



HAL
open science

Souveraineté sur les ressources naturelles et investissements internationaux : les chercheurs à l'écoute des analyses des ONG

François Collart Dutilleul, Sarah Turbeaux

► To cite this version:

François Collart Dutilleul, Sarah Turbeaux. Souveraineté sur les ressources naturelles et investissements internationaux : les chercheurs à l'écoute des analyses des ONG. INIDA. Penser une démocratie alimentaire Volume II, pp.265-283, 2014, 9782918382096. hal-01186093

HAL Id: hal-01186093

<https://hal.science/hal-01186093v1>

Submitted on 27 Aug 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NoDerivatives 4.0 International License



Souveraineté sur les ressources naturelles et investissements internationaux : les chercheurs à l'écoute des analyses des ONG *

François Collart Dutilleul

Professeur à l'Université de Nantes, Directeur du programme Lascaux
ET

Sarah Turbeaux

Ingénieure d'études au sein du programme Lascaux

Lors des Rencontres internationales organisées par le programme Lascaux à Nantes en novembre 2012, les chercheurs se sont mis à l'écoute des ONG et des associations ou organisations de la société civile. Le texte qui suit est une synthèse, faite par des membres du programme Lascaux, des analyses présentées par un ensemble d'organisations à partir du rapport introductif émanant de Frédéric Mousseau, *Policy Director* du *Oakland Institute*, avec les contributions de BEDE, du CETRI, du CFSI, de la Coalition pour la souveraineté alimentaire, de la Confédération paysanne, du Conseil citoyen d'union Hidalgo, de FIAN, de l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition, de GRAIN, et du Réseau Semences Paysannes¹.

Introduction

« L'accès à la terre et à la sécurité d'exploitation sont indispensables pour pouvoir jouir du droit à l'alimentation »². Ainsi commence le rapport sur le droit à l'alimentation d'Olivier de Schutter, Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation. En effet, la terre, tout comme l'eau, est le premier moyen de production à portée des petits agriculteurs qui nourrissent aujourd'hui la majeure partie de la population mondiale.

Depuis des années les ONG dénoncent le phénomène d'accaparement des terres qui s'est accéléré ces dernières années et qui contribue à l'expulsion et à l'expropriation de populations et de paysans ainsi qu'à la concentration de la terre agricole aux mains de

* *In Penser une démocratie alimentaire* Volume II – Proposition Lascaux entre ressources naturelles et besoins fondamentaux, F. Collart Dutilleul et T. Bréger (dir), Inida, San José, 2014, pp. 265-283. Le programme Lascaux est un programme européen entant dans le cadre du 7e PCRD - Programme spécifique "IDEES" – ERC (Conseil Européen de la Recherche) – *Grant agreement for Advanced Investigator Grant* (Sciences sociales, 2008). Il porte sur le nouveau droit agroalimentaire européen, examiné à l'aune des problématiques de la sécurité alimentaire, du développement durable et du commerce international. Il est dirigé par François Collart Dutilleul, professeur à l'Université de Nantes et membre de l'Institut universitaire de France (pour plus d'informations, consulter le site de Lascaux : <http://www.droit-aliments-terre.eu/>).

Les recherches menant aux présents résultats ont bénéficié d'un soutien financier du Centre européen de la recherche au titre du septième programme-cadre de la Communauté européenne (7e PC / 2007-2013) en vertu de la convention de subvention CER n° 230400.



Le document est mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 2.0 France (CC Attribution-NonCommercial-No Derivative Works 2.0 France License)

¹ Les sites internet des organisations : Oakland Institute (www.oaklandinstitute.org), BEDE (www.bede-asso.org), CETRI (www.cetri.be), CFSI (www.cfsi.asso.fr), Coalition pour la souveraineté alimentaire (www.nourrirnotremonde.org), Confédération paysanne (www.confederationpaysanne.fr), FIAN (www.fian.org), Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition (www.rtfn-watch.org), Réseau Semences Paysannes (www.semencespaysannes.org), GRAIN (www.grain.org/fr).

² "Accès à la terre et droit à l'alimentation", Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation présenté à la 65ième session de l'Assemblée générale des Nations Unies [A/65/281], 21 octobre 2010.



quelques-uns. Ce faisant, l'accaparement des terres est jugé comme allant à l'encontre de la sécurité alimentaire.

L'expression d'« accaparement des terres » vient de l'anglais « *land grabbing* » (« *to grab* » : saisir). Elle fait référence à la prise de contrôle et à l'exploitation de grandes étendues de terres, souvent acquises ou louées par des investisseurs étrangers. Cette expression est issue du rapport de l'ONG GRAIN « Main basse sur les terres agricoles »³ en octobre 2008.

Le phénomène d'accaparement des terres par des gouvernements ou des sociétés étrangers est un phénomène massif, même s'il est difficile d'en évaluer précisément l'importance. La difficulté d'évaluation vient de ce que nombre d'opérations sont non transparentes ou masquées derrière des prises de participation dans des sociétés. Le site *Land matrix* (<http://www.landmatrix.org/>) a au moins identifié des opérations pour un total de plus de 34 millions d'hectares depuis 2000, essentiellement dans les pays en développement. Le *Oakland Institute* estime le phénomène à 56 millions d'hectares depuis 2008 (<http://www.oaklandinstitute.org/land-rights-issue>).

