



**Acquisitions et locations de terres à grande échelle:
Un ensemble de principes et de mesures clés pour répondre à l'impératif
des droits de l'homme**

**M. Olivier De Schutter
Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation**

11 juin 2009



**Acquisitions et locations de terres à grande échelle:
un ensemble de principes et de mesures clés pour répondre à l'impératif des droits de l'homme**

Les achats et locations de terres à grande échelle sont l'une des principales tendances issues de la crise alimentaire mondiale de 2008. Certains des grands pays importateurs de denrées alimentaires et exportateurs de capitaux ont en effet perdu confiance dans les marchés internationaux pour assurer la sécurité de leurs approvisionnements alimentaires de manière fiable et stable. Le Rapporteur spécial examine les incidences possibles de ces investissements fonciers sur le droit à l'alimentation. Il montre en quoi le droit international des droits de l'homme pourrait aider à garantir que ces accords d'investissement contribuent à la réalisation du droit de l'homme à une alimentation adéquate, et propose un ensemble de principes et de mesures clés à l'intention des États hôtes et des investisseurs.

Introduction

L'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit que chaque État est tenu d'assurer à toutes les personnes sous sa juridiction l'accès à un minimum de nourriture indispensable, saine, nutritive et en quantité suffisante, pour qu'elles soient à l'abri de la faim¹. Il incombe donc aux États de respecter et de protéger le droit à l'alimentation, et de lui donner effet. Leur obligation de protéger ce droit leur impose de ne pas agir à l'encontre de la capacité des individus et des groupes d'individus à assurer leur propre subsistance, lorsqu'elle existe (obligation de respecter le droit à l'alimentation) et de veiller à ce que d'autres parties (notamment des acteurs privés, tels que des entreprises) ne portent pas atteinte à cette capacité (obligation de protéger). Enfin, les États doivent activement renforcer la capacité des individus à produire eux-mêmes les aliments dont ils ont besoin pour se nourrir (obligation de réaliser).

Le cadre du droit à l'alimentation fournit d'importants arguments au débat sur les acquisitions et les locations de terres à grande échelle. Ces transactions offrent des opportunités, mais elles peuvent également constituer une menace pour les droits de l'homme. Les États porteraient atteinte au droit à l'alimentation si, en louant ou en vendant des terres à des investisseurs (nationaux ou étrangers), ils privaient de ce fait les populations locales d'un accès à des ressources productives indispensables à leur subsistance. Ils le feraient également s'ils négociaient des contrats de vente ou de location sans s'assurer qu'ils ne compromettent pas la sécurité alimentaire, par exemple en créant une dépendance à l'égard de l'aide étrangère ou des marchés internationaux toujours plus instables et imprévisibles, étant donné qu'une grande partie des cultures produites dans le cadre de l'investissement étranger serait expédiée vers le pays d'origine de l'investisseur ou vendue sur les marchés internationaux. Lorsqu'ils concluent des contrats de vente ou de location de terres à grande échelle, les États doivent prendre en compte les droits des utilisateurs dans les régions concernées par les investissements, ainsi que les droits des travailleurs employés dans les exploitations. Ils doivent être également guidés par l'impératif de défendre le droit à l'auto-détermination et le droit au développement des populations locales. Ces impératifs liés aux droits de l'homme sont expliqués ci-après. Ils sont énoncés en vue de contribuer aux initiatives actuelles, telles que l'adoption de directives sur les politiques et la gouvernance foncières mises en œuvre par des organisations internationales et régionales, comme l'Union africaine. Ni les États hôtes, ni les investisseurs ne doivent toutefois attendre que ces directives soient adoptées pour agir dans le respect des droits de l'homme.

¹ E/C.12/1995/5, para. 14.

1. Contexte

Ces trois ou quatre dernières années, les investisseurs privés et les gouvernements se sont montrés de plus en plus intéressés par l'achat ou la location à long terme de vastes superficies de terres arables à l'étranger, principalement dans les pays en développement. Selon une estimation de l'IFPRI, entre 15 et 20 millions d'hectares de terres agricoles ont fait l'objet de transactions ou de négociations avec des investisseurs étrangers dans les pays en développement depuis 2006. Ce chiffre, qui représente déjà le total de la superficie cultivable de la France et un cinquième de celle de l'Union européenne, ne prend pas en compte les 10 millions d'hectares de terres agricoles proposés récemment par le Congo à des agriculteurs sud-africains pour cultiver du maïs et du soja, et pour élever de la volaille et des vaches laitières dans le pays.² Les terres les plus recherchées sont celles situées à proximité de ressources en eau qui peuvent donc être irriguées par des infrastructures dont le coût est relativement bas, et celles proches des marchés afin de pouvoir facilement exporter la production. Le Cameroun, l'Éthiopie, le Congo³, Madagascar⁴, le Mali⁵, la Somalie, le Soudan⁶, la Tanzanie⁷ et la Zambie sont les principaux pays ciblés en Afrique subsaharienne. Certains pays d'Europe Centrale, d'Asie et d'Amérique latine, dont le Brésil, le Cambodge, l'Indonésie, le Kazakhstan, le Pakistan, la Russie ou l'Ukraine, sont toutefois également visés. Les pays en développement en général et l'Afrique subsaharienne en particulier sont spécialement concernés en raison de l'opinion largement répandue selon laquelle ils disposent de vastes étendues de terres, d'un climat propice à la production agricole, d'une main d'œuvre bon marché et d'un prix de la terre encore assez intéressant. En 2003, la FAO a estimé que 120 millions d'hectares supplémentaires de terres arables, soit deux fois la superficie de la France ou un tiers de celle de l'Inde, seront requis pour répondre à la croissance nécessaire de la production alimentaire d'ici à 2030, sans tenir compte des compensations qui s'avéreront nécessaires pour équilibrer les pertes liées à certaines formes de production inadaptées.⁸ Cette expansion aura lieu surtout dans les pays en développement. Étant donné que 95% environ des terres arables en Asie sont déjà utilisées, la majeure partie de la demande de terres supplémentaires se concentrera en Amérique Latine et en Afrique. Selon une étude concernant l'Évaluation agro-écologique mondiale, la quasi totalité des réserves mondiales de terres agricoles (jusqu'à 80%) se situent dans ces régions.⁹

Les potentialités théoriques d'expansion des terres arables, indépendamment des restrictions liées à la protection de la nature, des ressources en eau et des autres contraintes environnementales

² Reuters, 15 avril 2009.

