



Comité technique

« Foncier & développement »

État des lieux des cadres normatifs et des directives volontaires concernant le foncier

Octobre 2014



État des lieux des cadres normatifs et des directives volontaires concernant le foncier

Octobre 2014

AVERTISSEMENT

La ruée sur les terres observées depuis 2008 a poussé la communauté internationale à lancer de nombreuses initiatives dont les Directives volontaires représentent aujourd'hui le processus le plus achevé, et qui implique la mise en place de nouvelles procédures afin de garantir son opérationnalisation. Au niveau de la coopération française, il s'agit de mettre en place des outils d'analyse et procédures internes permettant de garantir son respect dans toutes les activités appuyées par le ministère des Affaires étrangères et du développement international ou l'Agence française de développement (y compris sa filiale Proparco d'appui au secteur privé), et plus largement par les acteurs français engagés dans des investissements agricoles entraînant une emprise foncière.

Ce travail a été mené par le Comité technique « Foncier et développement », co-présidé par le ministère des Affaires étrangères et l'Agence française de développement, qui constitue un lieu unique de débat d'idées et de valorisation des réflexions de la recherche et de l'expérience des projets. Il a pour cela mandaté le consortium Gret-IIED-Agter pour animer cette réflexion collective, qui a mobilisé les membres du Comité mais aussi une dizaine de chargés de projets de l'AFD et de Proparco. À travers une approche itérative et une dizaine de réunions et de rencontres individuelles tenues en 2013 et 2014, une revue des cadres volontaires existants, une grille d'analyse et un guide pédagogique ont été produits et peuvent aujourd'hui être utilisés par chaque institution pour faire évoluer ses procédures internes d'instruction des projets.

Le texte présenté ici propose une revue analytique des cadres volontaires internationaux existants. Il a été rédigé par Michel Merlet (Agter), avec la participation d'Amel Benkahla (Gret), Lorenzo Cotula (IIED), Thierry Berger (IIED) et Mathieu Perdriault (Agter).

Ont également contribué à la production de ce document plusieurs membres du Comité technique « Foncier et développement ». Ce document reflète la position dominante des membres du groupe de travail mais n'engage pas leurs institutions respectives.

Ce document, ainsi que d'autres travaux liés, notamment le *guide d'analyse ex-ante de projets agro-industriels à emprise foncière*, peuvent être téléchargés sur le site « Foncier et développement » (www.foncier-developpement.fr).

SOMMAIRE

AVERTISSEMENT	2
SOMMAIRE	3
PREAMBULE	4
BREF RAPPEL DES DIFFERENTS DISPOSITIFS	4
1. Les cadres normatifs existants	4
2. Les critères et conditionnalités liés à l’attribution de financements et les codes de bonne conduite mis en place par les investisseurs eux-mêmes	7
■ Les normes de performances de la Société financière internationale (SFI)	8
■ Les Principes de l’Équateur, code de bonnes pratiques à l’intention d’institutions financières privées.....	8
■ Les codes de bonne conduite et les certifications diverses établis par les entreprises.....	9
■ Implications et limites de ces mécanismes de « responsabilité sociale et environnementale » des entreprises.....	9
3. Les réactions face aux accaparements de terres à partir de 2009	10
LES DIRECTIVES VOLONTAIRES POUR UNE GOUVERNANCE RESPONSABLE DES REGIMES FONCIERS	11
1. Caractéristiques générales et contenu des Directives volontaires	11
■ Le statut des Directives volontaires.....	11
■ Des avancées significatives dans la reconnaissance de ce que les États devraient faire	13
■ Mais les Directives volontaires recèlent aussi des contradictions et des manquements.....	14
■ Des notions clés ne sont pas définies.....	15
■ Promotion et mise en œuvre des Directives volontaires.....	15
2. L’élaboration de Principes pour un Investissement Responsable dans l’Agriculture et les Systèmes Alimentaires	16
■ Un processus complémentaire ou concurrent des directives ?	16
■ Des ambiguïtés et imprécisions qui viennent affaiblir la portée des CFS-RAI	17
3. Les enjeux des Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers	19
■ Similitudes et différences avec les mécanismes volontaires antérieurs.....	19
■ Convertir les Directives volontaires en un dispositif contraignant ?.....	20
INTRODUIRE UNE APPROCHE PLUS LARGE	21

PREAMBULE

De nombreux cadres normatifs, de natures très diverses, interagissent avec la gestion du foncier. Ils sont nationaux ou internationaux, publics ou privés. Leur mise en place a eu lieu à des époques différentes et leur portée varie beaucoup selon les cas, certains étant contraignants alors que d'autres ne sont que volontaires. Si les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers, approuvées en 2012 par le Comité pour la sécurité alimentaire (CSA), sont aujourd'hui au cœur des débats qui nous occupent, elles ne sont ni la seule ni la première initiative visant à contribuer à réguler la gouvernance du foncier. Afin de mieux en apprécier la portée, nous avons considéré nécessaire de rappeler l'univers dans lequel elles s'inscrivent.

Nous ne nous intéressons dans ce texte qu'aux dispositifs internationaux, impliquant au moins deux pays. Chaque pays dispose de ses propres cadres normatifs, constitué par les lois reconnues de façon formelle et aussi par les dispositifs « coutumiers ». Il n'est bien sûr pas question d'examiner ici l'ensemble des dispositifs normatifs des différents pays ayant un rapport avec le foncier.

Nous commencerons par examiner les différents types de cadres normatifs internationaux ayant des implications directes sur la gestion du foncier qui existent depuis longtemps. Nous nous intéresserons ensuite plus spécifiquement aux initiatives qui ont vu le jour en réaction à la multiplication des phénomènes d'appropriation et de concentration foncière à grande échelle, largement médiatisés sous diverses dénominations depuis 2008. Nous ferons une analyse plus approfondie des Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers¹, en pointant leurs apports et leurs limites et nous explorerons les évolutions attendues de leur prise en considération dans les politiques nationales. Nous examinerons enfin en guise de conclusion les implications de cette revue sur le travail développé par le Comité technique « Foncier et développement » sur la transparence et la négociation des contrats.

BREF RAPPEL DES DIFFERENTS DISPOSITIFS

1. Les cadres normatifs existants

- **Droit international : « droit mou » pour les droits de l'homme, « droit dur » pour le commerce et les investisseurs**

Le droit international est un droit interétatique. Il appartient aux États de construire des dispositions communes qu'ils devront traduire dans leurs législations nationales pour les rendre effectives, mais aussi de s'accorder sur des normes communes qui seront applicables à chacun d'entre eux de façon obligatoire, dès lors qu'ils les auront acceptées.

¹ Nous nous y référons dans ce texte en utilisant l'acronyme « DV », ou en simplifiant l'intitulé en parlant seulement des « Directives volontaires ».

Le **droit international des droits de l'homme**, qui a été mis en place après la seconde guerre mondiale a pour sujets les États, et non les entreprises. Il traite des rapports à la terre et aux ressources, à différents niveaux, même si c'est le plus souvent dans des termes qui restent généraux. La **Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies** (1948) a été complétée par deux pactes internationaux, le **Pacte international des droits civils et politiques** (PIDCP) et le **Pacte international des droits économiques et sociaux** (PIDESC, 1966). Des protocoles facultatifs ont été ensuite proposés à la signature des pays. Ils ouvrent la possibilité de soumettre les États qui les signent à l'obligation de répondre aux observations d'une instance internationale qui aurait été saisie d'une plainte individuelle ou collective au sujet d'un défaut de leur part en matière de respect ou de garantie des droits définis par ces pactes. La France a signé en 1984 le protocole facultatif du PIDCP. Le protocole facultatif relatif au PIDESC n'a été proposé à la signature qu'en 2008 et a été signé par la France en 2012¹. Toutefois, le caractère obligatoire des engagements des pays est des plus relatifs, puisqu'il n'existe aucune instance internationale désignée pour les faire respecter et pour appliquer des sanctions. C'est la raison pour laquelle les anglophones parlent de « *soft law* », de « droit mou », de droit non justiciable.