Pour ce dernier, cette ruée vers les terres s'explique par la combinaison de trois crises⁴ :

- Une **crise financière** : les fonds d'investissement et les banques d'affaires ont dû trouver de nouveaux placements après l'explosion de la bulle immobilière en 2007.
- Une **crise pétrolière** : compte tenu des prix élevés et volatiles et des incertitudes sur les marchés pétroliers, de nombreux gouvernements et entreprises ont fait la promotion des agro-carburants, qui nécessitent des terres.
- Une **crise alimentaire** : les pays importateurs de denrées alimentaires ont compris l'importance de sécuriser leur approvisionnement. Les investisseurs quant à eux, ont vite perçu la future rentabilité des investissements dans les terres agricoles, puisque, selon les experts, il faudra nourrir 9 milliards d'individus en 2050.

Le phénomène d'accaparement des terres pose de nombreuses questions, notamment sur la nécessité des investissements dans la terre agricole que les institutions internationales considèrent comme une condition du développement économique. D'autres questions portent sur le principe même et sur les modalités de la marchandisation et de la commercialisation de la terre sur les marchés internationaux. Il interroge aussi la souveraineté des Etats d'accueil et/ou des populations sur les ressources naturelles de leur territoire.

Pourquoi le phénomène d'investissement dans les terres, désigné comme un accaparement des terres par les ONG, est-il dénoncé aujourd'hui ? Quelles sont ses caractéristiques et les moyens de l'encadrer, ou du moins d'obtenir des contreparties équitables ? A l'énoncé de ces questions, il est clair que le croisement des regards des ONG et des chercheurs, en particulier juristes, peut être utile et fécond.

I. L'analyse du *Oakland Institute*⁵ sur le phénomène d'accaparement des terres

Selon le *Oakland Institute*, qui travaille sur l'accaparement des terres notamment

³ *Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière*, GRAIN, Octobre 2008.

⁴ Source : Rapport introductif de Frédéric MOUSSEAU, *Policy Director* du *Oakland Institute*, à l'occasion des séminaires Lascaux « Et si la faim justifiait les moyens... du Droit » des 12 et 13 novembre 2012.

⁵ Le *Oakland Institute* est un think tank indépendant basé aux Etats-Unis, créé en 2004. Sa démarche est d'associer à la recherche les populations locales et les organisations de la société civile des pays du Sud, et de faire écho à leur voix. Il combine recherche et action de plaidoyer.



en Afrique, trois éléments majeurs sont à retenir :

- Un discours généralement positif autour des investissements.
- Le manque d'information et de transparence sur ce qui se passe dans les pays touchés.
- Le fait que l'Afrique soit considérée comme le continent où les terres sont inutilisées et disponibles.

A) LE OAKLAND INSTITUTE TIRE TROIS ENSEIGNEMENTS DE SES RECHERCHES

1) *Investissement ou accaparement ?*

- Les investissements dans la terre aboutissent presque systématiquement à des accaparements.
 - Le plus souvent, les droits des populations rurales sur les terres et les ressources naturelles sont méconnus ou violés.
 - Dans les pires cas, les populations sont déplacées de force, regroupées dans de nouveaux villages. Ce phénomène concerne 1,5 millions de personnes en Ethiopie.
 - Il n'existe encore aucune application satisfaisante du principe internationalement reconnu de Consentement Libre et Informé Préalable (CLIP)⁶. Selon ce principe, en effet, les populations locales touchées par un investissement étranger dans la terre doivent être consultées et associées à l'opération en donnant à celle-ci leur consentement libre et éclairé. Or les informations fournies aux populations sur les projets sont le plus souvent sinon toujours insuffisantes ou incomplètes.
 - Même lorsque les responsables publics insistent sur le fait qu'il s'agit non de vente de terres mais de location, la durée des contrats, allant fréquemment de 50 à 99 ans renouvelable, leur fait produire des effets qui s'apparentent à ceux d'une cession.

2) *Le mythe des terres disponibles*

- L'affirmation des responsables gouvernementaux et des organismes internationaux, selon laquelle une grande partie des terres serait inutilisée, se révèle souvent sans fondement. En effet, l'utilisation importante de la jachère en Afrique peut donner l'impression que les terres sont inutilisées alors que ce n'est pas le cas.
 - Les terres ciblées en priorité sont en réalité souvent des biens communs (*Commons*) tels que les forêts et les prairies, sur lesquelles les droits des populations ne sont pas reconnus par des titres officiels. Souvent ces terres ont un usage non pas individuel mais collectif ou communautaire, qui revêt une importance majeure au niveau social, culturel et économique. Les populations touchées sont le plus souvent des populations indigènes, des populations pastorales ou agropastorales, des femmes, des réfugiés.
 - Les investisseurs ne recherchent des terres marginales que pour autant qu'ils puissent y avoir un large accès aux ressources en eau. D'ailleurs, l'accès à l'eau est dans la plupart des cas offert gracieusement dans les contrats sur la terre, comme un accessoire « naturel » du foncier.