³ La Chine aurait acquis 2,8 millions d'hectares au Congo pour aménager la plus vaste plantation de palmiers à huile au monde (*New Zealand Herald*, 14 mai 2009).

⁴ Une société indienne (Varun International) a loué 465 000 hectares de terre à Madagascar pour cultiver du riz qui sera exporté vers l'Inde. Les termes de cet accord manquent toutefois de clarté. La société sud-coréenne Daewoo Logistics a négocié un accord pour louer 1,3 million d'hectares à Madagascar, mais cet accord n'a pas été confirmé.

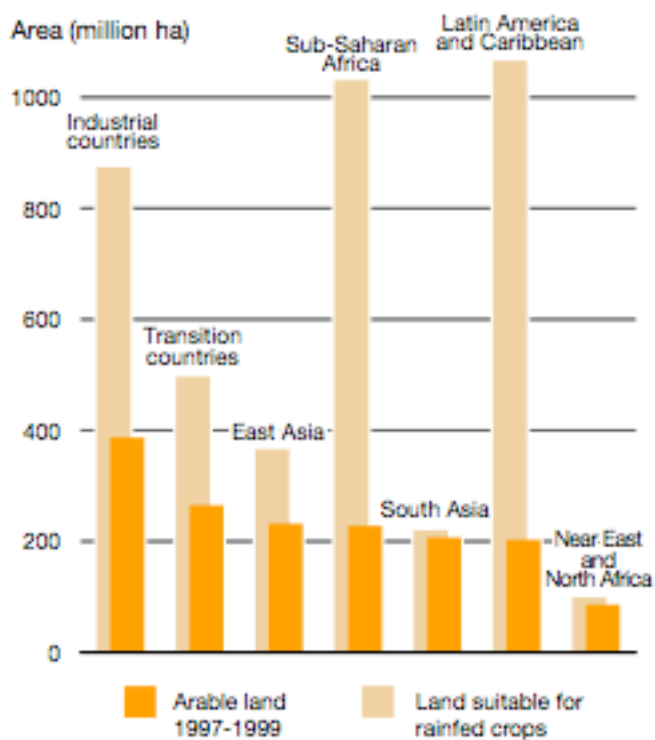
⁵ La Libye a obtenu un contrat de bail pour cultiver du riz sur 100 000 hectares au Mali.

⁶ La Corée du Sud a loué 690 000 hectares au Soudan pour cultiver du blé. Les Émirats arabes unis ont investi dans 400 000 hectares pour cultiver du maïs, de l'alfalfa, du blé, des pommes de terre et des haricots. L'Égypte s'est procurée une superficie identique pour cultiver du blé. Voir le *New Zealand Herald* en date du 14 mai 2009 et *The Economist* en date du 23 mai 2009, p. 60.

⁷ Selon la presse (*New Zealand Herald*, 14 mai 2009), l'Arabie saoudite cherche à se procurer 500 000 hectares en Tanzanie.

⁸ FAO (2003). Agriculture mondiale: horizon 2015/2030. FAO, Rome.

⁹ G. Fischer, H. Velthuisen, M. Shah et F. Nachtergaele, *Global Agro-Ecological Assessment for Agriculture in the 21st Century*, Rome, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et Laxenburg, International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), 2002.



Le développement des acquisitions foncières et des locations de terres à grande échelle s'explique par: i) la course à la production d'agro-carburants comme une alternative aux énergies fossiles, développement qui est encouragé par des incitations fiscales et des subventions dans les pays développés; ii) l'essor démographique et la croissance de l'urbanisation, conjugués à l'épuisement des ressources naturelles dans certains pays qui considèrent les acquisitions foncières à grande échelle comme un moyen d'assurer leur sécurité alimentaire à long terme; iii) une préoccupation grandissante, dans certains pays, concernant la disponibilité d'eau douce, qui devient une ressource rare dans plusieurs régions; iv) la demande croissante de certaines matières premières provenant de pays tropicaux (fibres et autres produits ligneux); v) les subventions escomptées pour encourager le stockage du carbone en pratiquant le reboisement et en évitant la déforestation¹⁰; vi) la spéculation, de la part des investisseurs privés plus particulièrement, sur les futures augmentations du prix des terres arables. Les acquisitions et les locations de terres ne sont pas un phénomène nouveau, mais il s'est intensifié depuis la crise alimentaire mondiale de 2007-2008; les pays importateurs nets de produits alimentaires ont en effet considéré que les marchés de produits alimentaires étaient de plus en plus instables, et donc moins fiables, surtout après que de nombreux pays exportateurs ont décidé de suspendre les exportations ou d'augmenter les taxes à l'exportation au printemps 2008. Les pays pauvres en ressources, mais riches en liquidités, se sont alors tournés vers la vente ou la location de terres à grande échelle afin de sécuriser leur approvisionnement alimentaire.¹¹ Des investisseurs privés, y compris d'importants fonds d'investissement, ont acheté des terres arables pour des raisons purement spéculatives, convaincus que le prix des terres cultivables continuerait d'augmenter.

¹⁰ Ce cas est notamment prévu dans le cadre du Mécanisme pour le développement propre (MDP) décrit dans l'article 12 du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Le MDP permet aux pays parties qui se sont engagés à réduire ou à limiter les émissions au titre du Protocole de Kyoto (annexe B) de mettre en œuvre un projet de réduction des émissions dans les pays en développement en vue d'acquiescer des unités de réduction certifiée des émissions (RCE), équivalentes à une tonne de CO₂. Les RCE sont échangeables et peuvent être utilisées pour mesurer la réalisation des objectifs fixés par le Protocole de Kyoto.

¹¹ Voir Vera Songwe et Klaus Deininger, *Foreign Investment in Agricultural Production: Opportunities and Challenges*, Banque mondiale, 2009; Reuters, *Factbox: Foreign forays into African farming*, 2 mars 2009; GRAIN, *The 2008 land grab for food and financial security*, 18 octobre 2008, disponible à : <http://www.grain.org/go/landgrab>; IFPRI Policy Brief, 13 avril 2009. Le rapport conjoint de l'IIED, de la FAO et du FIDA intitulé *Accaparement des terres ou opportunité? Investissement agricole et transactions foncières internationales en Afrique*, publié le 26 mai 2009, qui portent principalement sur l'Éthiopie, le Ghana, Madagascar et le Mali, constitue à ce jour l'étude la plus complète sur la question.