Bien différente est la situation du **droit international du commerce et de l'investissement**. Les sujets en sont les États et les entreprises. Si les États concernés sont aussi signataires des traités qui l'établissent, les engagements qu'ils prennent sont justiciables puisque des tribunaux d'arbitrage sont définis, avec la faculté d'appliquer des sanctions à ceux qui ne respecteraient pas leurs engagements. C'est l'Organe de règlement des différends (ORD) dans le cas de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et souvent le Centre international de règlement des différends sur l'investissement (CIRDI) dans les cas des accords d'investissement. Après l'échec de la tentative impulsée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de mise en place d'un Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) qui aurait complété les règles sur le commerce mises en place au sein de l'OMC, de très nombreux accords bilatéraux ou multilatéraux sur l'investissement, aussi connus sous l'appellation « Accords de promotion et de protection des investissements » ont été signés. Ils reprennent les principes fondamentaux qui étaient déjà ceux de deux codes antérieurs de l'OCDE, en particulier la clause du traitement national et celle du traitement de la nation la plus favorisée, et protègent les « investisseurs » en leur assurant un environnement juridique stable et favorable assorti de la possibilité de recourir à des mécanismes d'arbitrage investisseur/État. Ce faisant, ils favorisent souvent la spoliation des populations qui ne disposent, la plupart du temps, d'aucun mécanisme contraignant susceptible de les aider à faire respecter leurs droits².

Sont venues s'ajouter à ces cadres généraux d'autres initiatives visant au respect des droits de l'homme et à la mise en place de bonnes pratiques sociales et environnementales par les entreprises.

- Les **Principes directeurs des Nations unies relatifs aux droits de l'homme, aux sociétés transnationales et autres sociétés**, adoptés en juin 2011 par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies, précisent qu'il incombe aux États de veiller au respect des droits de l'homme par les entreprises et que ceux-ci devraient mettre en place des sanctions et des procédures judiciaires permettant de punir et de réparer, et inciter les

¹ Cette adhésion nécessite encore une validation par le Parlement pour devenir effective.

² Signalons toutefois des efforts pour tenter d'assurer une plus grande transparence dans les arbitrages liés à certains traités d'investissement. Les éléments d'arbitrage CIRDI, NAFTA et, tout récemment, CNUDCI, permettent dorénavant à des ONG d'intervenir (sous certaines conditions) dans les procédures en tant qu'*Amicus curiae*.

entreprises à faire connaître la façon dont elles gèrent les incidences de leur activité sur les droits de l'homme. Le texte propose pour cela « *une procédure de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme* » qui devrait s'appuyer sur des compétences internes aux entreprises et/ou indépendantes externes, sur des consultations avec les acteurs concernés susceptibles d'être touchés.

- Le **Pacte mondial des Nations unies** (*Global Compact*), lancé en juillet 2000 par le secrétaire général de l'ONU, M. Kofi Annan, prévoit l'engagement, sur une base volontaire, des sociétés transnationales à respecter dix principes fondés sur le respect des droits humains, des normes de travail et d'environnement ainsi que la lutte contre la corruption. Mais ce projet ne s'inscrit dans aucun cadre juridique clair et ne décrit pas les moyens et capacités envisagés pour vérifier le respect par les sociétés transnationales des engagements qu'elles voudraient bien prendre¹. Les dix principes du Pacte mondial sont inspirés de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail de l'Organisation internationale du travail, de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, et de la Convention de l'ONU contre la corruption. Le dixième principe, concernant la corruption, a été ajouté en 2004. Au 1er juillet 2013, 930 entreprises et organismes français avaient adhéré au *Global Compact*, faisant de la France le deuxième pays en nombre de participants dans le monde.
- L'**OCDE** qui regroupe principalement des pays développés et a joué un rôle central dans la libéralisation des échanges commerciaux et la mise en place du GATT, puis de l'OMC, a également produit ses propres **Principes directeurs à l'intention des multinationales**. Ces principes, révisés en 2011, intègrent aujourd'hui le cadre de référence des Nations unies. Ils affirment que les entreprises doivent mettre en œuvre des procédures de diligence raisonnable en matière de droits humains et que les gouvernements des États ayant souscrit aux Principes directeurs doivent s'assurer du respect des droits et des obligations des parties, conformément au droit international et aux contrats qui ont été signés. C'est ainsi aux États qu'il incombe de favoriser la consultation et participation des différentes parties prenantes, y compris des communautés locales, sur la base de la bonne foi supposée de tous les participants. La mise en place de points de contact nationaux (PCN) ressemble à une ébauche de mécanisme de résolution des différends, mais ceux-ci n'ont aucun pouvoir contraignant en cas de violation de l'un des principes par une entreprise. Les Principes généraux listent tout ce que les entreprises devraient faire et les encouragent à soutenir des initiatives permettant plus de liberté d'expression, d'association, plus de dialogue social... Mais, alors que l'OCDE avait une longue expérience en matière de mise en place d'un droit contraignant dans le domaine du commerce et avait conçu le projet d'étendre ces dispositifs contraignants avec l'AMI, elle n'incorpore aucun mécanisme contraignant dans ses Principes directeurs à l'intention des multinationales touchant aux questions sociales (à travers des références au droit international des droits de l'homme) et environnementales.

¹ Ce sont les entreprises elles-mêmes qui transmettent un rapport attestant de leurs bonnes pratiques. Bien que celles-ci paient chaque année une cotisation afin de bénéficier du label « Global Compact », il n'existe pas de dispositif de contrôle externe permettant de vérifier les informations transmises.

Au cours des dernières décennies, l'affirmation des droits des peuples autochtones et celle du droit des femmes, par exemple, dans le cadre de ce que nous avons défini comme du « droit mou », a pris de plus en plus d'importance. Il devient plus difficile pour les États et pour les entreprises de justifier dans leurs discours le fait de ne pas en tenir compte. Mais cela ne crée pas pour autant des mécanismes susceptibles de les contraindre à changer leurs pratiques et leurs législations.

Pour compléter ce panorama, il convient de faire également référence à des initiatives régionales, comme le **Cadre et principes directeurs sur les politiques foncières en Afrique** élaboré par la Commission de l'union africaine (CUA), la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et la Banque africaine de développement (BAD) au niveau du continent africain. Ce document de réflexion et d'analyse vise à créer un certain consensus au niveau des pays du continent africain. Il n'a pas l'ambition de mettre en place un cadre contraignant ni de définir les politiques foncières des États. Signalons que des groupes de pays peuvent prendre des initiatives conjointes visant à inciter les États à lancer des processus de réforme qui sont présentés comme pouvant aider à atteindre les objectifs visés par ces cadres normatifs. Ainsi, la « Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition », une initiative prise par le G8 en mai 2012, a été présentée comme voulant fortifier le rôle de l'Union africaine, bien qu'il s'agisse avant tout de faciliter les investissements privés.

La présentation succincte de ces initiatives montre qu'aucune d'entre elles ne remet en cause la coexistence au niveau international d'un « droit dur » qui protège les entreprises par-delà les cadres juridiques nationaux, nullement irréaliste puisque bel et bien appliqué aujourd'hui, et d'un « droit mou » relatif aux droits de l'homme. Dans le cas de ces derniers, la responsabilité de faire respecter le droit est systématiquement reportée sur les États, aucun mécanisme contraignant supra-étatique n'étant prévu, même pour les États ayant adhéré volontairement aux différents pactes ou principes¹.