⁶ Le « consentement libre, préalable et éclairé » est le principe selon lequel une communauté a le droit de donner ou de refuser de donner son consentement à des projets proposés susceptibles d'avoir une incidence sur les terres qu'elle possède, occupe ou utilise traditionnellement.



3) *Des acteurs multiples et inattendus*

- L'accaparement des terres implique de nombreux acteurs. Les pays émergents comme l'Inde ou des pays ayant des terres peu fertiles comme les pays du Golfe ne sont pas les seuls impliqués. De nombreux investisseurs européens et Nord-américains sont aussi très actifs.
- Les investisseurs privés sont notamment des entreprises agroalimentaires, des entreprises du secteur de l'énergie, des grandes universités américaines, des fonds d'investissement ou des fonds de pension.

B) POUR LE OAKLAND INSTITUTE, L'ACCAPAREMENT DES TERRES N'EST PAS INELUCTABLE

Plusieurs cas ont été identifiés où les gouvernements ont, le plus souvent sous la pression, privilégié les intérêts des populations locales actuelles ou futures sur ceux des investisseurs.

- En Tanzanie, des projets ont été rejetés par le gouvernement ou n'ont pu obtenir les surfaces demandées.
- La Tanzanie et le Mozambique ont adopté des lois censées protéger les droits et la sécurité alimentaire de leurs citoyens. Malheureusement les mesures prises sont parfois temporaires et s'avèrent souvent inefficaces (exemple du Mozambique).

Le rôle du *Oakland Institute* :

- Exposer au grand jour les pratiques des investisseurs, les projets et leur impact permet dans certains cas que ceux-ci soient arrêtés ou du moins sérieusement freinés ou révisés.
- Soutenir les communautés affectées via la publication et la diffusion d'informations et d'analyses sur la réalité des acquisitions foncières dans certains pays. L'écho donné aux combats des paysans au niveau international renforce leur position et leur capacité de négociation. Cela passe également par la publication de contrats qui ne sont souvent pas du domaine public.
- Mobiliser les étudiants des universités américaines autour de ce phénomène, en utilisant la force de l'information du côté des investisseurs.

Cet état des lieux nous donne une idée de l'ampleur et des principaux enjeux liés au phénomène d'accaparement des terres.

Ce phénomène est en réalité juridiquement complexe. Il suppose la coordination de nombreuses branches du droit (national, international, coutumier, occidental, foncier...) ce qui complique la possibilité d'un encadrement.

II. Les éléments juridiques constitutifs de l'accaparement des terres

A. L'ORIENTATION DU DROIT NATIONAL

Les Etats sont souverains sur leurs ressources naturelles⁷. Dès lors, c'est avant tout le droit national du pays d'accueil qui va servir de cadre juridique aux investissements dans la terre. Le concept d'accaparement des terres fait appel à de nombreuses branches du droit associant des règles spéciales et le droit général ou commun à l'ensemble des activités

⁷ Résolution 1803 de l'Assemblée Générale des Nations Unies du 14 décembre 1962 ; Charte des droits et devoirs économiques des Etats (Résolution 3281 de l'AG du 12 décembre 1974).



économiques. Cela concerne le droit des investissements, le droit foncier, le droit de l'agriculture, le droit de l'environnement, le droit forestier, le droit minier, le droit fiscal, le droit des contrats, le droit des sociétés, le droit du commerce... Mais, au plan du droit national, la base juridique des opérations est fournie par le droit foncier et le droit des investissements.

Or l'accaparement des terres pose avant tout des questions foncières. Dans de nombreux pays en développement, on constate la faiblesse du droit foncier coutumier face au droit foncier « moderne ». Le droit coutumier est non écrit, communautaire et les paysans ne disposent pas d'un titre officiel reconnaissant leur « propriété » de la terre qu'ils exploitent. Ils ont une ancienneté d'usage, le plus souvent sur une longue durée couvrant plusieurs générations. En revanche, le droit foncier « moderne » est un « droit à l'occidentale », fondé sur des titres de propriété officiels.

La question du droit coutumier est très importante. Sa valorisation pourrait contribuer à freiner les investissements à grande échelle lorsqu'ils sont réalisés contre l'accord des paysans locaux, à condition bien sûr que ce droit coutumier soit effectif. Souvent les institutions et formations professionnelles ne reconnaissent pas le droit coutumier. Ainsi, avec l'aide de l'Agence Française de Développement et à l'incitation de la Banque Mondiale, la « Fondation pour la promotion du droit continental et le notariat latin » se met au service de pays en développement pour réaliser des cadastres et titrer les occupants à la manière du droit dit « moderne »⁸. Mais, comme le montre l'exemple de Madagascar qui a conduit à une révolution populaire en 2008-2009, la distribution de titres de propriété privée se fait souvent au détriment des paysans pauvres et des communautés qui occupent pourtant la terre depuis des générations.