Cette évolution présente certaines opportunités. Depuis de nombreuses années, les politiques publiques nationales et la coopération au développement ont négligé l'agriculture et les investissements directs étrangers en faveur de l'agriculture ont été faibles, notamment en Afrique subsaharienne. Le principe que cette situation est en train de changer est positif. L'augmentation de l'investissement dans les zones rurales peut contribuer de manière significative à réduire la pauvreté là où elle prédomine. Les nouveaux investissements peuvent entraîner la création d'emplois, tant agricoles que non agricoles (dans les industries de transformation, par exemple), conduire à des transferts de technologies, améliorer l'accès des producteurs locaux aux marchés à l'échelle locale, régionale et internationale, augmenter les recettes publiques par l'impôt et les droits à l'exportation. Les pays qui achètent ou louent des terres à l'étranger afin de cultiver des denrées alimentaires de base renforcent la sécurité alimentaire nationale en réduisant leur dépendance à l'égard des marchés internationaux. Les risques d'une réduction de la production agricole dans les régions subtropicales dus au changement climatique et, à l'avenir, la hausse des coûts du transport des marchandises pourraient en partie réduire ces opportunités.

Le développement de ce phénomène comporte toutefois des risques importants. En mettant en avant un ensemble de principes fondés sur le respect des droits de l'homme pour réguler l'achat et la location de terres à grande échelle, le Rapporteur spécial entend donner des orientations aux États accueillant ces investissements, notamment lors des négociations avec les investisseurs étrangers. Les États doivent être conscients que, dans certaines situations, les investisseurs étrangers peuvent s'appuyer sur les accords d'investissement existants (les protégeant contre l'expulsion et leur garantissant un traitement juste et équitable) pour exiger un dédommagement des pertes potentielles de revenus dues à des restrictions de leurs activités. Il est donc essentiel de clairement stipuler ces restrictions dès la préparation de l'accord d'investissement.

2. Le droit à l'alimentation

Selon l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, chaque État est tenu d'assurer à l'ensemble des individus sous sa juridiction l'accès à un minimum de nourriture indispensable, saine, nutritive et en quantité suffisante, pour qu'ils soient à l'abri de la faim¹². Si les États, en louant ou en vendant des terres à des investisseurs (nationaux ou étrangers), privaient de ce fait les populations locales d'un accès à des ressources productives indispensables à leur subsistance, ils porteraient atteinte au droit à l'alimentation. Ils le feraient également s'ils négociaient des contrats de vente ou de location sans s'assurer qu'ils ne compromettent pas la sécurité alimentaire, en créant, par exemple, une dépendance à l'égard de l'aide étrangère ou à des marchés internationaux toujours plus instables et imprévisibles, étant donné qu'une grande partie des cultures produites dans le cadre de l'investissement étranger serait expédiée vers le pays d'origine de l'investisseur ou vendue sur les marchés internationaux. Lors de la crise alimentaire mondiale de 2007/2008, les conséquences de la hausse des prix alimentaires sur les marchés internationaux ont été nettement plus importantes dans les pays qui ne disposaient guère d'autres solutions que de s'approvisionner sur les marchés céréaliers mondiaux qui ont enregistré l'augmentation des prix la plus forte (maïs, blé et riz).¹³ Les États doivent prendre conscience qu'une forte dépendance à l'égard des marchés internationaux les rend encore plus vulnérables, car les marchés mondiaux seront encore moins fiables à l'avenir qu'ils ne l'ont été par le passé en raison de l'instabilité des prix.

La nécessité de préserver la sécurité alimentaire dans l'État hôte doit être sérieusement prise en compte lors de la négociation des accords d'investissement concernés. Toutes les mesures doivent être prises pour s'assurer que les revenus issus des investissements seront au moins suffisants pour obtenir des volumes de denrées alimentaires équivalents à ceux produits pour l'exportation. Dans l'idéal, les accords d'investissement devraient inclure une clause prévoyant qu'un pourcentage minimal des cultures produites soit vendu sur les marchés locaux et que ce pourcentage puisse augmenter dans des

¹² E/C.12/1995/5, para. 14.

¹³ Banque mondiale, *Global Economic Prospects. Commodities at the Crossroads*, 2009 (fondé sur les données disponibles en date du 30 novembre 2008), p. 96.

proportions préétablies, si les prix des denrées alimentaires atteignent certains niveaux sur les marchés internationaux.

Le droit à l'alimentation pourra être assuré plus efficacement si les États hôtes et les investisseurs conviennent d'un certain nombre de conditions à remplir pour la réalisation de l'investissement.

Il faut en premier lieu que les investisseurs soient encouragés à établir et à promouvoir des systèmes agricoles à forte intensité de main d'œuvre, plutôt qu'à rechercher une forte productivité par hectare. Cette condition garantira que les accords d'investissement contribuent dans toute la mesure du possible à renforcer les options locales de subsistance et, en particulier, à fournir un revenu décent aux populations locales concernées. Il est important à cet égard de noter que, contrairement à une croyance largement répandue, les grandes plantations ne sont pas nécessairement plus productives que les petites exploitations familiales: des économies d'échelle peuvent être réalisées dans la transformation et la commercialisation des denrées agricoles, mais ces économies d'échelles ne se vérifient pas au niveau de la production des principales denrées agricoles. En outre, vu que les exploitations familiales emploient une main d'œuvre beaucoup plus abondante, les intérêts des populations locales seraient mieux desservis, si l'on tient compte des incidences sur l'emploi, par la mise en œuvre d'unités de production satellites plutôt que par l'établissement de plantations embauchant des travailleurs salariés.¹⁴