2. Les critères et conditionnalités liés à l'attribution de financements et les codes de bonne conduite mis en place par les investisseurs eux-mêmes

Nous changeons ici radicalement de domaine de réflexion. Il ne s'agit plus de droit international, mais de conditionnalités établies par des institutions financières publiques ou privées pour l'attribution de prêts bonifiés ou non à des entreprises, ou de codes de bonne conduite que les investisseurs établissent eux-mêmes et s'engagent volontairement à respecter.

Dans le premier cas, la banque se substitue au tribunal et aux instances politiques pour dire ce qui est juste et souhaitable, en fonction de principes et de critères qu'elle définit seule, de façon volontaire, et applique ensuite de façon contraignante à ses clients. Dans le second cas, les entreprises s'engagent d'elles-mêmes à respecter un certain nombre de principes. Elles intègrent alors cet élément dans leur politique de marketing, en communiquant à ce sujet auprès de leur clientèle et des instances qui les appuient.

Nous illustrerons les pratiques relatives au premier groupe en présentant brièvement deux exemples importants et faisant office de références, les normes de performance d'une institution financière

¹ Une dernière possibilité d'intervention à l'international passe par la définition par les États-nations d'un cadre contraignant pour les entreprises transnationales et leurs filiales dont le siège social est situé sur leur sol. Le droit interne d'un État peut, en effet, selon la volonté des législateurs, prévoir une responsabilité juridique « extraterritoriale » pour les sociétés mères des transnationales domiciliées sur son territoire, qui les rendent comptables des agissements de leurs filiales à l'étranger. Nous le mentionnons pour mémoire, mais ne le développerons pas ici.

internationale de la Banque mondiale, la SFI (IFC en anglais) et les Principes de l'Équateur adoptés par un certain nombre des grandes banques privées. Les politiques internes des banques françaises publiques et privées qui financent des investissements dans l'agriculture relèvent en partie de la même logique, en y apportant certaines spécificités.

■ Les normes de performances de la Société financière internationale (SFI)

La SFI a défini, selon ses propres termes « *pour gérer les risques* », sa propre « Politique de durabilité environnementale et sociale », des « Normes de performance correspondantes » et une « Politique d'accès à l'information » afin d'établir « *la transparence et une bonne gouvernance dans le cadre de ses opérations* ». « *Les Normes de performance sont destinées aux clients, auxquels elles fournissent des directives pour l'identification des risques et des impacts, et ont été conçues pour les aider à éviter, atténuer et gérer les risques et les impacts de manière à poursuivre leurs activités de manière durable. Elles couvrent également, à cet égard, les obligations des clients de collaborer avec les parties prenantes et communiquer des informations concernant les activités au niveau du projet.* » La SFI « *exige de ses clients qui bénéficient de ses investissements directs, (y compris les financements sur projet et les financements aux entreprises accordés par le biais d'intermédiaires financiers), qu'ils appliquent les Normes de performance pour gérer les risques et les impacts environnementaux et sociaux de manière à renforcer les opportunités de développement* » pendant toute la durée de vie d'un investissement de la SFI. Au nombre de huit, elles portent sur : l'évaluation et la gestion des risques et des impacts environnementaux et sociaux ; l'utilisation de la main d'œuvre et les conditions de travail ; l'utilisation rationnelle des ressources et la prévention de la pollution ; la santé, la sécurité et la sûreté des communautés ; l'acquisition de terres et la réinstallation involontaire ; la conservation de la biodiversité et la gestion durable des ressources naturelles vivantes ; les peuples autochtones ; le patrimoine culturel.

Ces critères ont été repris et parfois complétés par de nombreuses autres institutions financières de développement. Cela a été le cas de Proparco, par exemple.

■ Les Principes de l'Équateur, code de bonnes pratiques à l'intention d'institutions financières privées

Ils ont été adoptés en 2003 (à l'origine par une dizaine de banques, aujourd'hui plusieurs dizaines) qui ont décidé de s'engager volontairement à les adopter afin de marquer leur engagement à respecter des principes de développement durable chaque fois que l'investissement qu'elles envisageaient de financer était supérieur à 10 millions de dollars US. Les dix principes reprennent les critères de la SFI pour une étude d'impact préalable obligatoire, qui influe sur l'évaluation et la rigueur du suivi du projet. Si des risques sociaux ou environnementaux ont été identifiés, l'emprunteur doit proposer des correctifs ou des compensations dans un « plan d'action » qui donnera lieu à un suivi. Les lois du pays doivent être respectées. Les communautés affectées, si la situation se présente, auront dû être consultées avant la mise en œuvre du projet. Un mécanisme de résolution des conflits doit être prévu. Une revue indépendante par un expert social ou environnemental doit être réalisée sur l'évaluation, le plan d'action et la documentation du processus de consultation afin de vérifier leur conformité avec les Principes de l'Équateur. Les engagements de l'emprunteur doivent figurer dans les documents du projet. Les organismes financeurs signataires des principes doivent publier chacun un rapport annuel sur les procédures et l'expérience de mise en œuvre, mais sans pour autant rompre avec la confidentialité dite « appropriée ».

■ Les codes de bonne conduite et les certifications diverses établis par les entreprises

Il existe beaucoup d'autres mécanismes basés sur l'engagement volontaire des entreprises, pas nécessairement financières, qui impliquent la reconnaissance d'un certain nombre de principes et/ou l'adoption de pratiques considérées comme étant souhaitables ou vertueuses. On peut citer à titre d'exemples la RSPO (*Roundtable on Sustainable Palm Oil*), pour la promotion de l'huile de palme durable et la RSB (*Roundtable on Sustainable Biomaterials*)¹.

Un certain nombre d'entre elles débouchent sur des processus de certification, conduisant à l'attribution d'un « label ». Dans ce cas, la vérification du respect des engagements pris volontairement par les entreprises est effectuée par des intervenants supposés être indépendants de celles-ci. Les mécanismes des Principes de l'Équateur sont de cette nature. À notre connaissance, il n'existe pas pour le moment de mécanisme formalisé de ce type s'appliquant directement au foncier, mais c'est une idée qui est largement présente dans la plupart des propositions qui sont avancées dans le cadre de la recherche d'Investissements agricoles responsables (voir ci-dessous).²

■ Implications et limites de ces mécanismes de « responsabilité sociale et environnementale » des entreprises

Nous venons de voir que l'approche peut s'appliquer soit directement aux entreprises elles-mêmes lorsqu'elles décident d'un « code de bonne conduite », soit aux clients susceptibles de faire appel aux services de l'institution financière qui leur fournit les capitaux et établit les normes de performance.

Dans les deux cas, les communautés, les peuples autochtones, les paysans, éleveurs ou pêcheurs à petite échelle sont exclus d'emblée de la définition des règles de ces mécanismes. Pire, ils sont exclus du groupe d'acteurs animant une dynamique de développement. Ils ne sont considérés que comme « bénéficiaires » ou « affectés potentiels » par les projets promus par les investisseurs, nécessairement de grands investisseurs, les seuls à avoir accès à des volumes de crédit importants. Les entreprises deviennent ainsi les seuls acteurs et les seuls prescripteurs de ce qu'est une « bonne conduite », un comportement « responsable » au niveau social et environnemental. Leurs agissements ne sont plus sanctionnés par la loi ni par le jeu de la représentation politique, mais par les consommateurs, renommés parfois à cet effet « consommacteurs ».³

Même si l'on acceptait le principe d'un tel renoncement à l'aspiration démocratique, celle pour les peuples de pouvoir décider de leur avenir, force est de constater que les mécanismes et principes que nous venons d'évoquer présentent des limites liées à leur nature même. Une banque a besoin d'avoir des clients qui lui permettent de récupérer les capitaux qu'elle a prêtés, le principal et les intérêts

¹ Une des études de cas réalisées dans le cadre de ce travail pour le Comité technique « Foncier et développement » concerne une entreprise liée à cette RSB.

