propriétés afin de souligner la pluralité des droits, dans le sens du concept anglais de property rights. Il ne s'agit pas de la propriété, au sens du code civil, mais d'un ensemble qui recouvre des droits d'usage, des droits de gestion et des droits de transferts.

65. Communication orale au groupe de travail, basée sur un document interne de la Banque mondiale : Deininger K., Lamb J., « Securing land tenure and improving livelihoods: Towards a set of principles for responsible agro-investment », draft paper for discussion only, Agriculture and Rural Development, Banque mondiale, 21 septembre 2009.

Mais il faut également disposer d'un cadre légal et réglementaire comme de pratiques administratives qui permettent de reconnaître les différents droits et ayants droit, et de garantir qu'ils soient respectés.

- **...tout en construisant ou en reconstruisant du « commun »⁶⁶**

Le respect des droits existant est un préalable indispensable, mais il ne garantit pas que les usages de la terre soient mis au service du « développement durable »⁶⁷. Les façons dont la terre, l'eau, les ressources naturelles sont utilisées et sont gérées ne concernent pas seulement les ayants droit principaux de ces ressources mais, d'une façon ou d'une autre, l'ensemble de la collectivité, de l'échelle la plus locale à la plus globale. Nous savons aujourd'hui que certains de ces usages peuvent mettre en danger le futur commun de l'humanité et qu'il nous faudra définir, à partir des connaissances scientifiques et de l'histoire, les conditions d'une gestion durable du foncier et des ressources naturelles.

Cela passe par des politiques spécifiques et des cadres juridiques adaptés aux enjeux de sécurisation foncière des populations et d'une gestion durable des ressources naturelles. Dans tous les cas, les différents droits d'usage individuels et collectifs doivent s'articuler entre eux, aux différentes échelles : locales, nationales, régionales et mondiale. Les formes et les modalités de mise en œuvre seront différentes en fonction des systèmes de droit en présence. La logique des systèmes issus de la Common Law reconnaît l'existence de faisceaux de droits sur la terre et les ressources, tandis que celle des systèmes civilistes part de l'affirmation d'un type de droit dominant, limité par des mécanismes contraignants en fonction des exigences aux différents niveaux. Par-delà cette différence initiale, il existe de nombreuses déclinaisons, divergences, convergences ; il faut donc éviter de tomber dans des schématisations excessives. Il sera essentiel de reconnaître la diversité et de s'appuyer sur elle pour aller de l'avant.

- Invoquer la nécessité du respect des droits existants ne signifie pas une condamnation à l'immobilisme. Certaines pratiques dites « traditionnelles » peuvent être très dommageables pour l'environnement et ne pas respecter les droits fondamentaux de l'homme.
- L'exportation de modèles de droits de propriété issus des pays développés peut aussi comporter de gros risques, surtout si elle a pris forme dans le cadre colonial⁶⁸. La transformation de la terre en marchandise qui s'opère dans les pays du Sud est souvent beaucoup plus rapide et radicale que les évolutions qu'ont connues les pays du Nord.

66. Le mot *commun* est utilisé avec des sens différents en français et en anglais, et il en résulte souvent une grande confusion. Le terme « commons » ne peut pas être traduit mécaniquement par « biens communs ». Elinor Ostrom a montré qu'il n'y avait pas de biens communs sans communauté de gestion de ces biens. Derrière le mot « commons », il y a à la fois une ressource partagée et les règles de gouvernance de celle-ci. Quand nous disons recréer du commun, cela ne veut pas dire bien sûr collectiviser, cela veut dire discerner ce qui relève de l'intérêt général d'une « communauté » et créer les règles de gouvernance correspondantes.

67. Nous entendons par développement durable, comme l'a défini la Commission mondiale sur l'environnement et le développement en 1987 (Commission Brundtland) « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion : le concept de "besoins" et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir ». Le Sommet de la Terre de Rio (1992) complètera cette notion en définissant trois piliers qui doivent être conciliés : le progrès économique, la justice sociale et la préservation de l'environnement.

68. Comme nous l'avons vu plus haut.

Le marché tend à uniformiser les pratiques. Il s'impose comme le régulateur universel des rapports des hommes aux ressources naturelles et des hommes entre eux. Mais la diversité des écosystèmes, des cultures, des systèmes sociaux et politiques, des trajectoires historiques des peuples est telle qu'aucun système unique ne peut répondre à toutes ces contraintes de façon optimale, en toutes circonstances. Il faut faire du « sur-mesure ». Chaque société doit définir ses propres normes, ses propres politiques publiques, ses propres pratiques contractuelles. En même temps, celles-ci ne doivent pas entrer en contradiction avec des normes et des politiques partagées, universelles.

Les conditions et limitations aux usages de la terre et à la circulation des droits fonciers doivent pouvoir intégrer les enjeux communs de l'humanité. Elles ne pourront être définies qu'au travers de débats, en interne au sein de chaque société et entre les différentes cultures. C'est une condition nécessaire pour que ces modalités de régulation soient adaptées et applicables⁶⁹. La nouvelle gouvernance qu'il est nécessaire de construire doit s'appuyer sur les pratiques sociales et culturelles locales, la réflexion s'élargissant ensuite aux plans national et mondial.

C'est cela que nous appelons « recréer du commun ». C'est donc le débat au sein et entre ces diverses communautés politiques à toutes les échelles qu'il s'agit de générer et d'animer à la lumière de la conscience des enjeux communs.

Que cela signifie-t-il aux différents niveaux ?

Avant de nous interroger sur ce qu'il semble possible de faire, examinons comment ces deux propositions peuvent se décliner aux différents niveaux de gouvernance.

• Au niveau national

Les relations internationales sont fondées sur le respect de la souveraineté des États. L'application stricte du principe de souveraineté ne permet pas en l'état actuel du droit international d'imposer aux États des règles de l'extérieur, hors du domaine de la « sécurité collective ».

Toutefois, il est possible de promouvoir des comportements vertueux, en entendant ce dernier terme comme susceptible d'aller dans le sens d'une meilleure prise en compte des intérêts de la majorité des populations du monde. C'est dans cette perspective que sont présentés les trois principes suivants : a. protéger les utilisateurs coutumiers du foncier ; b. rechercher l'intérêt général sur le long terme ; c. promouvoir la transparence et la responsabilité.

Protéger les utilisateurs coutumiers du foncier

L'accès à la terre et aux ressources naturelles et, de ce fait, les conditions de survie de populations autochtones, se trouvent menacés par les appropriations massives de terres qui

69. La mise en place des conventions locales dans le contexte sahélien en offre une illustration convaincante. Un autre exemple nous est fourni par la mise en place de la politique foncière originale du Niger, qui a été une des seules dans la région à reconnaître à la fois les droits fonciers coutumiers et le droit moderne, tout en créant les conditions pour qu'une synthèse puisse s'effectuer depuis les commissions foncières de base jusqu'à la mise en place progressive d'un nouveau cadre légal. Lavigne Delville Philippe, « Des conventions locales pour gérer ensemble les ressources naturelles ? », *Grain de Sel*, n° 46-47, mars-août 2009.

accompagnent les investissements étrangers ou nationaux que l'on observe aujourd'hui. Ces populations sont souvent les plus pauvres et les plus vulnérables, telles les femmes et les enfants qui travaillent la terre ou sont chargés de faire paître les animaux. Elles se trouvent en première ligne lors de l'appropriation massive de terres. Le premier principe consiste à les protéger.

Cela implique de reconnaître les droits coutumiers existants. Pour ce faire, il faut remettre en cause le « principe de présomption de domanialité » pour éviter que l'État adopte en vertu de celui-ci une attitude de propriétaire privé au lieu d'agir au service de l'intérêt général. Le recensement et l'enregistrement des droits coutumiers seront tôt ou tard incontournables. Ce n'est pas nécessairement la première chose à faire : des mécanismes renforcés de gouvernance locale sont plus utiles que des cadastres qui ne prendraient en compte qu'une partie des droits et reviendraient à exproprier les tenanciers de droits non reconnus officiellement.