Une récente étude fondée sur les acquisitions et les locations de terres à grande échelle dans quatre pays subsahariens note à cet égard que les projets documentés continuent, dans la majeure partie des cas, d'être gérés comme de grandes plantations régies par un bail ou une concession. De vastes superficies de terre sont généralement proposées à des conditions très intéressantes, ce qui incite à aménager des plantations exploitées par des sociétés plutôt qu'à promouvoir des approches d'agriculture sous contrat. Même les dispositions prévoyant un « contenu local », qui exigent de donner la priorité à l'emploi du personnel local et qui figurent souvent dans les contrats de l'industrie extractive, semblent rares [...]. Les gouvernements auraient un pouvoir d'action considérable dans ce domaine pour élaborer des systèmes d'incitation destinés à encourager les grands investisseurs à adopter des modèles d'activités plus inclusifs des populations locales.¹⁵

Il est ensuite indispensable que des normes environnementales rigoureuses soient respectées. Plusieurs organisations des Nations Unies, dont le PNUE¹⁶, la FAO et la CNUCED, ont souligné le potentiel de l'agriculture durable pour répondre à l'augmentation de la demande de denrées alimentaires.¹⁷ Récemment, la 17^{ème} session de la Commission du développement durable des Nations Unies, qui s'est tenue à New York du 4 au 15 mai 2009, a adopté une Déclaration reconnaissant que « les méthodes d'agriculture durable ainsi que la gestion durable des forêts peuvent contribuer à répondre aux préoccupations liées au changement climatique » et que « les pratiques durables de gestion des sols, des terres, des ressources zootechniques, des forêts, de la biodiversité et des eaux, ainsi que la production végétale résiliente, étaient indispensables »; cette déclaration invite également à la création d'un environnement propice à l'agriculture durable.¹⁸

¹⁴ Comme le notent les deux auteurs de la Banque mondiale, dans les situations où « la terre est moins abondante, les coûts de la main d'œuvre sont faibles et la qualité du produit n'est pas une priorité importante, les contrats offrant aux producteurs une assistance technique et un accès aux marchés, des intrants spécialisés et des instruments financiers sont souvent privilégiés. Les contrats de cette nature peuvent générer de très nombreux emplois et d'autres opportunités locales, et permettre aux agriculteurs de gérer les risques liés à la production de cultures non traditionnelles » (Songwe et Deininger, cités ci-dessus n. 11, en se référant à N. Key et D. Runsten, "Contract farming, smallholders, and rural development in Latin America: The Organization of Agro-Processing Firms and the Scale of Outgrower Production", *World Development* 27(2): 381-401).

¹⁵ IIED, FAO et FIDA, *Accaparement des terres ou opportunité de développement?*, cité précédemment, section 3.4.

¹⁶ PNUE, *The Environmental Food Crisis. The Environment's Role in Averting Future Food Crises*, février 2009.

¹⁷ Voir, par exemple, le rapport annuel 2006 du Centre mondial d'agroforesterie siégeant à Nairobi ou le rapport de la FAO et du PNUE publié en 2008 sur l'Agriculture biologique et la sécurité alimentaire en Afrique. Cette constatation est également étayée par des publications scientifiques de plus en plus nombreuses (voir, entre autres, J. Pretty, 'Resource-Conserving Agriculture Increases Yields in Developing Countries', *Environmental science and technology* 40(4), 2006, ou N. Uphoff, *Agroecological innovations. Increasing Food production with participatory development*, Earthscan, 2001).

¹⁸ Dans la déclaration adoptée lors de la réunion du G8 à Cison di Valmarino (Italie), du 18 au 20 avril 2009, les Ministres de l'agriculture ont souligné qu'il était « nécessaire d'accroître les investissements du secteur public et du secteur privé dans

L'introduction de méthodes agricoles plus durables est directement liée au droit à l'alimentation, car il existe une relation étroite entre l'état de l'environnement et la production vivrière.¹⁹ Les cultures dépendent des matières nutritives contenues dans les sols, de l'eau (eaux souterraines et eaux de surface pour l'irrigation), du climat et des conditions météorologiques (précipitations et période de végétation), des insectes pollinisateurs, et de l'abondance de certains organismes nuisibles et de leurs incidences, tels que les pathogènes, les insectes et les adventices, qui ont des conséquences majeures sur les cultures dans le monde entier, notamment en Afrique.²⁰ La productivité agricole est donc conditionnée par les services que procurent ces écosystèmes. La production agricole déclinera sensiblement à l'avenir, sauf si elle cesse d'être l'une des principales causes du changement climatique et de la dégradation des sols, et qu'elle contribue de manière significative à la préservation de l'environnement.²¹ Si l'on se fonde sur des estimations relativement prudentes (hypothèse d'une hausse de la température de 4,4° C et d'une augmentation des précipitations de 2,9%), Cline conclut que d'ici à 2080, le potentiel mondial de la production agricole risque de diminuer d'environ 6% (ou de 16% sans fertilisation par le carbone, dont l'impact est controversé). Le fléchissement sera de l'ordre de 10 à 25% dans toutes les régions, mais il est prévu qu'à l'horizon 2080, la réduction du potentiel de production agricole pourra atteindre jusqu'à 60% dans plusieurs pays africains et sera en moyenne de 16 à 27%, en fonction de l'effet fertilisant du carbone.²² Il est donc essentiel que les méthodes utilisées pour intensifier l'agriculture afin de répondre à la croissance de la demande de produits alimentaires ne soient pas préjudiciables à l'environnement.²³

Pour ces raisons, les investisseurs et les États hôtes doivent coopérer pour rechercher les moyens d'assurer que les modes de production agricole respectent l'environnement et qu'ils n'accélèrent pas le changement climatique, l'épuisement des sols et des réserves d'eau douce. En fonction des circonstances, et notamment des conditions agro-écologiques locales, ils devront peut-être envisager des méthodes agricoles à faible utilisation d'intrants externes pour atteindre cet objectif.