La plupart des pays d'Afrique ont un régime de domanialité publique, c'est-à-dire que la terre appartient à l'Etat qui en concède, transfère ou reconnaît l'usage aux communautés ou aux personnes privées selon ses propres règles. Il en résulte que l'Etat, en cadastrant et en privatisant la terre avec des titres de propriété conformes au droit moderne, méconnaît les droits coutumiers de populations qui ne disposent ni des moyens de prouver l'antériorité de leur occupation, ni de l'aptitude à accéder aux formalités pour se faire titrer, ni des moyens financiers pour acquérir un titre. Dès lors, l'Etat considère que les communautés et populations concernées n'ont aucun droit sur les terres et peut les en déposséder.

Peu de pays donnent à la propriété coutumière la même valeur qu'à la propriété fondée sur des titres cadastraux « modernes »⁹. Même dans ces cas de figure, la pression commerciale sur les terres est telle que les lois sont parfois suffisamment ambiguës pour être interprétées contre la coutume, mal appliquées ou même contournées. C'est ainsi par exemple qu'au Mozambique, la législation foncière (1997) réalise un certain équilibre entre le droit des communautés locales et la nécessité d'investissements. Mais cela n'empêche pas des opérations lourdes d'investissements étrangers dans la terre agricole¹⁰.

Certains pays en développement commencent à être sensibilisés à la situation des communautés et des populations locales. Par ailleurs, des ONG accompagnent ces

⁸ <http://www.notaires.fr/notaires/titrement>

⁹ V. par ex. Le Rapport préparé par Liz ALDEN WILY pour "International Land Coalition" et le CIRAD, qui, en Afrique, a trouvé 6 pays sur 30 étudiés reconnaissant la valeur de la propriété coutumière : "*The tragedy of public lands: The fate of the commons under global commercial pressure*", Janvier 2011 : http://www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/901/WILY_Commons_web_11.03.11.pdf

¹⁰ V. not. Les contrats évalués sur le site Land matrix (<http://www.landmatrix.org/get-the-idea/web-transnational-deals/>), ainsi que le projet de développement agricole sur plus de 14 millions d'hectares par le Brésil et le Japon (<http://www.autresbresils.net/entretiens/article/les-interets-multiples-et>).



communautés et populations afin de faire valoir leur droit coutumier. Des procédures simplifiées sont parfois mises en place pour transformer un droit coutumier en un titre du droit moderne. Mais cette sensibilisation demeure insuffisante.

Les textes prévoient parfois une immatriculation collective, ce qui peut assurer une meilleure garantie pour faire reconnaître un droit ancestral d'occuper une terre. Mais les titres collectifs demeurent exceptionnels.

Le droit coutumier reste un droit par nature fragile. Il l'est d'abord parfois du fait des populations locales elles-mêmes. C'est ainsi qu'au Vanuatu, bien que le droit coutumier soit reconnu par la Constitution, les populations refusent souvent d'immatriculer leurs terres. En effet, l'enregistrement des droits de propriété sur les terres modifie ce droit de propriété qui devient cessible, le transformant en droit « moderne ». Dès lors, et même si le droit de propriété est collectif, la terre peut être vendue, alors qu'elle était inaliénable et ne pouvait qu'être louée dans le droit traditionnel.

Sa fragilité vient aussi de ce que le droit coutumier est souvent variable, peu connu et mal délimité. Dans certains pays, comme le Mali, le contenu des règles coutumières est mal connu. Elles dépendent d'un chef de village ou d'une communauté qui se prononce selon l'opportunité. Une autre difficulté est qu'au Mali certains groupes ethniques ne reconnaissent pas le droit coutumier. Il est d'ailleurs important de souligner qu'en Afrique diverses ethnies et réalités sociales coexistent dans un même pays. Au Bénin, dans une ethnie du Nord, les femmes peuvent hériter de la terre, mais elles ne le peuvent pas dans certaines ethnies du Sud. La reconnaissance du droit des femmes à la terre est d'ailleurs un problème récurrent dans nombre de pays. Cette grande variabilité du droit coutumier, au sein d'un même pays ou d'un même territoire, affaiblit la situation juridique des populations locales parce que l'insécurité juridique s'ajoute à la fragilité de l'occupation sans titre.

Le Mexique fournit un autre exemple de fragilité du droit coutumier. Jusqu'à la réforme constitutionnelle de 1991, la propriété de la terre avait un caractère inaliénable, imprescriptible et insaisissable garanti par la Constitution (art. 27). Elle l'a perdu lors de cette réforme. La terre est ainsi devenue une marchandise, ouverte à la concurrence et au marché. Il en est résulté le développement de transferts fonciers qui, certes, ont un impact économique fort, mais qui, dans le même temps, déposèdent les paysans locaux de leur outil de travail et du moyen de nourrir leurs familles. C'est ainsi que des projets comme celui du parc éolien de l'Isthme de Tehuantepec ont pu voir le jour.

De telles manipulations de la loi risquent d'ouvrir plus grande la porte de la corruption.