La question de la protection des droits des populations rurales nécessite à la fois de pouvoir disposer d'un cadre conceptuel adéquat et d'une méthode d'intervention opérationnelle. Celle-ci comporte trois étapes distinctes : l'identification, la reconnaissance et la protection⁷⁰. L'identification d'une pluralité de droits, individuels ou collectifs sur la terre nécessite une approche inclusive, des enquêtes de terrain, l'écoute des populations concernées, afin de permettre aux juristes de comprendre la nature des droits existants. La reconnaissance des différents droits (droits de propriété, d'usage, de superficie, de concession, droits au bail ou autres) implique, pour être efficace dans le temps et incontestable, une transcription écrite, au travers de certificats, de titres, de documents consignant des prises de décision collectives⁷¹. Mais pour que cette reconnaissance soit fonctionnelle, et que les droits soient protégés, il faut ensuite pouvoir les enregistrer et les rendre publics. Il faudra de même pouvoir les actualiser en permanence. Ces dernières opérations pourront être du ressort d'un agent de l'État ou d'instances collectives locales chargées de tenir à jour un registre⁷².

Une telle approche ne signifie pas que l'État renonce à ses droits. Tout au contraire. Il a un rôle essentiel à jouer pour que soient définies et établies dans la concertation des régulations, limites et obligations relatives aux usages du foncier et au transfert des droits de propriétés qui prennent en compte les enjeux communs environnementaux, sociaux et économiques.

Lorsque l'investissement vise des espaces occupés par des systèmes agricoles, pastoraux, agro-pastoraux ou agro-sylvo-pastoraux familiaux, la seule option étudiée ne doit pas être leur destruction et leur remplacement par des structures de grandes entreprises à salariés. Protéger les usagers actuels du foncier implique d'étudier aussi des options qui s'appuieraient sur les systèmes existants tout en les améliorant grâce à :

70. Sur ce point, l'expérience historique française du notariat est à prendre en considération.

71. Outre la sécurité qu'elle apporte, la reconnaissance des droits sur le foncier induit de nombreuses conséquences positives telles que la reconnaissance de la dignité de la personne et notamment du droit des femmes, l'amélioration des biens et donc de la production agricole ou l'accès au microcrédit.

72. La protection et la gestion des ressources communes méritent une mention particulière. La mise en œuvre des idées d'Elinor Ostrom, récemment consacrées par le prix Nobel d'économie, exige le déploiement d'une technique juridique élaborée. La conception des règlements de gestion des ressources communes doit combiner l'approche inclusive décrite ci-dessus avec des règles de participation, de contrôle effectif, des mécanismes de résolution des litiges et des règles d'entrée et de sortie, le tout garantissant l'autodétermination du groupe. Le succès d'une telle entreprise nécessite un travail de rédaction consensuel et précis pour tailler un règlement sur mesure.

- des crédits permettant de démultiplier l'investissement paysan,
- de meilleures technologies qui entraînent une modernisation des processus de production,
- des interventions dans la sphère de la transformation et de la commercialisation visant à garantir des prix d'achat plus prévisibles et si possible plus élevés des productions.

Les achats et locations de terres sur le long terme et à grande échelle devraient être limités aux situations dans lesquelles il n'existe pas dans le pays de populations susceptibles de servir de base à un processus de développement, conditions dans lesquelles ils pourraient alors être justifiés. Si de telles populations n'existent pas au niveau local mais dans d'autres régions, des processus de colonisation et d'installation peuvent être organisés afin de donner accès à la terre. Des paysanneries qui n'avaient pas accès à des surfaces suffisantes pourront alors trouver des conditions favorables pour se développer.

Rechercher l'intérêt général sur le long terme

Recherche de l'intérêt général dans les processus de décision concernant les investissements impliquant des appropriations de terre à grande échelle

Les investissements qui se traduisent par des appropriations massives de terres doivent servir l'intérêt général⁷³. C'est le second principe de base qui permet d'en évaluer la pertinence.

Il n'est pas toujours aisé à instruire, mais il existe des outils pour cela, les évaluations économiques et les études d'impacts *ex ante*, un domaine dans lequel la France a fait au cours des décennies antérieures des apports significatifs.

Les évaluations financières qui permettent de juger de la rentabilité d'un projet pour l'investisseur, lui sont évidemment indispensables, mais elles ne disent rien de l'utilité globale du projet pour le pays (et encore moins pour le monde). Pour cela, c'est une *étude d'impact économique, social et environnemental* qui devrait être entreprise systématiquement, comme pour tout grand investissement stratégique. De telles études préalables d'impact, même sommaires, semblent n'avoir été réalisées dans aucun des pays concernés par des investissements fonciers massifs ces dernières années. Elles n'ont, en tout cas, jamais été publiées.

A travers de telles études, les pays dont la sécurité alimentaire n'est pas assurée, ou demeure précaire, devraient au minimum s'assurer que le projet ne constitue en rien une nouvelle menace pour la sécurité alimentaire des populations, et qu'il conduise même à son amélioration, indépendamment de tout autre avantage que le projet présenterait pour le pays.

- Les répercussions de la mise en place de ces nouvelles structures de production sur les autres exploitations agricoles du pays doivent être soigneusement évaluées. La mise en place d'un secteur très moderne peut conduire à la faillite un grand nombre d'exploitations familiales qui n'ont pas les moyens de moderniser leur production et ne disposent pas des mêmes conditions d'accès au foncier. Des externalités négatives peuvent exister, se traduisant soit par une capacité globale de production alimentaire en recul, soit par une moindre capacité d'adaptation du système agraire face aux aléas.
- Le maintien ou la création d'emplois rémunérateurs constituent une façon d'améliorer l'accès aux aliments. Des projets intensifs en main-d'œuvre locale, avec des conditions de salaires ou de rémunération élevées par rapport aux moyennes du pays, peuvent contribuer à l'amélioration des conditions de vie de la population locale. Par ailleurs,

73. Celui du pays d'accueil, en premier lieu, mais aussi celui de l'humanité.

l'apport de garanties sur les conditions de travail et la protection sociale de la main-d'œuvre locale employée semble être un minimum en cas d'investissements étrangers. C'est loin d'être toujours le cas.

- Dans les pays disposant de terres arables non utilisées (ou sous-utilisées), qui ne peuvent assurer leur propre approvisionnement alimentaire et dont les populations dépendent souvent pour leur survie du Programme alimentaire mondial, les projets de production alimentaire devraient être préférés aux autres projets agricoles⁷⁴ avec une partie au moins de cette production commercialisée dans le pays. Il pourrait même être prévu que la part de la récolte vendue sur les marchés locaux augmente dans des proportions fixées à l'avance en fonction de l'évolution des prix de denrées alimentaires sur le marché national. La participation à des stocks de régulation pourrait aussi être envisagée.

Un point commun à tous types de projets concerne le respect de l'environnement. Les pratiques agricoles ne doivent pas provoquer l'érosion des sols et de la biodiversité, l'épuisement des ressources en eau, ni contribuer au réchauffement climatique.

Quelle que soit la nature du projet mis en œuvre, un point essentiel à travailler est celui de la fiscalité qui lui sera appliquée. Encourager l'investissement étranger grâce à une défiscalisation sur de nombreuses années revient à légaliser le pillage des ressources nationales au lieu de favoriser un usage durable des ressources, surtout si l'investisseur ne prend aucun engagement explicite et vérifiable à contribuer au développement du pays. Ainsi, les États doivent définir les cadres légaux et fiscaux qui garantissent que les projets qu'ils autorisent ne nuisent pas au développement durable mais au contraire y contribuent.

Construction de politiques publiques permettant de répondre à l'intérêt des majorités

Au-delà des phénomènes d'appropriation massive des terres et des ressources, ce sont les politiques publiques qui sont en cause, et les liens entre celles qu'un pays met en place et les types d'agriculture qu'il souhaite promouvoir. Ni les agricultures familiales de l'Union européenne, et notamment l'agriculture française, ni celles des États-Unis d'Amérique ne se seraient développées sans la construction de politiques favorables au développement de certains types d'unités de production. Les décisions sur ces questions ne peuvent se limiter à des choix sectoriels. Il s'agit de choix de société, qui devraient faire l'objet de larges débats et nécessitent des mécanismes démocratiques de gouvernance. Cela renvoie aux notions de politiques publiques considérées comme un bien public, comme l'a souligné Joseph Stiglitz⁷⁵.

Pour le moment, dans les pays du Sud, les changements dans le secteur agricole et l'avenir des agriculteurs relèvent rarement de choix collectifs. Ils sont dominés par les dynamiques de grandes entreprises privées. C'est le cas au Brésil, en Afrique du Sud, en Russie ou en Ukraine, avec des entreprises nationales, et aussi des capitaux étrangers. Les États, même quand ils sont puissants et a fortiori quand ils sont faibles, ne jouent pas leur rôle d'animation d'un débat public sur ces questions de société. Des phénomènes de lobby et/ou de corruption peuvent encore aggraver le panorama.