3. Les droits des utilisateurs de la terre, et des peuples autochtones en particulier

Dans de nombreux pays en développement, notamment en Afrique subsaharienne, les droits des utilisateurs des terres ne sont pas garantis comme il convient. L'État est le propriétaire officiel d'une grande partie des terres et les utilisateurs locaux ne détiennent pas de titre de propriété sur les terres qu'ils cultivent; dans nombre de cas également, une combinaison complexe de droits de propriété et de droits des utilisateurs aboutit à une situation où les personnes cultivant la terre n'en sont pas propriétaires, qu'elles paient ou non un loyer, en espèces ou en nature, ou qu'elles aient conclu ou non un accord officiel avec le propriétaire en titre. Cette situation donne lieu à une incertitude juridique et implique que les utilisateurs ne peuvent engager un recours en justice et recevoir une compensation adéquate s'ils sont expropriés des terres qu'ils cultivent lorsque l'État, par exemple, autorise des investisseurs étrangers à en prendre possession. Il est également important de reconnaître d'autres droits sur la terre, tels que le pâturage ou la collecte de bois, car ce sont souvent des sources de subsistance indispensables, spécialement pour les femmes. Les droits des pasteurs, plus

l'agriculture durable, le développement rural et la protection de l'environnement, en coopération avec les organisations internationales »; ils ont également souligné qu'il était indispensable de « s'attaquer aux répercussions du changement climatique et d'assurer une gestion durable de l'eau, des forêts et des autres ressources naturelles, tout en prenant en compte la croissance démographique ».

¹⁹ Voir la directive 8.13 des Directives volontaires de la FAO sur le droit à l'alimentation (cette directive encourage les États à « protéger la viabilité écologique et le potentiel des écosystèmes afin de garantir aux générations actuelles et futures la possibilité d'assurer une production alimentaire durable accrue, de prévenir la pollution des ressources hydriques, de protéger la fertilité des sols et de promouvoir une gestion durable des pêches et des forêts »).

²⁰ Pedro A. Sanchez, 'Soil Fertility and Hunger in Africa', *Science*, vol. 205 (5562) (2002): 2019-2020.

²¹ La baisse des rendements en Afrique, résultant de l'érosion des sols, sont déjà de l'ordre de 2% à 40%, la perte moyenne pour le continent s'établissant à 8,2%. Voir J. Henao et C. Baanante, *Agricultural Production and Soil Nutrient Mining in Africa. Summary of IFDC Technical Bulletin*, IFDC, Alabama, USA, 2006.

²² Ces effets s'ajoutent à la pénurie d'eau générale résultant de la fonte des glaciers, des modifications du régime pluviométrique ou d'une surexploitation.

²³ William R. Cline, *Global Warming and Agriculture: Impact Estimates by Country*, Center for Global Development et Peterson Institute for International Economics, Washington, D.C., 2007.

particulièrement, sont souvent passés sous silence dans les débats publics. Les terres arides représentent cependant près de la moitié de la superficie des terres de l’Afrique subsaharienne et le pastoralisme revêt une importance particulière pour le continent: près de la moitié des quelque 120 millions de pasteurs et agro-pasteurs du monde entier vivent en Afrique subsaharienne, les populations les plus nombreuses se trouvant au Soudan et en Somalie (7 millions dans chaque pays), puis en Éthiopie (4 millions).²⁴ Dans ce contexte, il existe donc un risque réel que les terres considérées « vides » ou « improductives » soient vendues ou louées à des investisseurs, y compris à des investisseurs étrangers, sans tenir compte des services qu’elles fournissent à la population locale.

Il est donc impératif de n’entreprendre aucune expulsion qui ne serait pas conforme à l’Observation générale numéro 7 (1997) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à un logement suffisant (article 11.1): expulsions forcées (E/1998/22, annexe IV) et aux Principes de base et aux directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement présentés en 1997 par l’ancien Rapporteur spécial sur le droit à un logement suffisant (A/HRC/4/18, annexe I). Ces directives fournissent un outil pratique aux États et aux organismes publics pour élaborer des politiques, des lois, des procédures et des mesures préventives afin de garantir qu’aucune expulsion forcée n’ait lieu et pour fournir des recours efficaces aux populations dont les droits de l’homme ont été violés, si la prévention échouait. Elles reposent sur le principe que toute expulsion doit être: “a) autorisée par la loi; b) exécutée dans le respect du droit international des droits de l’homme; c) entreprise uniquement dans le but de promouvoir l’intérêt commun; d) raisonnable et proportionnée à son objet; e) réglementée de manière à assurer une indemnisation et une réadaptation complètes et équitables; et f) exécutée conformément aux [Directives]” (para. 21). Ces directives donnent des indications détaillées aux États et aux organismes publics sur les étapes à suivre avant, pendant et après une expulsion en vue de minimiser les incidences de ce processus sur les droits de l’homme.

Conformément aux Directives, « afin d’assurer à toutes les personnes relevant de leur juridiction un degré maximal de protection juridique effective contre la pratique des expulsions forcées, les États doivent prendre des mesures immédiates visant à garantir la sécurité d’occupation aux personnes, ménages et communautés qui sont actuellement dépourvus de cette protection, y compris tous ceux qui ne détiennent pas de titre de propriété officiel sur le logement ou le terrain qu’ils occupent » (para. 25).

Dans bien des cas, il est préférable de détenir des titres individuels de propriété, notamment pour encourager les investissements liés à la terre, pour réduire les frais de crédit en utilisant la terre comme nantissement, et pour inciter à adopter des systèmes d’exploitation plus durables, en particulier par la plantation d’arbres ou par une utilisation plus responsable des sols et des ressources hydriques. Cependant, les titres individuels de propriété n’offrent pas toujours une protection suffisante lorsque les conditions macro-économiques ne sont pas adéquates ou que les petits agriculteurs risquent d’être exclus du marché. La création d’un marché pour les droits de propriété foncière peut contraindre les petits agriculteurs endettés à vendre en catastrophe leurs terres, ce qui peut se produire, par exemple, après une mauvaise récolte. Les petits producteurs peuvent être également expulsés de leurs terres lorsqu’ils l’ont utilisée en nantissement pour garantir le remboursement d’un prêt. Par ailleurs, les titres individuels de propriété ne sont pas une solution pour les utilisateurs des terres qui ne les cultivent pas, ce qui est le cas des pasteurs. Ils risquent de renforcer le risque de conflit au lieu de le limiter, lorsqu’il existe des disparités importantes entre les droits coutumiers et traditionnels d’usage de la terre et les droits formels garantis par les titres fonciers. Les titres individuels de propriété risquent de ne pas protéger efficacement l’accès des communautés locales aux biens communs: comme le note la Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit, « dans certaines cultures, la propriété communautaire des ressources naturelles, telles que les pâturages, les forêts, l’eau, les zones de pêche et les minerais de surface, constitue un moyen traditionnel et efficace d’accorder un contrôle et des droits de propriété à des personnes qui n’ont pas beaucoup de biens, voire aucun autre bien. Ces systèmes doivent être à la fois reconnus et pleinement protégés contre une

²⁴ Nikola Rass, Policies and Strategies to address the vulnerability of pastoralists in Sub-Saharan Africa. PPLPI (Initiative pour des politiques d’élevage en faveur des pauvres, FAO). Document de travail No. 37, 2006, disponible à : www.fao.org/ag/AGInfo/programmes/en/pplpi/docarc/execsumm_wp37.pdf.

saisie arbitraire ».²⁵ Les États doivent également aider les communautés locales à établir un mécanisme d'enregistrement collectif des terres qu'elles utilisent pour palier l'absence des titres individuels de propriété afin de garantir que les terres ne peuvent être converties en de nouvelles utilisations sans leur consentement préalable, libre et informé et sans leur pleine participation aux négociations avec les éventuels investisseurs.