Par exemple, en Sierra Leone aujourd'hui, toutes les terres de l'intérieur, en dehors de la péninsule autour de Freetown, relèvent du droit coutumier et appartiennent aux communautés locales. Cependant beaucoup de chefs se laissent manipuler et acceptent de voir partir les terres et les forêts au profit d'étrangers.

La réforme foncière de 2013 au Bénin

Le nouveau code foncier adopté au Bénin en 2013 (Loi n° 2013-01) réalise des avancées en faveur des paysans qui exploitent en vertu de la coutume, mais dans un contexte plutôt favorable aux grands exploitants et aux investisseurs¹¹. En effet, cette loi nouvelle permet de faire reconnaître officiellement l'occupation coutumière de la terre (art. 4), selon une procédure écrite tout en restant relativement accessible aux paysans qui l'exploitent. Cette

¹¹ Voir les analyses du syndicat national des paysans du Bénin - Synergie paysanne - et de son secrétaire général Simon BODEA : <http://synergiepaysanne.org/>



procédure est assise sur l'obtention préalable d'un certificat de détention dont l'obtention dépend de la commune. Il reste qu'il faut suivre une procédure écrite, ce qui ne va pas de soi pour des paysans pauvres et sans une instruction suffisante. A défaut, ceux qui exploitent la terre de manière coutumière mais sans titre officiel de propriété n'ont sur elle qu'un droit d'usage fragile car non protégé (art. 359). En réalité, dans ce pays, l'accaparement se fait surtout au détriment de paysans sans terre et qui aspirent à en trouver pour vivre, puisqu'on permet à toute personne même étrangère d'acquérir jusqu'à 1000 hectares (art. 361) alors que le pays compte environ 7 millions d'hectares agricoles et 60% de ruraux. Le problème vient en particulier de ce que nombre de propriétaires de terres agricoles ne sont pas des paysans et n'exploitent pas la terre qu'ils ont acquise. Sans doute, ceux qui ont un titre de propriété sur la terre doivent obligatoirement la « mettre en valeur » (art. 367). Mais les conditions pour contester ne sont pas à la portée d'un paysan pauvre.

Au regard du droit national, les difficultés ne viennent pas seulement du droit foncier. Elles viennent aussi du droit des investissements et plus particulièrement dans l'articulation du droit national avec les traités bilatéraux sur les investissements étrangers.

B. L'ARTICULATION DU DROIT NATIONAL AVEC LE DROIT INTERNATIONAL

Une autre source de difficulté vient de l'articulation du droit national et du droit international des investissements étrangers dans l'agriculture.

Dans les années 90, un projet d'Accord multilatéral sur les investissements a été négocié dans le cadre de l'OCDE. Lorsqu'il a été rendu public, ce projet a été rejeté, notamment par la France et par de nombreuses organisations civiles, puis abandonné. Il a été rejeté parce qu'il accordait trop de droits aux grandes sociétés susceptibles d'investir et parce qu'il remettait en cause des législations nationales de protection de l'environnement, d'aide à l'emploi et d'aide aux pays en développement. Il comportait aussi un système de règlement des différends qui permettait aux sociétés étrangères de mettre directement en cause la responsabilité des Etats.

Suite à l'échec de ce projet d'Accord, les Etats ont multiplié les traités bilatéraux, qui constituent aujourd'hui les véritables sources des droits des investisseurs. Plus de 3000 traités bilatéraux, répertoriés auprès de l'ONU, servent ainsi de cadre aux « investissements directs étrangers » (IDE) et par conséquent aux investissements dans la terre agricole.

Dans l'ensemble, ces traités visent essentiellement à protéger les investisseurs étrangers et leurs biens. Ils ne comportent généralement pas d'engagements ni d'obligations susceptibles de limiter la liberté d'entreprendre des investisseurs. Ces derniers ont le droit de rapatrier leurs bénéfices, et ne peuvent être expropriés si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une indemnisation que le pays hôte, lorsqu'il s'agit d'un pays en développement, est rarement en mesure de verser.

Les droits des investisseurs sont encore renforcés par l'Accord OMC sur les mesures concernant les investissements liés au commerce (MIC). Sous réserve de dérogations possibles pour les pays en développement, l'accord sur les MIC interdit à un Etat de prendre toute mesure visant à favoriser l'achat de produits nationaux ou à limiter l'exportation de la production.

Les litiges relatifs aux investissements étrangers dans la terre sont généralement tranchés par le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI)¹². Pour prendre ses décisions, le CIRDI va se fonder sur le contrat.

¹² Lien vers le site en anglais : <https://icsid.worldbank.org/ICSID/Index.jsp>



Or, à la différence des contrats miniers, les contrats dans la terre agricole sont souvent très brefs, peu explicites, assez flous. S'ils ne comportent pas d'obligations sociales et environnementales explicites, il sera difficile de faire valoir une argumentation à caractère social ou environnemental devant le CIRDI. Par ailleurs, l'investisseur invoque généralement son droit de propriété auquel l'Etat d'accueil porte atteinte par une expropriation, une résiliation du contrat ou par une limitation de ses droits. Dans ces cas, le litige se porte sur la fixation d'une indemnisation correspondant à cette atteinte. Or le CIRDI l'estime en fonction de l'ensemble des investissements réalisés, valeur de la terre comprise, indépendamment de ce que son acquisition a réellement coûté, de l'amortissement des investissements et des profits d'ores et déjà réalisés. Ce mode d'évaluation a souvent un effet dissuasif sur les Etats d'accueil.