² Une des propositions centrales du Centre d'analyse stratégique dans son rapport de 2010 sur les cessions d'actifs agricoles nationales dans les pays en développement était d'inciter l'Union européenne et la France « à créer un label Agro Investissement Responsable qui serait attribué par l'UE ou la FAO à des industriels respectant les principes de responsabilité évoqués ci-dessus. L'adhésion à cette démarche devrait diminuer les risques de long terme associés au projet et leur permettre d'obtenir de meilleurs taux d'emprunt. De plus, la publicité du label auprès des consommateurs pourrait favoriser la vente des produits correspondants. »

³ Certaines ONG jouent sur les mots en avançant l'idée que la responsabilité des entreprises doit être avant tout juridique. Malheureusement, le mot responsable peut être utilisé dans ces deux sens totalement différents. Le fait que les entreprises doivent rendre compte de leurs actes devant la justice est à l'opposé de ce que l'on entend habituellement par RSE.

correspondants. Elle peut certes imposer, pour des raisons éthiques, un certain nombre de conditions à ses clients au moment de conclure un accord de prêt, mais elle devra ensuite récupérer les montants déjà déboursés. Il lui sera donc difficile d'imposer des conditions qui remettraient en cause la rentabilité du projet pour son client et d'appliquer des pénalités ou d'interrompre le financement si ces sanctions venaient remettre en cause la possibilité de remboursement. Il n'est pas possible de parler de « risques » et de « développement » sans préciser à qui s'appliquent ces qualificatifs. Un point fondamental consiste donc à différencier l'intérêt de l'investisseur et celui des banques qui l'appuient de l'intérêt des populations présentes et futures. D'une façon générale, les dispositifs RSE ne permettent pas de remettre en cause un projet dont la rentabilité financière est affirmée lorsque ses interventions ne sont pas conformes à l'intérêt général.

3. Les réactions face aux accaparements de terres à partir de 2009

Les craintes suscitées par l'explosion des prix des denrées alimentaires de base et la médiatisation des accaparements de terres dans le monde ont conduit les organisations internationales et un certain nombre de pays à chercher très rapidement à encadrer les investissements dans l'agriculture, qu'ils considèrent par ailleurs comme tout à fait indispensables. La Banque mondiale a ainsi promu des Principes pour des investissements agricoles responsables, connus sous leur sigle anglais RAI, après une première initiative du Japon à laquelle se sont associés le FIDA et la FAO et qui a reçu dès septembre 2009 l'appui d'une trentaine d'États, dont la France. Sept principes ont été mis en avant : respecter les droits existants sur la terre et les ressources naturelles ; assurer la sécurité alimentaire ; transparence, bonne gouvernance, contexte favorable pour les affaires ; consultations préalables des personnes affectées et participation aux accords ; investissements responsables (du fait de l'engagement de l'investisseur) ; durabilité sociale ; durabilité environnementale.

La réaction des mouvements sociaux (Via Campesina en particulier) et de nombreuses organisations de la société civile à cette proposition de la Banque mondiale a été très critique. Le rapporteur des Nations unies sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter, a souligné avec une grande lucidité dès juin 2010 qu'il était « *regrettable que, au lieu de relever le défi d'une agriculture durable d'un point de vue social et environnemental, nous agissions comme s'il était possible d'accélérer la destruction des paysans de la planète de manière responsable* »¹. Lors du Forum social mondial de Dakar en février 2011, un appel pour que cessent les accaparements de terres a été signé par un très grand nombre d'organisations, invitant le Comité pour la sécurité alimentaire (CSA) à rejeter les RAI et à renforcer le processus d'élaboration des Directives volontaires sur la gouvernance du foncier impulsé par la FAO.

¹ <http://www.project-syndicate.org/commentary/responsibly-destroying-the-world-s-peasantry/french>.

LES DIRECTIVES VOLONTAIRES POUR UNE GOUVERNANCE RESPONSABLE DES REGIMES FONCIERS

1. Caractéristiques générales et contenu des Directives volontaires

Le CSA a officiellement approuvé les « *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* » lors de sa 38^e session le 11 mai 2012, après un processus d'élaboration novateur ayant permis la participation d'acteurs très divers, et pas seulement des États¹. S'agissant d'un document négocié entre les gouvernements, il ne faut pas s'étonner que le texte reflète un compromis. Le fait même que les Directives volontaires, par définition, n'obligent pas les États à appliquer les principes sur lesquels ils se sont mis d'accord autorise le maintien d'affirmations contradictoires. Ces contradictions auraient posé beaucoup plus de problèmes si les DV avaient un caractère contraignant.

Les deux premières parties, « Observations préliminaires » et « Questions générales » abordent les objectifs, la nature et la portée du document, et proposent des orientations générales. Les quatre grandes parties suivantes traitent de la reconnaissance juridique et attribution des droits et devoirs fonciers, des transferts et autres modifications des droits et devoirs fonciers, de l'administration des régimes fonciers et de l'action face au changement climatique et aux situations d'urgence. La septième partie explore la promotion, la mise en œuvre des directives et le suivi-évaluation de celles-ci.

Ce document comporte de nombreuses avancées, mais aussi des limites, qu'il faudra réussir à dépasser dans la phase de mise en œuvre des directives dans les pays.

■ Le statut des Directives volontaires

UN INSTRUMENT AU CARACTERE VOLONTAIRE, D'APPLICATION FACULTATIVE

Il s'agit d'un « *instrument d'application facultative* », qui « *propose des cadres susceptibles d'être utilisés pour l'élaboration de stratégies, de politiques, de lois, de programmes d'activités* ». Elles sont mises à disposition de tous pour aider à « *évaluer la situation de la gouvernance foncière, identifier les améliorations susceptibles d'y être apportées et mettre en œuvre ces améliorations* ». Elles ont une implication juridique dans la mesure où elles se proposent d'être une source d'inspiration pour les législateurs nationaux.

La question centrale qui se pose dès lors est la suivante : comment peut-on aller vers leur mise en œuvre (*enforcement*) ?

¹ Un long processus de consultation initié en septembre 2009 avait impliqué des personnes provenant de plus de cent trente pays, représentant des institutions gouvernementales, venant de la société civile, du monde universitaire ou d'agences des Nations unies.

LES DV NE REMETTENT PAS EN CAUSE LES OBLIGATIONS JURIDIQUES DES ÉTATS AU NIVEAU INTERNATIONAL ET DOIVENT ÊTRE INTERPRÉTÉES ET APPLIQUÉES DANS LE RESPECT DES INSTITUTIONS ET DES LOIS NATIONALES

« Elles doivent être interprétées et mises en œuvre en cohérence avec les obligations existantes découlant de la législation nationale et du droit international, et compte dûment tenu des engagements volontaires contractés en vertu des instruments applicables à l'échelle internationale et régionale. Elles appuient et complètent les initiatives nationales, régionales et internationales portant sur les droits de l'homme, ainsi que les initiatives visant à améliorer la gouvernance et elles apportent une sécurité foncière sur les terres, les pêches et les forêts. Aucune disposition des présentes Directives ne doit être interprétée comme limitant ou affaiblissant une obligation juridique quelle qu'elle soit à laquelle un État serait tenu en vertu du droit international. ». Elles « doivent être interprétées et appliquées dans le respect des institutions et dispositifs juridiques nationaux. » (Partie 1, #2 - Nature et portée).