Le droit international accorde aux peuples autochtones des formes spécifiques de protection sur leurs droits à la terre. Les articles 13 à 19 de la Convention de 1989 de l'OIT (n° 169) concernant les peuples indigènes et tribaux ont trait aux droits fonciers. L'article 8 para. 2 b) de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones²⁶ stipule que les États doivent établir des mécanismes de prévention et de réparation efficaces visant tout acte ayant pour but ou pour effet de déposséder les autochtones de leurs terres, territoires ou ressources. L'article 10 de la Déclaration énonce que les peuples autochtones ne peuvent être déplacés de force de leurs terres ou territoires, et qu'aucune réinstallation ne peut avoir lieu sans leur consentement préalable, libre et informé et sans qu'une indemnisation juste et équitable ne leur soit accordée, et qu'ils aient la faculté de retour, lorsque cela est possible. Les articles 25 et 26 de la Déclaration reconnaissent en outre les liens spirituels particuliers que les peuples autochtones entretiennent avec les terres ou les territoires qu'ils possèdent ou occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisé ou acquis, et leur droit de posséder, d'utiliser, de développer ou de contrôler ces terres ou ces territoires. Les États doivent donc reconnaître et assurer une protection juridique de ces terres, territoires et ressources en respectant dûment les coutumes, traditions et régimes fonciers des peuples autochtones concernés.

L'article 32, qui énonce le principe d'un consentement préalable, libre et informé, est sans doute le plus approprié à ce sujet: l'article 32, para. 2, stipule que « les États (doivent consulter) les populations autochtones et coopérer de bonne foi avec celles-ci afin d'obtenir leur consentement libre et informé préalablement à l'approbation de tout projet affectant leurs terres, territoires ou autres ressources, en particulier lorsqu'il est lié au développement, à l'utilisation ou à l'exploitation des minerais, de l'eau ou d'autres ressources ». Les populations autochtones ont souvent été discriminées et marginalisées; les politiques publiques les ont ignorées et l'État les a exclues. Leurs intérêts et leurs droits risquent réellement d'être bafoués lorsque les gouvernements entrent en négociation avec des acteurs externes, privés ou publics, à moins que des garanties procédurales ne soient scrupuleusement appliquées.

4. Les droits fondamentaux des travailleurs agricoles

Près d'un demi-milliard des hommes et des femmes qui contribuent à produire les aliments dont nous avons besoin pour vivre font partie des groupes les plus exposés à l'insécurité alimentaire: ce sont les travailleurs agricoles. La protection adéquate de ce groupe contribuerait de manière significative à lutter contre la faim. L'augmentation des investissements dans les grands projets agricoles destinés à garantir la sécurité alimentaire et la production d'agrocarburants rend cette nécessité encore plus pressante. Ce sujet ne peut être qu'effleuré dans le présent document, mais quelques observations sont présentées ci-après.

Les droits fondamentaux au travail sont fréquemment violés dans le secteur agricole. Les personnes qui organisent et représentent les pauvres en milieu rural sont souvent opprimées. Environ 70 pour cent des enfants du monde entier, soit quelque 132 millions de filles et de garçons âgés de 5 à 14 ans, travaillent en agriculture. Les pratiques de travail forcé se perpétuent d'une génération à l'autre par le biais du maintien des systèmes d'avances sur salaire, des magasins dans les camps qui vendent des produits à des prix exorbitants par rapport à ceux du marché ou des déductions obligatoires prélevées sur les salaires et versées sur des plans d'épargne. Une grande partie des emplois salariés se situent dans le secteur non structuré; en l'absence de contrats de travail, la législation nationale du travail ne peut garantir le droit à un salaire minimum ou protéger les femmes contre la discrimination. Même lorsque le secteur agricole n'est pas officiellement hors du champ d'application de la législation du

²⁵ Rapport final, juin 2008, p. 65.

²⁶ Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 61/295 (13 septembre 2007).

travail, les services d'inspection du travail ne sont pas en mesure de faire appliquer la loi de manière efficace dans les zones rurales. Le dialogue social est bien loin d'être suffisant pour constituer un mécanisme adéquat pour donner effet à la législation du travail. En dépit du degré relativement élevé de ratification de la Convention du droit d'association (agriculture) 1921 (n° 11),²⁷ la négociation collective et le dialogue social sont souvent inexistantes car les salariés agricoles éprouvent des difficultés à s'organiser. La négociation collective est toutefois une question vitale pour ces travailleurs, non seulement parce que les lois sont généralement peu connues et peu appliquées dans les zones rurales (ce qui peut être compensé par les accords collectifs qui sont mieux connus des travailleurs), mais aussi parce que la législation du travail traite souvent le secteur agricole différemment des autres secteurs en ce qui concerne le temps de travail, le règlement des heures supplémentaires ou encore les congés.²⁸

Ces facteurs se renforcent les uns les autres. L'ampleur du travail des enfants peut ainsi s'expliquer en partie par le fait que les femmes, qui assurent la quasi totalité de la production alimentaire mondiale et qui effectuent une grande partie des travaux agricoles saisonniers et à court terme,²⁹ emmènent souvent les enfants avec elles lors du travail aux champs. Bien que l'exercice de la liberté d'association devrait permettre de garantir aux travailleurs ruraux, en particulier dans le secteur agricole, de bonnes conditions d'emploi, le caractère informel des relations employeurs-employés et surtout, la dépendance totale vis-à-vis de l'employeur qui assure salaire, logement et éducation, le grand nombre de femmes employées en agriculture et les emplois souvent atypiques (travailleurs migrants, saisonniers ou occasionnels, par exemple) sont des obstacles importants à l'exercice de ce droit. La pauvreté engendre la pauvreté: lorsque les familles rurales sont trop pauvres pour scolariser les enfants, ces derniers n'ont souvent pas d'autres options viables que de travailler dans l'agriculture dans de rudes conditions relevant de l'exploitation. Les enfants sont donc effectivement privés d'éducation, ce qui sera un handicap tout au long de leur vie. L'analphabétisme, le niveau d'instruction insuffisant et le manque de qualification limitent la capacité de nombreux travailleurs agricoles à sortir de la pauvreté.