74. Comme le recommande M. Olivier de Schutter, rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation dans son rapport de juin 2009 : De Schutter O., « Large-scale land acquisitions and leases: A set of core principles and measures to address the human rights challenge », 11 juin 2009.

75. Joseph Stiglitz, « Global Public Goods and Global Finance: Does Global Governance Ensure that the Global Public Interest is Served ? ». In *Advancing Public Goods*, Jean-Philippe Touffut éd., Edward Elgar Publishing, 2006.

La question de l'évolution sur le long terme des structures de production agricole, à une échelle de temps transgénérationnelle est aujourd'hui insuffisamment abordée et discutée. Les politiques publiques relatives à cette dimension essentielle sont squelettiques, voire inexistantes. Le groupe de travail considère que tant la question de la régulation des marchés du foncier que celle des politiques dites « des structures agricoles » doivent faire l'objet d'une réflexion et de débats prioritaires dans tous les pays du monde.

Une politique claire des structures agricoles discutée et affichée par les pays hôtes permettrait :

- d'une part, d'organiser les bases de la construction de la sécurité alimentaire, en faisant la promotion des modèles économiques souhaités pour produire une alimentation de qualité et accessible,
- d'autre part, d'établir comment peuvent coexister de grandes structures et de petites exploitations, les relations qu'elles entretiennent et les évolutions souhaitables.

Dans le contexte actuel, une telle politique des structures devrait être couplée, le plus souvent, à une politique de développement des territoires ruraux.

L'histoire de l'agriculture et de la ruralité européenne (en particulier française) rend légitimes et crédibles de telles propositions. Avec une réflexion argumentée sur l'évolution souhaitée des structures agricoles, étayée par des débats citoyens contradictoires et avec des politiques publiques permettant d'atteindre les objectifs fixés, les États renforceraient leur légitimité vis-à-vis de leurs populations, mais aussi leurs positions vis-à-vis des pressions des investisseurs étrangers et des bailleurs internationaux intervenant dans le financement du développement.

Promouvoir la transparence et la responsabilité

Les contrats qui impliquent des appropriations foncières à grande échelle ont des conséquences et un impact considérables. Il est donc essentiel qu'ils ne soient pas confidentiels, ou seulement connus d'un petit cercle d'initiés. Les négociations doivent être transparentes.

Un projet ne devrait pouvoir être accepté qu'après accord des occupants actuels des surfaces concernées, ceux-ci ayant été au préalable informés de ses tenants et aboutissants et ayant pu avoir accès aux études d'évaluation préalables. La capacité de négociation des communautés locales, souvent pauvres et vulnérables, étant limitée, et les projets d'appropriation de terres à grande échelle touchant plusieurs secteurs de la vie économique et créant des externalités multiples, le passage par un débat et une approbation parlementaire devrait être obligatoire dès que le projet est susceptible d'avoir un impact significatif à l'échelle régionale (ou a fortiori nationale).

Les conditions qui permettent d'assurer que l'investissement garantit l'intérêt général doivent être formulées clairement et de façon détaillée dans les contrats. Le respect des lois du pays doit au moins être assuré.

Lorsqu'un investissement reconnu d'intérêt général passe par une remise en cause de l'accès au foncier des populations, celles-ci doivent être indemnisées, que leurs droits soient formels ou informels, collectifs ou individuels, formalisés ou non par un certificat ou un titre recon-

nu par les autorités. Le droit relatif aux évictions reprenant les normes des accords internationaux en la matière⁷⁶ devrait alors être appliqué.

• Au niveau mondial

Il est urgent de prévenir une nouvelle aggravation de la crise alimentaire, d'atteindre les objectifs de sécurité alimentaire, de parvenir à un partage équitable des richesses et de juguler les causes du changement climatique.

Les appropriations et concentrations foncières à grande échelle peuvent engendrer sur l'environnement et les sociétés humaines des changements irréversibles, susceptibles de remettre en cause l'existence même de certaines sociétés, de leurs savoirs et de leurs savoir-faire. L'adoption de modalités de « développement durable » n'est donc pas une option, mais un impératif.

Il faut ici distinguer deux registres. Il y a celui des **démarches volontaires**, qui peuvent faire l'objet d'une application, si, et seulement si, les pays et les agents économiques transnationaux privés y adhèrent ; et il y a celui de la mise en place progressive de **mesures contraintes applicables à tous**. Ces dernières, beaucoup plus complexes, demanderont du temps et une volonté politique forte. Leur mise en place doit faire la part du réalisme, mais elles seront incontournables à terme. Pour qu'elles entrent réellement en application, il n'y a pas d'autre option que d'opérer par étapes, au cours desquelles tous les objectifs ne seront pas atteints d'emblée. En effet, les échecs de mesures mal calibrées provoquent souvent des retours de balancier préjudiciables qui remettent en cause leur principe même.

Appuyer et renforcer les démarches volontaires

Des initiatives visant à engager investisseurs, acteurs publics et sociétés civiles dans des démarches volontaires de respect de droits proclamés au plan international et de principes de durabilité environnementale non encore érigés en normes internationales, commencent à se structurer. Les principes énoncés par l'équipe de recherche sur le foncier de la Banque mondiale⁷⁷ doivent être soutenus, même s'ils ne sont pas suffisants, comme cela est exposé plus loin. Plusieurs États ont annoncé leur volonté d'appuyer la démarche conjointe de la Banque mondiale, du FIDA et de la FAO qui vise à dégager le plus large consensus international possible sur un code de conduite volontaire en matière d'investissements agricoles. Il faut saluer la volonté d'articuler cette démarche avec un processus de consultations régionales multi-acteurs programmées dans le cadre du travail de la FAO pour définir des *Directives volontaires sur la gouvernance responsable de la terre et des autres ressources naturelles*⁷⁸.

76. En accord avec les « Principes de base et directives concernant les évictions et déplacements liées au développement » présentés en 2007 par le rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant (A/HRC/4/18, annexe I), et avec l'Observation générale n° 7 (1997) du Comité des droits économiques sociaux et culturels sur le droit à un logement adéquat (art. 11.1) : évictions forcées.

77. Reconnaissance et respect des droits existants sur la terre et sur les ressources naturelles, renforcement de la sécurité alimentaire, transparence et besoin de rendre des comptes, consultation et participation des affectés potentiels, viabilité économique et responsabilité sociale de l'entreprise, durabilité sociale et environnementale.

78. Voir FAO, « Vers des directives volontaires sur la gouvernance responsable de la tenue des terres et des autres ressources naturelles », document de discussion, Unité de la gestion des terres et des régimes fonciers (NRLA), janvier 2009. Et, entre autres, Monsalve Suárez Sofia, Marques Osorio Leticia, Langford Malcolm, « Land Tenure Working Paper Voluntary Guidelines for Good Governance in Land and Natural Resource Tenure: Civil society perspectives », FIAN International et Hakijamii (Economic and Social Rights Centre). 2008.

Ces initiatives constituent à court terme, en l'état actuel de la mobilisation des sociétés civiles pour la création d'un droit international effectif, la perspective la plus concrète visant à éviter les impacts négatifs des appropriations de terres à grande échelle, et à s'assurer que seuls les projets à même de servir l'intérêt général des populations des pays d'accueil soient mis en œuvre.

Le cadre légal et institutionnel international ne favorise pas, à ce jour, le rééquilibrage des pouvoirs de négociation en faveur des utilisateurs locaux des territoires visés par les projets d'investissement, ni même en faveur des acteurs publics qui négocient les accords d'investissements.

Le groupe Banque mondiale⁷⁹ consacre beaucoup de moyens et d'énergie pour accroître et protéger les droits des investisseurs, en particulier des investisseurs étrangers. Ses services visent en particulier à faciliter leurs démarches pour obtenir des droits fonciers dans les pays en voie de développement, en accord avec les demandes des investisseurs. Cela implique un travail auprès des États sur les réformes légales, politiques et administratives. Un rapport récent de l'Oakland Institute⁸⁰ a mis en évidence l'importance et l'ampleur de ces interventions et leur lien avec les phénomènes d'appropriations massives de terres, en particulier en Afrique. Il n'existe pas d'évaluation publiée de l'impact de ces interventions sur les objectifs affichés par la Banque mondiale de réduction de la pauvreté et de la faim dans les pays en voie de développement.

Les structures d'arbitrage qui interviennent en cas de litiges liés à l'investissement ne peuvent fonctionner de façon équitable si les parties en présence sont, d'une part, de puissantes sociétés mondialisées et, d'autre part, les États les plus pauvres du globe. Les populations, souvent non organisées et incapables de défendre leurs droits, n'ont pas de recours si leurs États ne les garantissent pas. Des améliorations sont donc nécessaires à ce niveau⁸¹.