Un document court d'information produit par la FAO parle d'un « *instrument juridique non contraignant* »¹. Les DV constituent un ensemble de « principes » souhaitables, qui a pu recueillir la signature de nombreux pays parce qu'elles ne les engageaient pas au niveau juridique. Il s'agit de « *faciliter des consensus au sein des pays* », avec pour principal objectif que les différents pays signataires intègrent les DV dans leurs législations respectives. « *L'expérience de la FAO en matière d'instruments juridiques non contraignants montre leur impact positif sur l'orientation des politiques et législations nationales dans de nombreux pays. Lorsqu'un pays adopte tout ou partie d'un instrument juridique international non contraignant, celui-ci devient de fait, pour ce pays, un « instrument contraignant* ».²

LES ÉTATS SONT LES PRINCIPAUX CONCERNÉS

Les Directives volontaires s'adressent avant tout aux États. On y trouve plus de cent soixante articles faisant référence à ce que les États « devraient » faire pour une gouvernance responsable des régimes fonciers et seulement une trentaine d'articles indiquant ce que devraient faire des acteurs non étatiques.

Les Principes directeurs généraux d'une gouvernance foncière responsable n'entrent pas fondamentalement en contradiction avec ceux que la Banque mondiale a promus dans les RAI

Les Principes directeurs généraux d'une gouvernance foncière responsable sont divisés en deux parties, ce que les États devraient faire et ce que les acteurs étatiques, y compris les entreprises, devraient faire.

En résumé, les États devraient : « *reconnaître et respecter les détenteurs de droits et les droits légitimes, même si ceux-ci ne sont pas enregistrés formellement, protéger les droits fonciers légitimes contre les menaces et les violations ; promouvoir et faciliter l'exercice des droits fonciers légitimes (plein exercice et transactions) ; donner accès à chacun à la justice en cas de violation de droits fonciers légitimes, à un coût abordable et avec des procédures rapides ; indemniser de façon juste la privation de droits pour cause d'utilité publique ; prévenir les différends fonciers, les conflits violents et la corruption.* » (DV, *op cit.*, paragraphe 3.1).

¹ Directives volontaires pour la gouvernance foncière. D'un coup d'œil. FAO, Rome, 2012.

² *Op.cit.* p. 8.

Les acteurs non étatiques, eux, sont « *tenus de respecter les droits de l'homme et les droits fonciers légitimes* ». (DV, *op cit.*, paragraphe 3.2). Mais cette affirmation est ensuite contredite par le reste du paragraphe. Celui-ci ne traite que des entreprises, et précise que leurs engagements ne relèvent que de leur volonté propre. « *Les entreprises devraient agir avec la diligence nécessaire afin d'éviter d'empiéter sur les droits fondamentaux et les droits fonciers légitimes d'autrui. Elles devraient prévoir des systèmes adaptés de gestion des risques afin de prévenir les violations des droits de l'homme et des droits fonciers légitimes et de remédier à leurs effets. Les entreprises devraient prévoir des mécanismes non judiciaires, ou coopérer avec de tels mécanismes, afin d'offrir des voies de recours, y compris, s'il y a lieu, des mécanismes efficaces de règlement des différends au niveau opérationnel, pour les cas où elles auront porté atteinte à des droits de l'homme ou à des droits fonciers légitimes ou joué un rôle à cet égard. Les entreprises devraient identifier et évaluer toute violation potentielle ou avérée des droits de l'homme ou de droits fonciers légitimes dans laquelle elles auraient pu jouer un rôle* ».

Les États « *devraient, conformément aux obligations internationales qui leur incombent, assurer l'accès à des voies de recours efficaces en cas d'atteinte aux droits de l'homme ou à des droits fonciers légitimes par des entreprises. Dans le cas des sociétés transnationales, les États d'origine doivent fournir une assistance tant à ces sociétés qu'aux États d'accueil afin de garantir que les sociétés en question ne contribuent pas à des atteintes aux droits de l'homme ou à des droits fonciers légitimes.* » Il n'est pas question de mettre en place des mesures contraignantes préventives, mais simplement de chercher des compensations *a posteriori*. La seule exception explicitement mentionnée concerne les entreprises de l'État ou qui bénéficient d'un appui ou de services importants de la part d'organismes publics. Or nous savons que les obligations internationales des États auxquelles il est fait référence ne sont pour le moment pas justiciables, même pour ceux qui sont signataires des traités qui les établissent.

Les Directives volontaires ne prévoient pas de dispositions contraignantes pour les entreprises et proposent donc essentiellement des mécanismes d'autorégulation. Affirmer que c'est aux entreprises et à elles seules qu'incombe la responsabilité de « bien se comporter » n'est pas contradictoire avec la vision qui caractérise les principes des investissements agricoles responsables (RAI).

■ Des avancées significatives dans la reconnaissance de ce que les États devraient faire

Les Directives volontaires mettent en avant un grand nombre de points importants. Nous en reprenons quelques-uns ci-dessous.

AUCUN DROIT FONCIER N'EST ABSOLU

Les DV affirment qu'aucun droit foncier, y compris le droit à la propriété privée, n'est absolu. « *Toutes les parties devraient reconnaître qu'aucun droit foncier, y compris le droit à la propriété privée, n'est absolu. Tous les droits fonciers sont limités par les droits d'autrui et par les mesures prises par les États à des fins publiques. Ces mesures devraient être adoptées par voie législative et dans le seul but de promouvoir l'intérêt général, y compris la protection de l'environnement, et être compatibles avec les obligations des États concernant les droits de l'homme. Les droits fonciers s'accompagnent par ailleurs de devoirs. Chacun devrait respecter l'obligation de protéger les terres, les pêches et les forêts sur le long terme, pour en assurer une utilisation durable.* » (DV, article 4.3). L'article 17.4 reconnaît la possibilité de droits superposés, les différenciant de droits concurrents, appelant les registres à établir une double indexation, par unité spatiale et par détenteur. L'article 17.1 spécifie que « *les États devraient mettre en place des systèmes (enregistrement foncier, cadastre ou permis, par exemple) permettant d'inventorier les droits fonciers individuels et collectifs dans le but d'améliorer la sécurité des droits fonciers [...]* ».

RECONNAISSANCE DES DROITS INFORMELS

Plusieurs articles des Directives volontaires affirment que devraient aussi être pris en compte par les États les droits non formellement enregistrés (DV, article 3.1.1), les droits « secondaires », comme le droit de cueillette des femmes et personnes vulnérables (DV, article 7.1), les droits subsidiaires (DV, article 12.9), « *les droits fonciers légitimes existants ou revendiqués, y compris ceux qui relèvent de régimes fonciers coutumiers ou informels* » (DV, article 12.10).

RECONNAISSANCE DES «COMMUNS»

« *Compte tenu du fait que des terres, pêches et forêts publiques sont utilisées et gérées de façon collective (connus sous l'appellation de "communs" dans certains contextes nationaux), les États devraient, lorsqu'il y a lieu, reconnaître et protéger ces terres, pêches et forêts publiques et les systèmes d'utilisation et de gestion collectives qui y sont associés, notamment lors d'attributions.* » (DV, article 8.3).

SOUTIEN AUX INVESTISSEMENTS DE PETITS PRODUCTEURS

« *Compte tenu du fait que les petits producteurs des pays en développement et leurs organisations assurent une part importante des investissements agricoles [...], les États devraient soutenir les investissements réalisés par les petits exploitants ainsi que les investissements publics et privés qui tiennent compte de ces exploitants.* » (DV, article 12.2). Sur ce point, les positions avancées sont clairement différentes de celles des principes d'un investissement agricole responsable et des normes de performance adoptées par les institutions financières.

AUTRES THEMES D'INTERET RAREMENT ABORDES QUE LES DIRECTIVES VOLONTAIRES PRENNENT EN CONSIDERATION

Faute de pouvoir ici les mentionner tous, nous soulignerons ceux qui nous paraissent les plus remarquables. Les Directives volontaires accordent beaucoup d'importance à la prise en compte du genre en rappelant constamment la nécessité de respecter les droits des femmes. Il en va de même de la situation des populations indigènes ou peuples autochtones.