Avec les mines et le bâtiment, l'agriculture est un des trois secteurs d'activité les plus dangereux. Les normes relatives à la santé et à la sécurité sont en effet insuffisantes dans le secteur agricole, qui est souvent exclu de la couverture du système national de réglementation en matière de santé et de sécurité au travail, et ne sont pas appliquées lorsqu'elles existent.³⁰ Cette situation est une cause directe de la pauvreté en milieu rural: les familles n'ont aucune protection lorsque le soutien de famille principal (homme ou femme) est tué ou blessé au travail, et que son salaire est perdu. La Convention (n° 184) de l'OIT sur la sécurité et la santé dans l'agriculture, 2001 et la Recommandation annexe n° 192 reconnaissent officiellement que les travailleurs agricoles doivent bénéficier des mêmes droits et protections en matière de sécurité et de santé que les autres catégories de travailleurs. Elle exige qu'une politique nationale soit adoptée en matière de sécurité et de santé en agriculture et qu'un système adéquat d'inspection des installations agricoles soit établi. Elle recommande également de prendre des mesures de gestion adéquates pour les produits chimiques et de protection contre les risques biologiques. Au moment de la rédaction, cet instrument n'avait été ratifié que par dix États et les problèmes liés à sa mise en application dans la pratique ne doivent pas être sous-estimés. Il sera

²⁷ Cette convention prévoit que les États membres s'engagent « à garantir à toutes les personnes œuvrant dans l'agriculture les mêmes droits d'association et de coalition qu'aux travailleurs de l'industrie, et à abroger toute disposition législative ou autre ayant pour effet de restreindre ces droits à l'égard des travailleurs agricoles ». Voir également la Convention sur les organisations des travailleurs ruraux, 1975 (No. 141).

²⁸ OIT, *Promotion de l'emploi rural pour réduire la pauvreté*, Conférence internationale du travail, 97^{ème} session, 2008, para. 295.

²⁹ Dans les pays en développement, les femmes rurales produisent de 60 à 80 pour cent des aliments et sont généralement les principales productrices des denrées de base les plus consommées dans le monde (riz, blé et maïs). En Asie du Sud-Est, elle assurent 90 pour cent de la culture rizicole. Elles sont encore plus nombreuses à cultiver des légumes sur de petites parcelles et à s'occuper de l'élevage de petits animaux. Elles occupent une place prépondérante dans les cultures d'exportation, telles que les fleurs coupées, les fruits et légumes frais, même si leur emploi est de nature saisonnière ou occasionnelle. Voir See FAO-OIT-IUA: *Agriculture workers and their contribution to sustainable agriculture and rural development* (Genève, 2005).

³⁰ P. Hurst et al., *Agricultural workers and their contribution to sustainable agriculture and rural development*. (OIT, FAO, IUA, 2007), section 2.8, p. 51.

peut-être nécessaire de reproduire à plus grande échelle des méthodes innovantes, telles que celles testées en Suède où les syndicats ont gagné gain de cause pour déléguer des représentants chargés d'inspecter la sécurité dans les exploitations agricoles de leur région qui ont pu ainsi aider les petits employeurs à améliorer les normes de sécurité (selon la législation suédoise relative à la santé et à la sécurité au travail, les représentants de la sécurité n'ont normalement le droit d'inspecter que les lieux où ils travaillent).

La combinaison des circonstances décrites ci-dessus explique que « les revenus agricoles sont faibles et instables et (que) les possibilités d'emploi régulier semblent se réduire puisque les travailleurs sont de plus en plus souvent embauchés à titre occasionnel ou temporaire ». ³¹ En conséquence, la pauvreté dans les zones rurales continue d'être nettement plus importante que dans les villes, ce qui limite la capacité des travailleurs agricoles à produire de la nourriture adéquate et en quantité suffisante. ³² Comme je l'ai indiqué dans ma communication à l'atelier tripartite de l'OIT sur l'incidence de la crise alimentaire sur le travail décent tenu le 6 mars 2009, il est urgent de remédier à cette situation. La croissance démographique en milieu rural dans les pays en développement se poursuivra, en chiffres absolus, pour une autre génération, et le développement des grandes plantations continuera. De nombreux instruments établis par l'OIT concernent spécifiquement la situation des travailleurs ruraux employés notamment dans l'agriculture. La ratification de ces instruments doit s'accélérer. Les exclusions et les exemptions appliquées aux travailleurs agricoles qui subsistent encore dans les législations nationales du travail doivent être abrogées. Il sera impossible de trouver une solution durable à la crise alimentaire mondiale si l'on ne renforce pas les droits de cette catégorie de travailleurs.

Le rôle de la législation internationale du travail dans la protection des droits des travailleurs agricoles

Il est indispensable de renforcer la capacité des services d'inspection du travail dans l'agriculture. L'OIT note que des progrès ont été réalisés dans ce domaine ces dernières années, ³³ mais il faut que la volonté politique soit plus ferme à cet égard: il apparaît en effet que les États résistent à aller de l'avant dans le sens indiqué par la Convention (n° 129) de l'OIT sur l'inspection du travail (Agriculture), 1969, comme en témoigne le nombre beaucoup moins important d'États l'ayant ratifiée par rapport à la Convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947; la convention n°129 demande aux gouvernements d'établir un système d'inspection du travail dans l'agriculture et décrit les principales responsabilités des systèmes d'inspection, y compris l'attention que doit porter l'autorité compétente aux défaillances en matière de protection et la soumission de propositions pour y remédier. Même lorsqu'il existe des services d'inspection du travail compétents pour contrôler les conditions d'emploi dans les zones rurales, ils n'ont pas les ressources nécessaires pour agir de manière efficace.