Même si des mesures basées sur le principe du volontariat sont les plus à même d'être acceptées du fait des intérêts en jeu et des limites du droit international, le groupe de travail considère qu'elles ne sauraient être suffisantes compte tenu des risques qui ont été identifiés. Il prend acte des limites actuelles du droit international au regard des enjeux liés à l'utilisation du foncier dans le monde mais considère qu'il est indispensable de tout mettre en œuvre pour les dépasser.

79. À travers le Centre international de règlement des différends liés à l'investissement (International Center for Settlement of Investment Disputes, ICSID), qui lui est adossé, ainsi que plusieurs de ses agences et services, notamment la Société financière internationale (International Finance Corporation, IFC), le Service Conseil en matière d'investissement étranger (Foreign Investment Advisory Service, FIAS), l'Agence multilatérale de garantie de l'investissement (Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA), le groupe de la Banque mondiale propose des services, des conseils et de l'assistance technique en matière d'investissement tant aux États qu'aux investisseurs. Il est aussi un investisseur direct, par le biais de ses projets, et il est donc en ce sens à la fois partie et conseiller.

80. Shepard Daniel et Anuradha Mittal, « (Mis)Investment in Agriculture, The role of the international finance corporation in global land grabs », The Oakland Institute, 2010.

81. Sur ces questions voir Cotula Lorenzo, *Making the Law work for the poor*, IIED, 2005. IIED, « Strengthening Citizens' Oversight of Foreign Investment - Investment Law and Sustainable Development », Sustainable Markets Investment Briefings n° 1-5, 2007. Cotula Lorenzo, « International law and negotiating power in foreign investment projects: comparing property rights protection under human rights and investment in Africa », in *The South African yearbook of international law* 2008, 2009.

Travailler à la mise en place d'un cadre légal contraignant pour « construire du commun » au niveau mondial

Une réflexion doit être menée à l'échelle planétaire sur la définition et sur les conditions d'application effective de normes mondiales adaptées pour faire face aux problèmes soulevés par l'appropriation et la concentration des ressources naturelles et de la terre.

Il s'agit de construire une identité, une conscience, un sentiment commun d'appartenance à un même ensemble, l'humanité. Le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et un certain nombre d'autres traités contiennent déjà des formulations qui attestent d'un large consensus éthique sur nombre de questions évoquées ici⁸². Le travail d'élaboration des directives volontaires sur la « gouvernance responsable du foncier et des autres ressources naturelles », impulsé par la FAO et appuyé par de nombreux États et organisations de la société civile va dans le même sens. Le problème reste que l'application de ces dispositions est laissée au bon vouloir de chaque acteur.

Aujourd'hui, chaque État est libre d'adhérer ou non aux systèmes de normes et d'arbitrage mis en place, même dans les domaines qui peuvent être considérés comme les plus essentiels. Il existe au moins une instance disposant à la fois de compétences techniques et d'une autorité morale suffisante pour pouvoir juger du bien-fondé ou non de ces pratiques : le Comité des droits économiques, sociaux et culturels⁸³. Cependant, il n'existe aucun outil juridique supranational pour sanctionner un État qui engage des processus d'appropriations massives de droits fonciers entraînant une évidente spoliation des populations locales ou une entreprise responsable de violations de droits fondamentaux. Il faut trouver les moyens de pallier au manque de normes contraignantes dans le droit international actuel.

Propositions de stratégies et d'actions

Le groupe de travail considère que la constitution, le développement et le renforcement de cadres participatifs de gouvernance du foncier sont un préalable au recours à l'investissement dans le foncier rural. Ils constituent une condition nécessaire, bien que non suffisante, pour que les investissements participent véritablement au développement durable des agricultures des pays qui les accueillent.

Ces propositions sont regroupées en trois sections : 1. dans le cadre de la politique d'aide au développement, 2. dans le cadre de la mise en place de nouveaux mécanismes de gouvernance mondiale, et 3. en lien avec le rôle de la société civile.

• Dans le cadre de la politique française d'aide au développement

Il est possible de commencer par des politiques internes, dont l'application ne dépend que de décisions françaises. Les propositions qui suivent ne sont pas classées par ordre d'importance ; elles sont simplement listées les unes à la suite des autres.

82. Nations unies, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, conclu à New York le 16 décembre 1966.

83. Qui s'est inquiété de l'impact de la spéculation et de projets fonciers au Cambodge sur les droits stipulés par le PIDESC.

Le groupe de travail fait dix propositions.

1. Renforcer la priorité du financement de programmes de recherches spécifiques sur l'actualité de la question foncière dans le monde et son lien avec la sécurité alimentaire et les besoins d'un cadre rénové de gouvernance mondiale. Ces programmes gagneront à être étroitement articulés avec les institutions de recherche du Sud et avec les organisations de la société civile, françaises et étrangères. Quelques axes essentiels de ces recherches pourraient être la diversité des droits et les régimes de gouvernance, la régulation des marchés de droits fonciers, la fiscalité foncière. Tous devront être abordés aux différentes échelles de gouvernance.
2. Contribuer à aider les pays et les acteurs collectifs (collectivités locales, organisations paysannes) concernés, à identifier et à recenser les droits sur la terre existants, tant individuels que collectifs, et à repenser la répartition des différents droits de propriété (droits d'usage sur les différentes ressources, droits de gestion, droits de transfert-héritage, vente, location, etc.) entre plusieurs catégories d'ayants droit⁸⁴, ainsi que la supposée « présomption de domanialité » qui continue d'exister dans de nombreux pays ayant vécu un processus de décolonisation.
3. Mettre en place des programmes d'aide au développement visant à renforcer les capacités juridiques des États du Sud, les moyens d'information et de formation de leurs populations, ainsi que les dispositifs de gouvernance permettant d'aller rapidement vers des États de droit fonctionnant sur la base de contre-pouvoirs reconnus. Une articulation avec les politiques d'appui à la décentralisation serait hautement souhaitable.
4. Réactiver l'expertise technique française en matière d'évaluation économique, ainsi que d'études d'impacts dans le secteur agricole et rural, en intégrant la dimension écologique, et en mettant l'accent sur le moyen et le long terme. Il s'agit d'offrir aux pays intéressés la possibilité de bénéficier de cette expertise et en faire une étape indispensable avant toute décision de financement de projets d'investissements à partir de prêts venant de fonds publics. Faire le lien avec les méthodes d'élaboration des « cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités » semble indispensable.
5. Établir des règles contraignantes pour tout financement public d'investissements impliquant la prise de contrôle de grandes extensions de terre ou de ressources naturelles, sur la base d'une vaste concertation entre les investisseurs privés, les institutions de recherche, les groupes d'experts en coopération pour le développement durable et les organisations de la société civile.
6. Mieux mettre à profit la grande expérience de la France et des pays européens en matière de gouvernance du foncier dans le cadre de systèmes agraires fondés sur des agricultures paysannes modernisées, en faisant mieux connaître ces expériences au Sud et en valorisant les enseignements de plusieurs décennies de politiques diverses et riches en les partageant avec les pays du Sud. C'est tout particulièrement sur la conception de politiques publiques agricoles prenant en compte les évolutions transgénérationnelles, sur les politiques dites des « structures agricoles » que ces expériences sont utiles.

7. Appuyer 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 qu'elles soient en mesure d'en apprécier les risques et les opportunités.
8. Appuyer les organisations de défense des droits de l'Homme, en particulier les ligues nationales, quand elles existent, directement ou via la Fédération internationale des droits de l'Homme, car elles peuvent jouer un rôle important dans la recherche d'un traitement plus juste de ces questions.
9. Financer la mise en place d'instances de veille, et même au-delà de surveillance, regroupant des organisations publiques et privées des pays concernés (France, autres pays impliqués dans les investissements, pays hôtes), des institutions de recherche et des représentants des sociétés civiles de la France et du pays d'accueil, pour accompagner la mise en place des investissements les plus importants et exercer un contrôle permanent et critique de leur développement. Tant le gouvernement français que les investisseurs privés et les populations ont tout à gagner de la mise en place de mécanismes de ce type, et d'un dialogue franc et ouvert entre les parties.
10. Continuer à appuyer les travaux du Comité technique « Foncier et développement » de la Coopération française. Les réflexions produites permettent en effet de positionner la France sur ces sujets stratégiques, et ils ont contribué à enrichir de manière significative les débats internationaux.