Beaucoup plus exceptionnel de nos jours, elles soulignent l'intérêt des politiques foncières redistributives, auxquelles elles consacrent les articles 15.1 à 15.10. Les DV insistent aussi sur la nécessité d'une fiscalité efficace et transparente. C'est un autre sujet trop rarement abordé aujourd'hui. Le texte des DV stipule que ce devrait être un des leviers principaux à considérer pour améliorer la gouvernance foncière.

■ Mais les Directives volontaires recèlent aussi des contradictions et des manquements

PROMOTION DE MARCHES FONCIERS EFFICACES ET TRANSPARENTS

La question des marchés est abordée de façon très contradictoire dans les DV, avec de fréquents allers et retours entre la position qui consiste à affirmer que « *les États devraient faciliter le fonctionnement de marchés efficaces et transparents afin de promouvoir une participation à conditions égales et des possibilités de transferts des droits fonciers qui soient mutuellement avantageuses* » et celle qui considère que « *les États devraient mettre en place des politiques, des lois, des instances et des*

mécanismes de régulation afin de protéger les intérêts plus généraux de la société et les droits fonciers des petits producteurs .» (partie 4, articles 11.1 à 11.8). En effet, on sait que les marchés fonciers favorisent les plus forts, et que sans régulation, ils entraînent une concentration des terres contraire à l'intérêt général.

RIEN SUR LA PRESCRIPTION ACQUISITIVE

Curieusement, les DV n'abordent nulle part la délicate question de la prescription acquisitive, pourtant essentielle pour éviter que les conflits fonciers ne se perpétuent entre les générations.

■ Des notions clés ne sont pas définies

Les DV omettent d'expliquer ce qu'elles appellent « gouvernance foncière ». Par défaut, elles valident en parlant de « *faiblesse de la gouvernance* », de « *gouvernance déficiente* », qu'il existe bien une « *bonne gouvernance* »¹, présentée comme une « *gouvernance foncière responsable* » (cf. l'avant-propos des DV). En cela, le texte s'inscrit dans le courant de pensée dominant. Reconnaître qu'il n'y a pas en soi de bonne ou de mauvaise gouvernance, mais des modalités de gouvernance qui servent les intérêts des uns ou des autres, et qui peuvent ou non entrer en contradiction avec les intérêts futurs de la société eût été totalement différent.

La possibilité de reconnaître et de légaliser un droit foncier – présenté comme étant l'un des objectifs de la mise en œuvre des Directives volontaires au niveau des différents pays – doit, selon celles-ci, être fondée sur la légitimité de ce droit. Le concept est largement utilisé dans le texte, sans que soit précisé ce qui fonde cette légitimité.

La référence à la mise en place de lois « *conformes aux obligations existantes découlant de la législation nationale et du droit international* », que l'on trouve dans le chapitre introductif dans le paragraphe consacré à l'État de droit (article 3B, #7) et qui est systématiquement rappelée ensuite pour chacun des grands thèmes abordés ouvre la porte à bien des blocages.

■ Promotion et mise en œuvre des Directives volontaires

La septième et dernière partie des Directives résume ce que l'on attend d'un tel processus. « *Conformément à la nature volontaire des présentes Directives, c'est aux États qu'il incombe de les mettre en œuvre, de s'assurer qu'elles sont appliquées et de les évaluer.* » (article 26.1). Leur promotion par contre devrait être le fait de toutes les parties (article 26.5).

¹ Mais l'expression n'est jamais explicitement utilisée dans le texte.

2. L'élaboration de Principes pour un Investissement Responsable dans l'Agriculture et les Systèmes Alimentaires

■ Un processus complémentaire ou concurrent des directives ?

Une fois les Directives volontaires officiellement approuvées, le CSA (Comité pour la Sécurité Alimentaire) a lancé une nouvelle initiative afin de dégager un consensus entre les États et les organisations de la société civile autour des investissements dans l'agriculture, un sujet qui est au centre des débats autour des accaparements de terres. Le processus mené pour l'élaboration des principes RAI (élaborés par la Banque Mondiale, la FAO, le FIDA et la CNUCED, auxquels nous avons fait référence précédemment dans ce texte), ayant été jugé peu inclusif car il n'avait pas associé la société civile, un nouveau processus a été lancé. Un groupe de travail regroupant des acteurs divers a préparé plusieurs versions successives du texte entre Octobre 2012 et Octobre 2014. Celui-ci a fait l'objet de larges consultations (consultation électronique, mais aussi au travers de réunions par espaces régionaux) et de discussions avec les différents types d'acteurs concernés (gouvernements, agences des Nations Unies, organisations de la société civile et non-gouvernementales, institutions de la recherche agricole, organismes financiers, fondations philanthropiques privées, représentation du « secteur privé », c'est-à-dire des grandes entreprises privées). Un texte définitif résultant de ces travaux a été adopté lors de la 41e session du CSA, qui s'est tenue du 13 au 18 octobre 2014 à Rome.

Le document part du constat qu'il est essentiel de compter sur un développement significatif de l'investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires pour pouvoir augmenter la sécurité alimentaire et contribuer à développer progressivement le droit à une alimentation appropriée dans le cadre d'une sécurité alimentaire nationale. Il affirme que cet investissement responsable peut être le fait d'une large catégorie d'acteurs, parmi lesquels se trouvent les petits producteurs, et en particulier les producteurs familiaux. Il affirme prendre en compte les cadres volontaires développés jusqu'à présent, en mentionnant explicitement les principes RAI (élaborés par la Banque Mondiale, la FAO, le FIDA et la CNUCED), les Directives Volontaires pour une Gouvernance Responsable des Régimes Fonciers (que nous venons d'analyser) et les Directives Volontaires pour la réalisation progressive du droit à une alimentation appropriée.

Alors que les Directives volontaires sur la gouvernance du foncier étaient avant tout destinées aux gouvernements, les Principes semblent destinés principalement aux investisseurs.

Le document se donne trois objectifs : 1/ définir les éléments clés qui rendent un investissement responsable, 2/ identifier les acteurs essentiels et 3/ proposer un cadre susceptible de guider leurs interventions pour aller vers un investissement responsable et éviter ou atténuer les risques de mise en danger de la sécurité alimentaire et de la nutrition.

La nature et la portée du document sont très clairement réaffirmées : tout comme les Directives volontaires, les principes sont volontaires et ne sont donc pas contraignants. Ils ne peuvent remettre en cause les engagements internationaux des États, et leur application doit s'inscrire dans le cadre des lois de chaque pays. De plus, le texte précise que les principes sont globaux et que leur application universelle doit « reconnaître le rôle et les besoins des petits producteurs » en ajoutant immédiatement « en combinaison avec d'autres acteurs ». Dix principes sont énoncés, reprenant dans une large mesure les éléments déjà présents dans les Directives volontaires, avec les mêmes limites, mais en développant un peu plus certains points. Certains aspects sont relativement développés, comme la question des jeunes, alors que d'autres sont à peine effleurés : ainsi, la question de l'accès à l'eau est

évoquée par une phrase ambiguë dans le principe 5, laissant entendre que des droits « légitimes » sur la terre (un concept qui n'est pas défini, comme nous l'avons vu dans l'analyse des DV) impliqueraient la reconnaissance de droits existants ou potentiels d'usage de l'eau, et ce, sur la base de deux documents (DV sur la gouvernance foncière et directives sur la pêche artisanale durable) qui n'abordent pas cette question.

Malgré ces grandes similitudes, les négociations pour l'élaboration de ce texte ont été très difficiles. Des consensus qui semblaient acquis avec l'adoption des Directives volontaires ont fait l'objet de nombreuses remises en cause et ont dû à nouveau être largement négociés. Cela a été en particulier le cas de l'approche par les droits et de la référence aux textes internationaux régissant les droits de l'homme et le droit du travail, ainsi que du principe de consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones, qui faisait encore l'objet de discussions peu avant la session d'octobre du CSA.