III. Le rôle des différents acteurs impliqués : Etats, entreprises, institutions internationales.

A. L'INFLUENCE DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES ET DES PAYS OCCIDENTAUX SUR LES INVESTISSEMENTS DANS LA TERRE AGRICOLE.

« L'idée que les pays en développement devraient se nourrir eux-mêmes est un anachronisme d'un autre âge. Ils pourraient nettement mieux assurer leur sécurité alimentaire en comptant sur des produits US disponibles à moindre coût ». Cette phrase, prononcée en substance par John Block, alors ministre de l'agriculture de Ronald Reagan, apparaît comme une justification des politiques qui ont commencé à être menées au cours des années 1980. Ces politiques ont promu l'investissement dans les terres, perçu comme la condition *sine qua non* du développement économique dans les pays du Sud. Ces politiques, qui ont conduit à l'accaparement des terres, ont été faites, et c'est tout le paradoxe, au nom de la sécurité alimentaire, du développement économique et de la lutte contre la faim.

En Afrique notamment, il existe actuellement dans la plupart des Etats une agence nationale de l'investissement, mise en place sur le modèle prôné par les experts de la Banque Mondiale depuis une vingtaine d'années, pour la promotion des investissements fonciers étrangers. Ces agences prennent parfois le pas sur les ministères nationaux pour négocier avec les investisseurs et abattre les obstacles qui pourraient leur être opposés. Il existe ainsi une tension entre le système poussé par la Banque Mondiale et le rôle des ministères tel qu'il était dans le passé. Toutefois dans plusieurs pays africains, les ministères ont pu jouer leur rôle et faire respecter les différents codes et les droits tels qu'ils étaient établis.

En réalité, la question du marché est au cœur de la problématique de l'accaparement des terres. On constate un conflit entre le droit des investissements, le droit du commerce, et les autres types de droit qui n'ont pas connu un tel développement au cours des trente dernières années. Les discours font majoritairement état de l'appétit de profits des investisseurs, mais il est peu question des Etats qui se livrent une bataille sans merci pour attirer des investissements, présentés comme la clé du développement.

Les institutions internationales participent de cette rhétorique. Même les directives de la FAO, présentées comme une avancée majeure, sont à double tranchant. En donnant l'impression que les investisseurs et les populations victimes de l'accaparement de leurs terres ont développé grâce à ces directives un rapport de force égal, alors que ce n'est pas le cas dans la réalité, elles permettent au rapport de force inégal de perdurer.

En Tanzanie par exemple, la société civile s'est fortement opposée au développement des agro-carburants. Cette opposition a conduit le Gouvernement à adopter un moratoire et un code de bonne conduite sur les agro-carburants. Les travaux sur ce code ont été menés par la



FAO avec le soutien de la coopération allemande. Après la rédaction du code, les investissements ont pu reprendre avec une opposition aplanie dans le pays. Il existe donc un vrai risque de manquer les enjeux majeurs malgré les codes de bonne conduite, qui ne freinent pas, ou pas suffisamment du moins, les mauvaises conduites.

B. LA COLLUSION ENTRE SECTEUR PUBLIC ET SECTEUR PRIVE

Les liens entre sphère publique et sphère privée donnent lieu à des conflits entre l'intérêt général, que se doivent de défendre les institutions publiques, et les intérêts particuliers, privés.

La question de la contrepartie dans les contrats d'investissement en est une démonstration. On observe parfois des situations où les fonctionnaires négocient des contrats d'investissement dans la terre au nom du gouvernement, tout en espérant obtenir une place auprès de l'entreprise concernée en contrepartie, et s'assurer ainsi une carrière lucrative.

Il arrive également que des entreprises proches des Etats, ou des Etats qui soutiennent leurs entreprises agro-alimentaires et énergétiques, soient impliqués dans des investissements associés à de l'accaparement de terres. En Ethiopie par exemple, la banque d'import-export indienne, une institution publique, soutient les opérations commerciales des entreprises indiennes présentes dans le pays africain par les biais d'un financement direct au gouvernement éthiopien, de la consultance, du financement d'entreprises d'Etat éthiopiennes dans la mise en place de plantations et de raffineries de canne à sucre... Il en va de même pour les Etats-Unis, le Canada et l'Europe.

Selon le dernier rapport de l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition¹³, le secteur privé est fortement impliqué dans la prise de décision concernant les investissements étrangers dans la terre agricole. Arguant que les entreprises ne sont pas absolument nécessaires pour combattre la faim, l'Observatoire prône plutôt la mise en place de politiques agricoles en accord avec la population.