Toutes ces actions ont pour but de montrer qu'il est possible de concevoir des investissements massifs dans l'agriculture qui n'aillent pas à l'encontre des intérêts des populations rurales les plus pauvres. Si la France veut pouvoir agir au niveau international, elle doit montrer que ce qu'elle propose est praticable. Rien ne serait plus dommageable pour tous que de voir dénoncées les positions de grandes entreprises françaises qui pratiqueraient encore aujourd'hui la prédateur⁸⁵, le pillage des ressources naturelles et l'exploitation des travailleurs, au mépris des lois sur le travail du pays qui les accueillent. Cela va de pair bien sûr avec une réflexion sur la responsabilité sociale des entreprises françaises et multinationales.

• Dans les instances régionales, en particulier l'Union européenne

Les espaces régionaux regroupant plusieurs pays représentent un échelon particulièrement intéressant pour commencer à réfléchir et à mettre en place des mesures et des régulations allant au-delà de l'univers de la souveraineté de chaque État, ainsi que Pascal Lamy, alors commissaire européen au Commerce, le soulignait très clairement en 2004⁸⁶.

85. Pour reprendre le terme utilisé dans la déclaration conjointe franco-brésilienne de novembre 2009.

86. « *Les ensembles régionaux peuvent constituer un espace plus à même de permettre de concilier les préférences collectives et de limiter les effets déstabilisateurs de l'ouverture. Parce qu'ils partagent un espace qui a scellé leur histoire, parce qu'ils ont en commun nombre d'éléments de culture politique, de caractéristiques économiques, de traits démographiques, les pays d'une même région peuvent espérer procéder plus aisément à des rapprochements qui engagent leurs politiques et leurs souverainetés. Les constructions régionales constituent dès lors autant de matériaux réutilisables sur la scène mondiale : elles constituent un premier lieu de synthèse et d'articulation des préférences collectives.* » In Lamy Pascal, « *L'émergence des préférences collectives dans le champ de l'échange international : quelles implications pour la régulation de la mondialisation ?* », conférence « *Préférences collectives et gouvernance mondiale : quel avenir pour le système commercial mondial ?* » (discours du commissaire européen au Commerce), Bruxelles, 15 septembre 2004.

L'exemple de l'Europe, non sans difficultés mais avec un réel succès, a ouvert la voie à la construction d'autres espaces de ce type.

Quand ils ne se limitent pas à de simples zones de libre échange, les espaces régionaux peuvent permettre de poser les bases d'un développement équilibré et solidaire entre des pays qui partagent un certain nombre de caractéristiques géographiques et historiques. Sans développer plus avant cette idée dans le cadre de ce travail, deux pistes convergentes sont à signaler :

- la possibilité de construire des règles communes obligatoires au niveau des espaces regroupant des pays qui connaissent des phénomènes d'appropriation et de concentration de terres à grande échelle ;
- la possibilité de mettre en place des démarches communes au niveau de l'Union européenne, afin de faciliter le cheminement vers des mesures plus larges, d'application possible à tous les pays du globe.

• **Dans le cadre des relations diplomatiques multilatérales**

Le groupe de travail estime qu'il faut chercher au niveau international à faire avancer les idées et les principes développés jusqu'ici, afin qu'ils soient reconnus par les organisations internationales et les bailleurs de fonds dans leurs dialogues politiques avec les pays d'accueil des investissements.

Appui au développement de démarches volontaires

Les démarches engagées à l'initiative du Japon par la Banque mondiale, la FAO et le FIDA⁸⁷ ont reçu en septembre 2009 l'appui d'une trentaine d'États, dont la France. Elles visent à dégager un consensus autour de quelques principes de base⁸⁸ qui fonderaient un code de conduite applicable en priorité aux investisseurs, selon le souhait du Japon. Les principes proposés couvrent toutefois les champs d'action de l'ensemble des parties prenantes de la concentration et de l'appropriation foncière à grande échelle, les investisseurs bien sûr, mais aussi les États d'accueil, les États dont les investisseurs sont originaires, la société civile et les populations concernées. Ils rejoignent assez largement ceux qui ont été identifiés par le groupe de travail et qui viennent d'être exposés dans les pages précédentes. Cet espace de discussion étant l'un des seuls au plan multilatéral où ces questions sont abordées, il est important de continuer à y faire entendre l'analyse et les recommandations de la France. La démarche mérite d'être appuyée afin d'élargir progressivement le consensus et de créer les conditions pour pouvoir aller plus loin.

La consolidation des droits de propriétés existants, qui fait partie des principes de base qui ont été énoncés, doit bien sûr être au cœur de ces propositions. De même, la question de la transparence des négociations et des contrats est essentielle et les exigences de « publicité » des informations et des décisions, au sens de rendre celles-ci publiques, peuvent être assez facilement intégrées dans des cahiers des charges lors de démarches volontaires dans un premier temps.

87. L'impulsion en avait été donnée lors du G8 et du G8+5 au mois de juillet dernier. Voir Government of Japan, « Promoting responsible international investment in agriculture », Roundtable concurrent with the 64th United Nations General Assembly, Chair's Summary, 2009.

88. L'équipe de recherche sur le foncier de la Banque mondiale a proposé un premier socle de discussion avec le document de travail intitulé "Securing land tenure and improving livelihoods: Towards a set of principles for responsible agro-investment".

Le groupe de travail exprime toutefois une préoccupation quant à la possibilité de transformer ces bonnes intentions en actions concrètes. Le risque de simples « codes de bonne conduite » est de ne pas se traduire par un changement véritable des pratiques des acteurs qui sont à l'origine des appropriations et concentrations foncières à grande échelle. S'ils se contentent de « moraliser » la façon dont les processus d'investissement sont présentés sans en modifier véritablement la nature, ils peuvent avoir un effet pervers en cautionnant des pratiques qui pourraient continuer à relever de la prédatation et non de véritables investissements optimisés.

Le processus impulsé par la FAO qui vise à établir des directives volontaires indiquant les modalités d'une gouvernance responsable du foncier et des autres ressources naturelles comprend une dimension supplémentaire fondamentale, l'organisation à une large échelle de processus de consultation et de concertation, y compris avec la société civile, autour des questions foncières et de gouvernance.

Au chapitre des démarches qui en appellent au volontariat des seuls États, un protocole additionnel au Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) est depuis peu, et notamment grâce aux efforts de la France, proposé à la signature des États ayant souscrit au Pacte. Il donnerait au Comité des droits économiques, sociaux et culturels des compétences nouvelles de surveillance dans le domaine des droits stipulés par le PIDESC, similaires à celles du Comité des droits de l'homme en relation avec les droits du Pacte international sur les droits civils et politiques (examen de communications collectives et individuelles, notamment)⁸⁹.

L'article 11 du PIDESC de 1966 établit le socle de valeurs fondamentales du « droit à l'alimentation » pour lequel les Nations unies ont désigné un rapporteur spécial⁹⁰. Le PIDESC définit aussi précisément les droits des peuples sur leurs ressources. Si ces droits, déjà largement reconnus par la communauté internationale, pouvaient être justiciables, les populations dont les droits élémentaires et le développement économique sont menacés par l'appropriation et la concentration foncière à grande échelle y trouveraient un puissant moyen de recours. Malheureusement, ce n'est pas le cas.

Compte tenu des limites des dispositifs légaux internationaux actuels, la signature du protocole additionnel au PIDESC par un grand nombre d'États serait un pas dans la bonne direction. Son activation relève en effet de la seule volonté politique de chaque État partie au PIDESC d'accepter de confier à une telle entité, expression d'une entente multilatérale, le droit d'émettre un avis sur ses agissements. Il relèverait, de la même manière, de la volonté politique des États de poser les bases d'une justice internationale qui s'impose à eux pour sanctionner, et plus seulement commenter, leurs manquements aux engagements souscrits dans le cadre des accords internationaux (PIDESC, PIDCP⁹¹, conventions OIT, etc.), hors du champ des actes qui mettent en cause la sécurité collective⁹².

89. Lorsqu'il est saisi, le Comité des droits de l'homme peut interroger des représentants des États mis en cause sur requête d'individus ou de groupes et faire connaître à l'opinion mondiale et aux autres États parties son avis quant au respect par les premiers des droits stipulés par le Pacte. Mais ces décisions restent cependant sans effet direct en termes d'imputation des responsabilités, de sanctions et de réparations.

90. Il est chargé, notamment, de dresser annuellement un état des lieux de la situation mondiale de la réalisation du droit à l'alimentation devant l'assemblée générale des Nations unies.