■ Des ambiguïtés et des imprécisions qui marquent un recul significatif sur plusieurs points clés

On retrouve des ambitions louables dans chacun des intitulés des 10 « principes », mais aussi de profondes contradictions dans les textes développés qui en précisent le contenu. Du fait des fortes similitudes entre le contenu des Directives volontaires et celui des principes RAI-CFS, il ne nous a pas semblé nécessaire d'analyser ces derniers ici de façon exhaustive. Par contre, nous nous devons de signaler plusieurs points non évoqués antérieurement qui constituent soit une validation de mécanismes qui sont à l'origine de la marginalisation des secteurs des petits producteurs, producteurs paysans ou familiaux, soit des considérations qui peuvent servir à accuser ceux-ci de non-respect des dits principes.

a) Le texte ne définit pas clairement ce qu'il entend par « agriculteurs » (« farmer » en anglais), ce mot étant employé pour désigner à la fois les producteurs familiaux ou paysans, les unités de production patronales et même les entrepreneurs capitalistes: « Les agriculteurs peuvent être des petits exploitants ou des entreprises commerciales et ils doivent se conformer aux rôles et aux responsabilités décrits dans la présente partie [petits exploitants] et dans la partie suivante [entreprises commerciales] » (paragraphe 49). Les investissements sont pourtant de natures très différentes dans ces deux contextes socio-économiques. Il aurait été important de clairement distinguer les acteurs qui opèrent suivant une logique de maximisation du profit de ceux qui cherchent avant tout à rémunérer le travail familial. Le texte au contraire entend s'appliquer à tous de la même façon ¹ (paragraphe 49 et suivants)

b) Tout semble indiquer que les auteurs du texte se limitent à mettre en avant les « droits » humains universels des paysans, des indigènes, des femmes, des jeunes, en pensant avant tout au seul travail salarié. Dans beaucoup d'unités de production familiales et paysannes de par le monde, les enfants contribuent au travail productif, sans que cela les empêche d'aller à l'école. Cette situation

¹ Il est préférable de parler de producteurs paysans (ou familiaux) plutôt que de petits exploitants. En effet, ce n'est pas la taille qui les définit, et le terme exploitant ne fait pas l'unanimité. Par ailleurs, la qualification d'entreprise commerciale est très vague. Les producteurs familiaux sont aussi intégrés au marché et constituent donc des entreprises commerciales. Il existe aussi des entreprises associatives, qui ne sont pas capitalistes. C'est la « logique économique » qui permet de faire la différence. Il est plus précis de parler de production capitaliste, quand l'objectif est clairement de maximiser le retour sur le capital, et d'entreprises patronales, quand le recours à des salariés est important, mais que les alternatives de placement des capitaux hors de l'agriculture sont très réduites.

caractéristique où coexistent dans un même cadre socio-économique « famille » et « production » ne peut être assimilée au travail et à l'exploitation des enfants par des entreprises capitalistes ou des réseaux mafieux. En l'état, et du fait du manque de précision dans la qualification du travail des enfants, l'agriculture familiale dans son ensemble semble pouvoir être considérée comme ne respectant pas les principes de l'investissement responsable. (cf. principe 2)

c) Les principes reprennent sans les questionner les arguments des grands investisseurs. Ainsi par exemple, ils considèrent que le fait que ceux-ci créent des emplois est positif, mais ils ne s'interrogent pas sur les emplois qu'ils détruisent, ni sur les alternatives différentes qui permettraient de conserver ou de créer beaucoup plus d'emplois (Principe 2, paragraphe 22)

d) Le texte valide d'une façon surprenante l'ouverture des marchés et la suppression des protections tarifaires aux frontières. « Les Etats ne doivent pas appliquer les Principes de façon à créer ou à dissimuler des obstacles au commerce, à favoriser des intérêts protectionnistes ou à imposer leurs politiques aux autres pays » (paragraphe 34). Or c'est précisément l'instauration d'un marché mondial libéralisé mettant en concurrence des producteurs disposant de moyens de production très inégaux, et ayant pour cela des différences considérables de *productivité du travail*, qui est à l'origine de l'explosion des inégalités et de la paupérisation de millions de producteurs familiaux et paysans. Que des organisations de la société civile, très présentes dans les débats, aient accepté de souscrire à une telle formulation, à l'exact opposé de leur slogan principal de revendication de la souveraineté alimentaire, est pour le moins étonnant.

e) En ne reconnaissant pas la spécificité économique de l'agriculture familiale et paysanne, le texte vient tuer dans l'œuf toute possibilité de voir aboutir des politiques d'appui aux petits producteurs. Il est demandé aux États d'appuyer les investissements des petits producteurs, mais en utilisant des *mécanismes de marché* comme des appels d'offres (paragraphe 41) et d'aider les producteurs familiaux à devenir des investisseurs responsables, comme s'ils étaient les premiers coupables de l'irresponsabilité des grands investissements actuels. Ceux-ci ne sont d'ailleurs jamais remis en cause directement dans leur fonctionnement économique dans le texte.

Une partie significative des principes énoncés est en contradiction évidente avec les pratiques actuelles des grandes entreprises capitalistes, et avec les lois nationales qui les cautionnent. C'est le cas, par exemple, de ce qui est dit sur les semences et les savoirs traditionnels dans le Principe 7 qui juxtapose des propositions antagoniques : il promeut à la fois le respect du « savoir, des compétences et pratiques traditionnelles », mais favorise aussi « l'application et l'utilisation de techniques et de pratiques adaptées au contexte local et innovantes, les sciences agroalimentaires, la recherche-développement ainsi que le transfert de technologie ».

Les termes dans lesquels sont rédigés les principes sont problématiques car ils ne distinguent pas précisément les différentes catégories d'acteurs et ne ciblent pas prioritairement les investissements qui viennent concurrencer les agricultures familiales en termes d'accès au foncier et aux ressources naturelles. Les parties concernant les rôles et responsabilités des « entreprises commerciales » et des « petits exploitants » ont à peu près la même importance dans le texte, ce qui laisse supposer qu'ils auraient environ le même poids dans la promotion d'investissements agricoles irresponsables.

Le texte est rédigé de telle sorte qu'il semble confirmer implicitement le parti pris qu'une transition vers un investissement responsable implique de transformer les producteurs familiaux en « entrepreneurs », et de s'assurer qu'ils appliquent aussi les principes RAI. L'examen de voies de développement différentes, fondées sur une production de richesse endogène basée sur la production

familiale, avec l'appui des pouvoirs publics, est exclu du cadre de la réflexion. Cette voie paysanne a pourtant été celle qu'ont suivie tous les pays développés, en Europe, en Chine, et même aux Etats-Unis d'Amérique. Elle a montré tout l'intérêt d'un investissement tant public que privé/familial /paysan dans la durée et sur plusieurs générations. Celui-ci est très différent de l'investissement privé/capitaliste actuel qui explique les accaparements de terres, qui est prédateur et financier, et qui se fonde sur la recherche d'une maximisation du profit sur le court terme.

En se cantonnant à la question des droits de l'homme, tout en se gardant d'appeler à les rendre véritablement justiciables au niveau international, et en validant la libéralisation totale des marchés, les Principes pour un Investissement Responsable dans l'Agriculture et les Systèmes Alimentaires ne font que cautionner au nom de la «société civile mondiale» les principes RAI qui avaient été élaborés à l'initiative de la Banque Mondiale il y a quelques années. Des questions importantes ne sont pas abordées, comme l'instauration de mesures nouvelles de contrôle et de sanction en cas de non-respect de la législation nationale ou des engagements contractuels pris, afin de pallier l'absence ou aux insuffisances des dispositifs judiciaires existants au niveau des pays. Les questions liées à la fiscalité ne sont pas abordées non plus.