C. L'IMPLICATION D'ACTEURS NATIONAUX

Si les acteurs internationaux, au premier rang desquels les entreprises multinationales, sont le plus souvent pointés du doigt, des acteurs nationaux, et en particulier les élites, sont également accusés par les populations locales d'accaparer et de concentrer la terre. C'est le cas de l'Ethiopie, où 95 % des investisseurs sont des nationaux, avec de vrais enjeux de pouvoirs et une partie de la population qui souffre des investissements menés par les élites en place.

Dans certains pays, l'accaparement peut aussi venir de communautés religieuses, comme c'est le cas au Sénégal par exemple. Ces cas d'accaparement sont peu documentés.

Au Bénin, ce sont aussi les élites locales qui achètent en majorité la terre, et qui parfois semblent jouer le rôle d'intermédiaires pour des investisseurs étrangers qui désirent investir principalement dans la production de biocarburants. Certains achètent la terre sans pour autant l'exploiter, attendant que les prix augmentent pour la revendre¹⁴.

D. LA QUESTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DES RESSOURCES

¹³ Rapport 2012 de l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition « Qui décide des questions d'alimentation et de nutrition à l'échelle mondiale ? Les stratégies pour reprendre le contrôle » : http://www.rtfn-watch.org/fileadmin/media/rtfnwatch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2013/Watch_2013_PDFs/Watch_2013_fr_WE_B_final.pdf. L'Observatoire est un consortium d'ONG internationales.

¹⁴ V. plus haut.



Il existe un lien entre le droit à l'alimentation et la question de l'environnement, car dans les pays en développement, le dommage environnemental fragilise encore plus la production agricole et débouche souvent sur un problème de sécurité alimentaire.

Or dans le cas des accaparements de terres, la société civile dénonce très souvent des projets agricoles destructeurs de l'environnement. Le cas des biocarburants en est un bon exemple. Au Brésil notamment, la production intensive et industrielle de canne à sucre a conduit à une forte dégradation de la biodiversité doublée d'une importante pollution.

Au Mexique, un projet de parc éolien dans l'isthme de Tehuantepec menace actuellement un écosystème lagunaire qui pendant des milliers d'années a nourri 5000 familles indigènes. Cet isthme est en outre l'un des couloirs de migration d'oiseaux les plus importants du monde. Selon Carlos Manzo, du Conseil citoyen d'union Hidalgo qui s'oppose au projet, les études d'impact environnemental recommandaient de ne pas réaliser ce projet, mais les investisseurs sont passés outre.

La question environnementale est à double tranchant, puisque c'est parfois au nom de l'environnement que des biens sont « marchandisés ». C'est notamment le cas de l'eau, un bien de plus en plus rare, devant être préservé, utilisé au mieux. La « dissociation de la ressource » est également un problème, puisque l'on décrète parfois que l'eau étant vitale, une petite partie sera préservée, une petite partie sera destinée à la population, et la part principale sera considérée comme un bien marchand.

IV. Les voies d'un encadrement juridique

Plusieurs textes internationaux prônent un équilibre environnemental et social des investissements dans la terre agricole. Ainsi le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter, a proposé en 2009 un code de bonne conduite. Parmi les principes évoqués, ce rapport prône la transparence des négociations avec participation des populations concernées, le consentement des communautés locales, une législation nationale protectrice des droits et intérêts des populations locales, la priorité donnée aux productions créatrices d'emplois, l'affectation d'une partie de la production à l'approvisionnement des populations locales, la protection des droits des travailleurs agricoles salariés¹⁵.

L'un des plus récents textes internationaux relatifs aux régimes fonciers et aux investissements dans la terre sont « les directives pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts », autrement appelées « Directives de la FAO »¹⁶.

Les « Directives de la FAO »

Elles ont été approuvées le 11 mai 2012 par le Comité de la Sécurité Alimentaire mondiale (CSA), au terme d'un processus de trois ans, auquel la société civile a été associée.

Les organisations de la société civile (OSC) avaient auparavant émis des propositions pour les Directives de la FAO en 2011, qui résument le projet et les aspirations de la société civile concernant les modalités de gestion de la terre et des ressources naturelles.

¹⁵ Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, Olivier DE SCHUTTER, 2009 « *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.* »

¹⁶ Ces directives sont disponibles sur le site de la FAO : http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/VG_FR_March_2012_final.pdf



Bien que plusieurs propositions des OSC aient été appuyées par les gouvernements et ainsi intégrées aux directives, les OSC se sont retrouvées isolées sur un certain nombre de questions, et en opposition avec le consensus atteint par les Etats membres du CSA.

Les Directives de la FAO, bien que porteuses d'un certain nombre d'avancées – reconnaissance du droit fondamental à la terre, des droits coutumiers et informels – n'en ont pas moins des limites. En effet, afin de « parvenir à un consensus, le texte final a été formulé de manière générale et ambiguë »¹⁷, la question de l'eau n'y est pas traitée, le « transfert à grande échelle de droits fonciers » est admis dans son principe, bien que limité par des mesures préventives, les droits des peuples autochtones n'y sont pas consolidés.