91. Pacte international sur les droits civils et politiques.

92. Qui eux tombent sous le coup des décisions obligatoires que peut choisir de prendre le Conseil de sécurité des Nations unies.

Propositions pour aller au-delà des mesures volontaires

Le groupe de travail souligne avec force qu'il ne faudra pas à terme se contenter d'en appeler à la bonne volonté des parties prenantes de l'appropriation et de la concentration foncière à grande échelle (investisseurs, pays émetteurs de l'investissement, pays d'accueil, bénéficiaires...) pour voir leurs pratiques concrètes évoluer aussi rapidement que l'exigent les défis planétaires actuels⁹³.

Les propositions suivantes visent à faire émerger un corps de valeurs et de normes essentielles, suffisamment légitimes pour que tous considèrent qu'elles doivent être respectées, et à créer les conditions et les outils nécessaires pour qu'il en soit effectivement ainsi. C'est au travers de ces valeurs que la dimension commune des utilisations du foncier peut prendre tout son sens.

Création d'un groupe d'experts internationaux indépendants sur la gouvernance du foncier et des ressources naturelles

Les problèmes de gouvernance foncière ont une dimension commune évidente à l'échelle planétaire qui dépasse le niveau des États souverains. Ils prennent aujourd'hui des dimensions dangereuses pour la sécurité alimentaire, le maintien de la paix et la conservation des ressources naturelles. Ils demandent la mise en place de réponses qui feront difficilement, d'emblée, l'objet de consensus. La complexité des problèmes fonciers et des questions de gouvernance aux différentes échelles exclut toute possibilité de trouver rapidement des solutions universelles et passe-partout. La diversité des écosystèmes, des systèmes agraires, des sociétés, des systèmes de droit, des cultures, est telle qu'il sera nécessaire de progresser en parallèle par des voies différentes à la mise en place d'une meilleure gouvernance du foncier pour atteindre les objectifs de développement durable, notamment pour l'optimisation de l'utilisation des ressources et pour la réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire.

La France a déjà proposé dans le cadre du partenariat mondial pour l'agriculture et l'alimentation la création d'un panel d'experts de haut niveau (High Level Panel of Experts - HLPE). La prise en compte de la problématique de l'appropriation foncière à grande échelle (et de la sécurisation foncière en général) pourrait dans un premier temps commencer à se faire dans cette enceinte.

Toutefois, le groupe de travail suggère d'aller plus loin et de proposer à la communauté internationale la création d'un groupe permanent d'experts indépendants, réunissant des scientifiques et des spécialistes de plusieurs pays, de différentes origines, avec un mandat intergouvernemental pour instruire ce dossier, réaliser un diagnostic, réfléchir et proposer des pistes permettant d'aller de l'avant⁹⁴.

À l'image du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), ce groupe devra travailler par-delà les intérêts privés et les intérêts nationaux, et proposer des mécanismes de régulation et une stratégie de mise en œuvre. Son travail pourrait s'articuler avec

93. Pour le moment, le seul document officiel d'une administration nationale appelant à aller au-delà des mesures volontaires dont nous avons eu connaissance a été un document du ministère allemand de la coopération (Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. Germany). « Development Policy Stance on the Topic of Land Grabbing – The purchase and Leasing of Large Areas of Land in Developing Countries », Discourse 015, 2009.

94. Une autre alternative de construction de cette capacité de réflexion collective pourrait être pour la France de travailler dans un premier temps à la constitution ou au renforcement d'un groupe d'experts européens.

celui d'un réseau d'universités, et avec la mise en place d'un observatoire mondial du foncier, nécessaire pour mesurer les évolutions et faire un suivi des mesures proposées. Au moins une personne de référence sur la question des droits de l'Homme et du genre devrait faire partie de ce groupe. Il devrait pouvoir disposer de financements internationaux qui lui permettent de travailler dans la durée en toute indépendance et sérénité, conditions nécessaires à son efficacité.

Aller vers un droit international plus effectif

Pour gérer ces problèmes communs, la voie la plus respectueuse de la diversité humaine consiste sans doute à imaginer un processus de construction d'une gouvernance mondiale fondée sur la subsidiarité, un peu semblable aux mécanismes mis en œuvre avec la construction de l'Europe.

Les États ne sont évidemment pas à remettre en cause en tant qu'instances majeures de régulation pour les problèmes d'échelle nationale. Mais les problèmes globaux appellent des normes globales effectives, communes à tous. Or, les normes dessinées ensemble par les États ne sont pas d'application obligatoire (exceptées celles qui ont trait à la paix et à la sécurité collective) et elles n'ont pas une dimension véritablement universelle (tous les États du monde ne les partagent pas, tous ne sont pas « parties » des divers accords internationaux où ces valeurs sont formulées).

Les valeurs définies à ce jour par les traités internationaux, conventions, déclarations de l'assemblée générale des Nations unies, etc., constituent néanmoins un socle de principes d'un grand intérêt et bien adaptés aux besoins. Elles pourraient probablement offrir des voies de recours aux populations dont les conditions de vie sont menacées par une appropriation ou concentration massive de terres. Mais les accords internationaux qui les contiennent n'ont attribué à aucune instance supranationale le pouvoir de contraindre les États qui les ont ratifiés à respecter les engagements pris, engagements qui pourraient être bafoués par la mise en œuvre de certains accords d'investissement⁹⁵.

Par ailleurs, le règlement des différends portant sur l'application d'un contrat d'investissement passé entre un État et une société transnationale ne relève pas des grands traités internationaux qui donnent une définition des droits de l'homme (celle partagée par leurs signataires). Les instances d'arbitrage se réfèrent exclusivement aux accords d'investissement pour guider leur décision⁹⁶. Ces accords, négociés au cas par cas par des États dont les puissances

95. Il n'est pas fait référence ici aux valeurs inscrites dans les accords dont l'Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce a la charge d'examiner et de sanctionner les violations (Accord général sur les tarifs et le commerce, accord agricole...), ni à celles portées par la Convention européenne des droits de l'homme adossée à la Cour européenne des droits de l'homme. Ce sont, en effet, les deux uniques exemples à ce jour de véritables juridictions internationales obligatoires. Mais si les premières engagent un très grand nombre de pays, elles ne traitent que très indirectement des problèmes soulevés par les appropriations foncières à grande échelle, et elles sont loin de faire prévaloir les considérations sociales et environnementales sur les autres principes qu'elles développent (dérégulation des échanges). La Cour européenne des droits de l'homme n'est pas une voie de recours directe pour les populations les plus susceptibles d'être concernées par les appropriations et concentrations foncières à grande échelle. Il serait intéressant de connaître l'effet que pourrait obtenir la société civile européenne en la saisissant, au nom de populations dont les intérêts seraient menacés par une appropriation ou la concentration foncière hors d'Europe, dont une entreprise européenne serait responsable. La question est ici celle de la portée de la Charte européenne en matière de responsabilité extraterritoriale (en particulier extra-européenne) des États européens. Nous n'avons pas cherché à l'évaluer.

96. Accords bilatéraux ou plurilatéraux de promotion et de protection des investissements et autres chapitres dédiés aux investissements dans les accords internationaux de libre échange, de partenariat économique ou d'association.

économiques et géopolitiques sont souvent très différentes, aménagent des conditions très favorables aux investisseurs transnationaux. Ils prévoient très souvent que l'État hôte garantira à tout nouvel investisseur les meilleures conditions déjà accordées à un investisseur étranger ou domestique (clause de la nation la plus favorisée et clause du traitement national). Dans ce cas, ils garantissent aux populations une spoliation au moins égale à la pire spoliation antérieure. Ces dispositions généralisent des exonérations fiscales, tant sur le foncier que sur les transactions commerciales et sur les profits, et ce, par-delà les changements de gouvernement. Dans le cas des appropriations et concentrations massives de terres, elles rendent impossible sur le long terme l'instauration d'impôts fonciers qui permettraient, une fois que les investissements auront fait apparaître des rentes, de les socialiser au moins en partie.

On atteint là les limites du droit international actuel. Il n'existe pas, au plan mondial, un « droit du contrat » uniforme et obligatoire pour guider le règlement des différends et fixer la hiérarchie des principes à observer, comme il s'en trouve dans tout droit national. Il n'est pas possible à un arbitre de trancher un différend opposant les deux parties d'un contrat d'investissement en se référant à une norme admise par toute la communauté politique concernée du fait de l'absence d'un droit universel du contrat.