Le texte a été validé par la plénière du CSA, dont les membres sont des États. Comme le signale le rapport final de la quarante et unième session tenue en octobre 2014 à Rome, étaient aussi présents, mais sans droit de vote, les délégués de 81 organisations de la société civile et 73 associations du secteur privé et fondations philanthropiques privées. Certaines organisations de la société civile et La Via Campesina ont publié après la réunion des communiqués prenant leurs distances par rapport au texte qui avait été approuvé. Le processus dans son ensemble peut toutefois être perçu comme ayant permis de faire valider par les organisations de la société civile participantes des positions en partie contraires à celles qu'elles défendent avec force depuis longtemps.

Par-delà ce résultat décevant, c'est tout le mécanisme des directives volontaires qu'il conviendrait de réexaminer, avec lucidité et sans éluder les questions fondamentales.

3. Les enjeux des Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers

■ Similitudes et différences avec les mécanismes volontaires antérieurs

La vision des DV sur certaines questions diffère sensiblement des autres mécanismes volontaires.

La logique des DV remet les États au centre des choix. Elle prend en considération les populations, s'intéressant à la reconnaissance et à la défense de leurs droits, et les petits producteurs, pas seulement en tant qu'ayants droit, mais aussi en tant qu'acteurs économiques responsables d'une partie importante des investissements dans le secteur agricole.

Par d'autres aspects, les Directives volontaires se rapprochent au contraire des mécanismes volontaires préexistants.

Elles ne font pas explicitement référence à de possibles sanctions envers les entreprises ou les parties qui ne respecteraient pas les principes qu'elles mettent en avant. Ce sont le plus souvent des propositions non contraignantes qui sont suggérées pour les entreprises, sensées

être capables de s'autoréguler. Au-delà des États, aucun dispositif n'est envisagé pour mettre en œuvre les Directives volontaires, si ce n'est le « soutien » des partenaires du développement.

Il y avait déjà dans le texte du PIDESC une grande partie des principes relatifs aux droits de l'homme que les Directives volontaires souhaitent promouvoir, rédigés d'une façon plus synthétique et plus globale. Mais les DV ne disent pas mot des raisons pour lesquelles les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, qui existent pourtant depuis plus de quarante ans, ne sont toujours pas appliqués dans de nombreux pays qui les ont pourtant signés.

■ Convertir les Directives volontaires en un dispositif contraignant ?

Le caractère volontaire des Directives constitue à la fois leur force (il aurait sans doute été impossible de les faire signer par les États si ceux-ci n'avaient pas eu l'assurance qu'elles ne seraient que volontaires) et leur faiblesse (on ne peut pas s'appuyer sur elles pour contraindre un État à les respecter). Elles ne peuvent être utilisées que pour persuader un État de changer les règles et les pratiques et pour contribuer à changer les rapports de force en place.

L'intégration des principes des DV dans les lois des pays hôtes des investissements directs étrangers apparaît dès lors comme étant l'étape suivante vers leur application effective. Pourtant, cette conclusion n'a que l'apparence de la logique, les Directives volontaires affirment d'emblée qu'elles doivent être appliquées dans le respect des lois nationales (qu'il faudrait pourtant changer pour qu'une grande partie de leurs recommandations soient susceptibles d'être appliquées) et des engagements internationaux des pays (contraignants dans les domaines où il serait souvent nécessaire d'intervenir pour modifier les pratiques des investisseurs, et non contraignants dans ceux touchant aux droits de l'homme, que les DV développent largement). Seul un changement important des rapports de force au niveau local et international pourrait conduire à ce que les États s'imposent à eux-mêmes et aux entreprises et individus agissant sur leur territoire cet ensemble de principes. Le jeu des dominations internationales contraint en effet aujourd'hui plutôt certains États à aménager au contraire des passe-droits. Comment engager cette dynamique de changement ?

Si nous faisons le lien avec les motivations du groupe de travail du Comité technique « Foncier et développement », nous limiterons cette exploration aux interventions possibles des institutions chargées de promouvoir le développement à l'étranger. Celles-ci interviennent en effet à différents niveaux, de la conception jusqu'au financement de projets avec des partenaires publics ou avec de grandes entreprises et des institutions financières, mais aussi à travers la politique de coopération et la politique étrangère. Les espaces d'influence de la France, à travers ses banques de développement ou comme membre des institutions internationales et des instances de gouvernance mondiale, sont autant de champs dans lesquels il est possible d'agir pour contribuer à modifier les rapports de force et amener les États, tant au Sud qu'au Nord, à modifier leurs lois nationales et les traités et accords internationaux dont ils sont partie prenante.

INTRODUIRE UNE APPROCHE PLUS LARGE

L'élaboration par le Comité technique « Foncier et développement » du *Document d'analyses et de propositions sur les appropriations de terres à grande échelle dans le monde* et sa contribution décisive à la préparation du document de positionnement officiel de la France sur cette question constitue les antécédents du travail réalisé autour du guide et de la grille d'évaluation ex-ante de projets agro-industriels à emprise foncière¹. Ces documents considéraient qu'il était nécessaire de promouvoir des mécanismes volontaires, mais estimaient qu'il fallait en même temps tenir compte des limites du droit international et commencer à s'attaquer dès maintenant à l'amélioration de ce dernier. Cette affirmation reste plus que jamais pertinente. Les difficultés considérables qu'il y a à vouloir modifier le droit international font qu'il ne serait pas réaliste de ne pas s'organiser le plus vite possible pour tenter de trouver des solutions.

Parmi les présupposés des démarches volontaires que nous avons décrites au début de cette analyse, on retrouve toujours une division très forte entre les aspects économiques et les questions des droits humains. Les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers nous invitent, discrètement mais réellement, à aller au-delà de la seule morale, et à envisager une analyse économique qui prenne en compte l'intérêt de la société dans son ensemble et pas seulement les intérêts des investisseurs. Il nous semble indispensable de développer davantage cette piste de travail. C'est parce que les changements seront perçus comme absolument nécessaires par une majorité d'acteurs que leur mise en œuvre deviendra possible. Et cette nécessité ne peut pas se fonder uniquement sur des considérations éthiques, de bonne conduite, elle doit aussi s'appuyer sur des intérêts matériels évidents des parties concernées.

Le respect des droits des peuples et des individus et les exigences de durabilité imposent bien évidemment aussi de regarder vers l'avenir, pas seulement de traiter la situation actuelle ou de se tourner vers le passé. Plus que la question des passifs fonciers, c'est la question des générations futures qu'il faut nécessairement étudier. Comme le soulignait déjà le document sur les appropriations de 2010, les questions qui se posent à nous sont bien les suivantes : quelles sociétés voulons-nous pour demain ? Quelles alternatives existent aux propositions actuelles ?

Ce sont ces éléments que nous avons cherché à intégrer dans la grille et le guide d'analyse *ex-ante* de projets d'investissements agricoles à emprise foncière² pour accompagner le personnel opérationnel et politique des institutions françaises d'appui au développement dans sa prise de décision. Mais il s'agit en dernière instance de choix politiques, par delà l'application de tel ou tel principe.

Faire d'autres choix suppose d'avoir pu modifier les rapports de force. Il faudra pour y parvenir élargir le débat à un plus grand nombre d'acteurs de la société et développer la plus grande transparence possible.

¹ Comité technique « Foncier et Développement », *Les appropriations de terres à grande échelle : analyse du phénomène et propositions d'orientations* (juin 2010) ; *Appropriation de terres à grande échelle et investissement agricole responsable : document de positionnement de la France* (juin 2010). Documents disponibles sur le portail www.foncier-developpement.fr

² Comité technique « Foncier et Développement », *Guide d'analyse ex-ante de projets d'investissements agricoles à emprise foncière. Guide opérationnel* (octobre 2014). Document disponible en français et en anglais sur le portail www.foncier-developpement.fr