Enfin, comme l'indique leur intitulé, ces directives sont volontaires et donc non contraignantes pour les Etats.

En Afrique, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples garantit le droit de propriété. Elle dispose également qu'en cas de spoliation, le peuple spolié a le droit à la légitime récupération et à une compensation adéquate. Pourtant aucune de ces dispositions n'a jamais été appliquée.

Il existe également des principes généraux ayant pour vocation d'encadrer les investissements internationaux. Ainsi, les **principes Equateur** ont été créés en 2003 à l'initiative de banques internationales et de la Banque Mondiale. Ces principes conduisent notamment à catégoriser les projets (principe 1). Les projets sont ainsi notés de A à C par les banques qui les financent selon l'importance de leurs effets sociaux et environnementaux. Lorsqu'ils sont classés A ou B (projets ayant des impacts significatifs), les investissements envisagés doivent donner lieu à une évaluation de leurs conséquences et l'investisseur dont le projet est financé doit proposer des mesures adaptées pour atténuer ou gérer ces conséquences (principe 2)¹⁸.

Les principes pour des Investissements Agricoles Responsables (RAI) ont été élaborés par la FAO, la FIDA, la CNUCED et la Banque Mondiale. Ces principes visent la reconnaissance et le respect des droits fonciers et des droits aux ressources, l'obligation de renforcer la sécurité alimentaire, la nécessité d'opérations d'investissement transparentes, la consultation et la participation des populations directement touchées, la viabilité économique, la durabilité sociale et environnementale. Mais ces principes sont globalement rejetés par les organisations de la société civile dans la mesure où, indirectement, ils conduisent à légitimer le principe de l'accaparement des terres¹⁹.

Le **programme Lascaux** a acquis la certitude que la sécurisation foncière des populations fragiles passe par une évolution juridique au niveau des droits nationaux et au niveau des contrats. Il a ainsi identifié deux voies permettant d'aller dans le sens d'un rééquilibrage des investissements internationaux dans la terre agricole des pays en développement. La première est la promotion de la **propriété collective**, qui présente l'avantage d'éviter la discrimination hommes-femmes au regard de l'appropriation des terres, et de sécuriser la propriété foncière d'une communauté sur un territoire dont elle tire ses moyens de subsistance. Le programme Lascaux a par ailleurs conçu un « **clausier** » des obligations et engagements de l'investisseur. La présence de ces clauses dans un contrat, et

¹⁷ S. MONSALVE SUAREZ, « Les directives pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts : un tournant décisif dans la gouvernance mondiale des ressources naturelles ? », in le Rapport 2012 de l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition (voir plus haut).

¹⁸ F. COLLART DUTILLEUL, « La problématique juridique des investissements dans les terres agricoles des pays en développement », in *La promotion de l'investissement pour la production agricole : aspects de droit privé* (colloque UNIDROIT - Rome, 8-10 novembre 2011), *Revue de droit uniforme*, n° 2012/1-2.

¹⁹ Idem.



leur respect effectif pourraient conduire à une certification internationale « d'investissement responsable durable », sous l'égide de la FAO²⁰.

Conclusion

L'accapement des terres est un phénomène complexe qui concerne de multiples types de droits. Le niveau de droit le plus concerné, et sur lequel il serait le plus opportun d'agir est le droit national des pays investisseurs et des pays investis. Une multitude d'acteurs sont également impliqués. La collusion entre les secteurs publics et privés, la corruption, sont de nature à favoriser l'accapement des terres.

Pour les organisations de la société civile, ce phénomène est le résultat de plusieurs années de pression internationale en faveur des investissements, présentés comme la seule voie possible de développement. Si les investissements peuvent s'avérer nécessaires, il est toutefois indispensable que ces derniers soient très encadrés, que les populations concernées soient consultées et écoutées au préalable et que les contrats soient équilibrés.

Le renforcement des organisations, paysannes, villageoises, intermédiaires, s'avère très important pour lutter contre les aspects négatifs de ce phénomène. En Amérique Latine, la progression anarchique des mines a pu être stoppée par des organisations agricoles renforcées par le commerce équitable.

De même, une communauté ayant l'usage d'une terre collective est souvent plus forte pour négocier contre d'éventuels accapareurs dont la stratégie est de diviser.

Si les multiples codes fonciers, codes d'investissements, codes forestiers, sont suffisamment bien construits, ils peuvent être autant de possibilités de s'opposer à des investissements abusifs. Ainsi au Cameroun, le ministère des forêts a pu stopper un projet de palmiers à huile allant à l'encontre des droits prescrits par le code forestier. Dans ce pays, des actions en justice sont également menées au niveau local. C'est pourquoi le droit et les juristes ont un rôle crucial d'expertise, d'alerte et d'accompagnement des populations et des communautés locales.

1.

²⁰ F. COLLART DUTILLEUL « Proposition Lascaux – Investissements internationaux et accapement des terres : la recherche d'un équilibre », in *Penser une démocratie alimentaire*, vol.1, F. COLLART DUTILLEUL, Th. BREGER (dir.), Edición INIDA, 2013, pp. 84-102.