Les défis globaux imposent d'avancer vers la définition de telles normes au plan mondial et de leur subordonner tous les engagements contractuels passés entre acteurs transnationaux et États, acteurs transnationaux et collectivités locales, acteurs transnationaux et acteurs privés locaux, etc., et les accords internationaux eux-mêmes. Un traité a d'ores et déjà établi le nom de cet ensemble de valeurs : le droit impératif général⁹⁷. Il s'agit maintenant d'élire celles qui feront sa substance.

Nous proposons à titre de stratégie de considérer les principes stipulés par les pactes internationaux majeurs actuels qui définissent des droits humains essentiels et des droits des peuples sur les ressources naturelles comme socle à partir duquel élaborer le contenu du droit impératif. Il est alors essentiel au moins de faire connaître l'enjeu de l'absence de caractère obligatoire de ces traités aujourd'hui. Et de faire apparaître que la signature par les États d'une clause de compétence obligatoire de la Cour internationale de justice additionnée à ces pactes, et, en premier lieu, au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, permettrait d'y palier.

Le fait qu'aucun recours ne puisse être formé sur la base de ces pactes⁹⁸ apparaît comme une anomalie. Celle-ci marque l'inaboutissement ou plutôt l'interruption d'une tentative prometteuse de traduire les conditions que la biosphère impose pour la pérennité de l'espèce humaine en règles compréhensibles et observables par tous.

Il s'agit aussi, nous l'avons vu, de travailler à l'extension à tous de la portée de ces accords internationaux principaux et donc de la participation à la définition de leur contenu. Elle supposera de ce fait leur adaptation. Il s'agit de constituer une « communauté politique mondiale » autour des enjeux qui déterminent notre destin commun. Cette perspective fait l'objet de la dernière recommandation du groupe de travail concernant la société civile.

97. Convention de Vienne sur le droit des traités.

98. C'est ce que les juristes appellent la non-justicierabilité des pactes.

Valoriser les investissements utiles à la société en développant des mécanismes qui rémunèrent le travail et l'efficacité économique, et redistribuent les rentes que l'on n'a pas réussi à éliminer

Le fonctionnement actuel de l'économie mondiale prête le flanc à des critiques sérieuses, qui ont conduit certains chefs d'État à parler du besoin de « refonder le capitalisme ». Dans le domaine qui nous occupe, la confusion entre investissement et capture de richesses est à l'origine de la plupart des problèmes.

Différencier clairement la juste rémunération du travail, l'efficacité économique et la prise de risque qui accompagne tout investissement de la mainmise sur les ressources et de la capture de rentes constitue certainement le meilleur service à rendre aux investisseurs efficaces et honnêtes. Cela permettrait de faire la différence avec ceux qui recherchent avant tout des opportunités de prédatation, qui cherchent à tirer profit de situations de défiscalisation et à les faire durer, ainsi que de l'abondance d'une main-d'œuvre très pauvre et très peu payée.

Les risques de conflits, de rébellion, de révoltes diminueraient sensiblement pour les investisseurs qui auraient ainsi considérablement gagné en légitimité. Par-delà la tentation d'un processus d'accumulation rapide et non méritée qui peut aussi exister de façon opportuniste chez ces investisseurs, ils y gagneraient plus de sécurité sur le moyen et le long terme, et contribueraient à faire croître la demande solvable des populations. Celles-ci deviendraient à terme leurs clients, et un développement vertueux et non plus spéculatif pourrait s'instituer.

Par-delà ces questions de justice, un traitement plus adéquat des rentes permettrait :

- aux États les plus pauvres de ne pas brader leurs ressources naturelles,
- aux producteurs locaux de ne pas souffrir les conséquences d'une concurrence faussée de la part des agricultures les plus productives et de tirer ainsi un revenu supérieur de la vente de leurs produits pour pouvoir développer leur productivité,
- à l'humanité tout entière de pouvoir se doter d'outils et de moyens pour la mise en place de pratiques sociales et environnementales compatibles avec l'impératif de développement durable.

Les outils permettant de discerner les revenus non mérités et les mécanismes permettant de les bannir devraient faire l'objet d'un travail prioritaire. Ici encore, il convient de réfléchir aux différentes échelles. Les rentes peuvent s'exprimer au niveau local, et au niveau de pays tout entiers comme nous l'avons déjà vu. Mais ces questions ont évidemment une dimension internationale. Le groupe de travail propose de travailler à ce niveau sur deux pistes complémentaires :

- la première consisterait à lutter contre l'apparition de rentes liées à des distorsions de marché,
- la seconde relève de la fiscalité, comme mécanisme de redistribution des rentes.

Éviter la création de situations de rente en régulant le commerce mondial

La possibilité de valoriser des terres peu utilisées jusqu'à maintenant dépend souvent de l'existence de marchés « artificiels » qui ont fait monter les prix des produits que l'on peut potentiellement y produire.

- Par exemple, la forte demande de soja des pays européens est en partie responsable d'une pression accrue sur la forêt amazonienne. Son ampleur serait moindre sans les

accords contemporains du début de la Politique agricole commune qui ont conduit la France et l'Europe à favoriser la production de céréales aux dépens des oléagineux et des protéines végétales pour l'alimentation animale⁹⁹. De même, les politiques de promotion des agrocarburants des pays développés ou émergents, avec l'incorporation obligatoire d'un pourcentage de ces nouveaux combustibles chez les distributeurs, font apparaître des rentes.

- Le fait que ces rentes proviennent des politiques publiques de certains pays semble n'être que peu ou pas du tout objet de réflexion dans les mécanismes de négociation et de régulation de l'Organisation mondiale du commerce, alors que les subventions directes sont au contraire largement combattues.

Le groupe de travail considère que les accords commerciaux relatifs à l'agriculture devraient être réexaminés pour cerner leurs effets non souhaités sur le développement agricole mondial, la sécurité alimentaire des populations et le respect des droits de l'homme, quand ils sont à l'origine de la création de rentes qui sont ensuite les moteurs des processus d'appropriation massives de droits fonciers.

Développer une fiscalité foncière aux différentes échelles

Divers autres mécanismes peuvent conduire à l'apparition de rentes, comme par exemple les décisions sur les autorisations d'usage du sol. Un terrain en zone constructible « prend de la valeur », la construction d'une voie de communication à proximité d'une parcelle fait augmenter son prix et son loyer. Ces plus-values foncières expriment une augmentation des rentes de situation dont bénéficie le terrain et qui ne dépendent en rien de l'action du propriétaire¹⁰⁰. D'autres types de rentes ne sont liées ni aux politiques publiques ni aux réglementations. Elles sont inhérentes au milieu, aux richesses naturelles (fertilité initiale, etc.).

S'il est toujours difficile et souvent impossible d'éviter l'apparition de ces différentes rentes, il est possible de faire en sorte qu'elles ne soient pas appropriées de façon privative. L'impôt foncier est par excellence l'outil qui permet une socialisation des rentes. La redistribution des revenus « indus »¹⁰¹ et leur mise au service de l'intérêt général ne peut avoir que des effets positifs pour tous, si les systèmes de gouvernement et de gestion fonctionnent sans trop de corruption et démocratiquement.

Au niveau national, la possibilité de mettre en place des politiques fiscales dépend avant tout des rapports de forces politiques. L'instauration d'une fiscalité foncière a été souvent au moins aussi difficile voire plus difficile que la réalisation de réformes agraires dans les pays du Sud.

Mais les effets de rentes qui nous intéressent le plus ici se développent à l'échelle internationale. Là, s'il est toujours possible de distinguer les effets pervers des rentes et des résultats vertueux des véritables investissements, il devient encore plus difficile qu'au niveau national de les traiter différemment. Comment serait-il possible de socialiser les rentes portant sur l'appropriation de biens communs ?

99. Et sans les accords de Blair House de 1992 par lesquels l'Union européenne s'est engagée à limiter ses surfaces de tournesol et soja et à supprimer ses droits de douane sur les importations en provenance des États-Unis des produits dérivés de ces deux plantes, huile et tourteaux.

100. Et qu'il convient donc de ne pas confondre avec l'augmentation de valeur liée à des travaux réalisés pour l'aménagement ou la « viabilisation » des terrains.

101. Pour reprendre l'expression utilisée en anglais pour parler des rentes « *unearned income* ».

La socialisation des rentes pourrait se faire au travers de clauses de reterritorialisation obligatoire d'une partie de la valeur ajoutée générée par les investissements. Elle pourrait aussi se faire par le biais d'une taxe foncière obligatoire sur les transactions de foncier à grande échelle (acquisition de la propriété ou baux emphytéotiques...) captés par les projets d'investissement agricoles et forestiers impliquant une large emprise foncière. Mais nous avons vu qu'il n'était pas possible de l'imposer aux États, seuls susceptibles pour l'instant de la mettre en place.

La mise en place de taxes mondiales est de plus en plus à l'ordre du jour, au fur et à mesure que l'on prend conscience que les problèmes de gouvernance des biens communs à l'échelle de la planète (ou biens publics mondiaux) ne pourront pas se régler uniquement par la mise en place de mécanismes de marché. De ce point de vue, le développement d'une fiscalité mondiale portant sur les transferts d'importantes quantités de foncier mérite d'être envisagé. En réduisant l'effet des inégalités inhérentes aux potentialités et contraintes différentes des sols, il pourrait contribuer à un développement moins inégal et plus harmonieux des territoires et bénéficier à tous¹⁰². Mais qui pourrait imposer et prélever une taxe globale de ce type à l'échelle mondiale ? Comment cela pourrait-il fonctionner ? De quelle façon en fixerait-on le montant ?

Un impôt foncier mondial, même imparfait et partiel, pourrait contribuer à faire prendre conscience de la part de commun qui existe dans toute ressource naturelle : si la communauté internationale prélève une taxe, c'est qu'elle possède un droit sur la terre. C'est dans cette direction que devrait s'orienter la recherche de propositions concrètes, de façon à contribuer à :

- faire émerger la conscience d'appartenir à un même monde, une identité commune qui se traduise par une responsabilité commune sur des ressources qui ne peuvent être divisées ni réparties sans risquer d'être détruites ;
- améliorer les possibilités de mise en place d'une fiscalité foncière au niveau des pays eux-mêmes, un enjeu central pour pouvoir contrôler les appropriations et concentrations foncières à grande échelle et réduire leurs effets négatifs.

Il est impossible d'explorer ici en détail le cheminement que pourrait prendre cette réflexion. Contentons-nous de souligner quelques points qui pourraient être discutés :

- la nature de l'institution qui pourrait assurer sa perception : ce devrait être une institution relevant du système des Nations unies ;
- la destination des fonds, dans la perspective d'une mise en œuvre progressive, visant à changer peu à peu les rapports de forces entre les acteurs et les conceptions du bien commun.

Ils pourraient être affectés au renforcement des capacités de négociation des populations concernées, au contrôle du respect des droits de l'homme et des critères de durabilité environnementale.

Ils pourraient aussi alimenter des fonds destinés à renforcer les capacités des États à établir une fiscalité foncière nationale opérationnelle, portant cette fois sur la tenure de

102. Tout comme le font la « politique de la montagne » qui a été mise en place en France ou les mécanismes des fonds structurels dans les pays de l'Union européenne : ils procèdent de la même logique, mais ils cherchent à compenser les inégalités a posteriori par des subventions, et non à la source par un impôt.

la terre et ayant un caractère permanent, de nature à encourager une utilisation efficace des ressources et à éviter la théaurisation foncière.

Il conviendra d'étudier les effets pervers que de telles mesures pourraient générer. On voit facilement comment le paiement d'une taxe de faible niveau pourrait contribuer à légitimer les vols de richesses, tout comme semble le faire un achat formel ou une location.

Par-delà les difficultés clairement identifiées à proposer un dispositif opérationnel acceptable par tous, cette réflexion aurait le mérite de se développer sur une question de fonds, en lien avec la mise en place de véritables politiques globales et de dépasser d'emblée le stade du volontariat, de la seule bonne volonté et de la responsabilité des acteurs : un « retour du politique » plus que jamais nécessaire.

• **En direction de la société civile**

Les propositions précédentes sont ambitieuses. Elles ne pourront pas se traduire par des avancées notoires du fait du seul volontarisme de l'État français, quel que soit son désir de se situer à l'avant-garde de la recherche de solutions au niveau mondial.

Une stratégie articulant le travail avec la société civile est donc à prévoir. Ces actions ne peuvent être cantonnées à l'hexagone. Ce sont des initiatives conjointes et convergentes provenant de différents continents qui peuvent faire progresser les accords, à l'image, par exemple, de l'initiative franco-brésilienne sur la sécurité alimentaire, mais à une échelle encore beaucoup plus large.

Le groupe de travail suggère d'appuyer des actions de grande ampleur et des partenariats visant à faciliter la prise de conscience collective quant aux enjeux concrets de l'utilisation du foncier, et à construire progressivement des solutions locales, nationales, et internationales en particulier au niveau juridique.

Le positionnement politique de la France sur ces questions et l'expérience du Comité technique « Foncier et développement », intégrant fonctionnaires de l'État, chercheurs, universitaires, experts d'ONG et de la société civile constituent des avantages qu'il sera possible de démultiplier si se met en place une stratégie de diffusion, discussion et concertation à grande échelle, allant au-delà des pays francophones¹⁰³. C'est en quelque sorte une condition nécessaire à l'aboutissement des propositions antérieures.

La France a un rôle central à jouer dans sa mise en œuvre, en finançant une partie des activités que cela requiert, animation de réseaux, organisation de forums citoyens, appui à la traduction et diffusion des idées pouvant contribuer à la mise en place d'un consensus le plus large possible sur les solutions à trouver. La nécessité de traiter les appropriations et concentrations de droits fonciers à grande échelle recoupe celle de trouver des réponses face au risque climatique. Cette proposition est en phase avec la politique de la France qui appuie la création d'une Assemblée mondiale de la sécurité alimentaire et qui joue un rôle central dans la construction d'une position européenne d'avant-garde dans la lutte contre le changement climatique.

103. Le Comité technique foncier travaille depuis ses origines en collaboration avec des partenaires du Royaume-Uni, l'Institut international pour l'environnement et le développement, IIED. Cela a probablement été une de ses spécificités et a contribué à la richesse de ses réflexions.

Les appropriations de terres à grande échelle

Analyse du phénomène et propositions d'orientations

Les processus d'appropriation et de concentration des terres cultivables par de grandes entreprises dans de nombreux pays du Sud et de l'Est préoccupent société civile, institutions internationales et gouvernements.

Sur la base des contributions des membres du Comité technique « Foncier et développement » et de membres d'un groupe de travail élargi, ce document caractérise les différentes situations observables sur la base des informations disponibles. Les auteurs s'interrogent sur le sens du mot investissement et sur les types d'investissement dont le monde a besoin pour garantir sécurité alimentaire et préservation de l'environnement. Ils distinguent les phénomènes de privatisation de ressources communes des phénomènes de concentration de terres déjà reconnues propriétés privées et soulignent en quoi ces phénomènes sont ou non véritablement nouveaux.

La question abordée fait partie des enjeux globaux du début du XXI^e siècle qui nous concernent tous. L'emploi, la création de valeur ajoutée et sa distribution, la production de biens alimentaires et de services environnementaux relèvent de l'intérêt général, et leur régulation ne peut se réduire au seul

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), dispositif né des travaux du Comité pour faciliter l'accès à une information de qualité sur le secteur.

AGTER est une association internationale de droit français qui travaille sur les questions de gouvernance de la terre, de l'eau et des ressources naturelles. Elle anime un réseau de personnes originaires de différents pays qui échangent et réfléchissent à partir de leurs pratiques à la valorisation des expériences et de l'information disponible, par-delà les barrières linguistiques et culturelles. L'association contribue ainsi à la formulation de propositions et d'alternatives face aux défis actuels de gestion des ressources. À la demande du Comité technique « Foncier et développement », AGTER a animé la réflexion du groupe de travail sur les appropriations de terres à grande échelle et rédigé ce document d'analyse et de propositions. www.agter.asso.fr.

jeu des marchés. Derrière le débat entre les différents modèles de production se cachent de véritables choix de société.

Les propositions sont construites autour de deux principes : 1. la défense des droits existants des populations sur la terre et les ressources et 2. la nécessité de reconnaître des droits collectifs permettant la compatibilité des usages et des droits privatifs individuels avec l'intérêt général. Elles sont déclinées aux différents niveaux : national, régional et mondial.

Les auteurs reconnaissent l'importance de la mise en place de mesures volontaires, mais soulignent que le problème ne pourra être traité en s'appuyant uniquement sur la bonne volonté d'entreprises socialement responsables.

Ils invitent donc les différentes parties à :

- contribuer dès à présent à la mise en place progressive d'un cadre juridique contraignant au niveau mondial ;
- développer des politiques et des mécanismes qui rémunèrent le travail et l'efficacité économique et redistribuent les rentes qui n'auront pas pu être éliminées, en mettant en place une fiscalité foncière.