La fixation des salaires dans le secteur agricole doit être conforme à la Convention (n° 99) sur les méthodes de fixation des salaires minima (Agriculture), 1951 qui demande d'instituer ou de maintenir un mécanisme approprié pour fixer le taux de salaire minimum auquel les employeurs et les travailleurs intéressés doivent participer ou être consultés sur la base d'une totale égalité. Conformément à la norme définie par cet instrument, les travailleurs doivent avoir la garantie d'un salaire minimum suffisant pour couvrir leurs besoins, mais aussi du maintien du pouvoir d'achat de leur salaire. ³⁴ Des problèmes importants continuent toutefois de se poser, dont le non paiement ou le

³¹ OIT, *Promotion de l'emploi rural pour réduire la pauvreté*, cité ci-dessus, paras. 87-91 et 220-221.

³² M. Ataman Aksoy, 'The Evolution of Agricultural Trade Flows', dans M. Ataman Aksoy et John C. Beghin (éds), *Global Agricultural Trade and Developing Countries*, Banque mondiale, Washington, D.C., 2005, 17 à 19 (notant que « [dans] tous les pays en développement, les revenus des ménages ruraux sont moins élevés que ceux des ménages non ruraux. Le ratio entre revenus agricoles et non agricoles est de l'ordre de 40 à 75 pour cent, valeur qui reste stable dans l'ensemble des groupes des pays en développement »).

³³ Enquête générale de l'OIT: *Inspection du travail*, Rapport III (partie 1B), Conférence internationale du travail, 95ème session, Genève, 2006, para. 13.

³⁴ Voir également la Recommandation (n° 89) sur les méthodes de fixation des salaires minima, 1951.

paiement différé des salaires dus, l'exclusion des travailleurs agricoles de la législation nationale, le non respect du réajustement périodique du taux de salaire minimum, l'absence de sanctions adéquates pour décourager l'abus du système du salaire minimum, lorsqu'il existe, et le manque de statistiques et de données sur les travailleurs bénéficiant d'un salaire minimum dans ce secteur.

Les travailleurs agricoles doivent être protégés par des systèmes de sécurité sociale applicables aux secteurs industriels et commerciaux, conformément à la Recommandation (n° 17) sur les assurances sociales (Agriculture), 1921 et à la Convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952. Même si la Convention n°102 stipule que 50 pour cent au moins de l'ensemble des salariés nationaux doivent être protégés, envisageant la possibilité que les travailleurs du secteur agricole soient exclus, et si d'autres instruments établis par l'OIT prévoient l'exclusion des travailleurs agricoles,³⁵ les États doivent être encouragés à étendre les systèmes de protection aux travailleurs agricoles; étant donné que leurs salaires sont généralement moins élevés, ce sont eux qui méritent de bénéficier d'une plus grande protection. Une première étape dans ce sens consisterait à rendre obligatoire l'établissement d'un registre national des travailleurs agricoles, comme cela a été fait en Argentine sous la pression du Syndicat UATRE (*Argentine Union of Rural Workers and Stevedores*). Aujourd'hui, plus de 400 000 travailleurs ruraux (dont 1 pour cent de migrants) sont inscrits au Registre national des travailleurs et employeurs ruraux (RENATRE, en espagnol) qui leur donne droit aux prestations de sécurité sociale et à un contrat définitif, temporaire ou occasionnel. Les employeurs ruraux versent 1,5 pour cent du montant total de leur salaire mensuel au fonds RENATRE qui garantit aux travailleurs ruraux une assurance-chômage, des allocations familiales, un accès à l'assurance-maladie et à une retraite à partir de 65 ans.

La Convention (n° 110) de l'OIT sur les plantations, 1958 s'applique particulièrement bien au développement des investissements à grande échelle dans le secteur agricole. Le terme plantation s'applique à « toute exploitation agricole, située dans une région tropicale ou sous-tropicale, qui emploie régulièrement des travailleurs salariés et où sont principalement cultivés ou produits à des fins commerciales: le café, le thé, la canne à sucre, le caoutchouc, les bananes, le cacao, les noix de coco, les arachides, le coton, le tabac, les fibres textiles (sisal, jute et chanvre), les agrumes, l'huile de palme, le quinquina ou les ananas; cette convention ne s'applique pas aux entreprises familiales ou de petites dimensions produisant pour le marché local ou n'employant pas régulièrement des travailleurs salariés » (Art. 1 § 1). La Convention n° 110 et son Protocole de 1982 visent à offrir une plus grande protection aux travailleurs des plantations en ce qui concerne les conditions d'emploi, les contrats d'engagement, la négociation collective, les méthodes de versement des salaires, les congés payés, le repos hebdomadaire, la protection de la maternité, les compensations en cas d'accident du travail, la liberté syndicale, l'inspection du travail, le logement et les soins médicaux. La Recommandation annexe n° 110 propose plusieurs mesures aux gouvernements pour améliorer les conditions des travailleurs sur les plantations.

La Recommandation (n° 132) relative aux fermiers et aux métayers, 1968 formule des recommandations à l'intention des États membres pour assurer la protection des fermiers (qui paient un loyer fixe en espèces, en nature, en travail ou sous une forme combinant ces éléments), des métayers (qui paient un loyer en nature consistant en une part convenue du produit) et des catégories analogues de travailleurs agricoles (dont la rémunération consiste en une part du produit, dans la mesure où ils travaillent la terre personnellement ou avec l'aide de leur famille, ou recourent, dans les limites prescrites par la législation nationale, à des tiers). Cette Recommandation déclare que l'un des objectifs de toute politique sociale et économique est d'« élever de manière progressive et continue le bien-être des fermiers, des métayers et des catégories analogues de travailleurs agricoles et de leur assurer le plus haut degré possible de stabilité et de sécurité en ce qui concerne leur travail et leurs moyens d'existence ». Elle indique que la gestion des exploitations incombe aux fermiers, aux métayers et aux catégories analogues de travailleurs agricoles, mais que les États parties doivent leur fournir l'aide nécessaire à cet effet, en veillant à ce que les ressources soient utilisées au mieux et

³⁵ Ceci est le cas de la Convention (n° 130) concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969 et de la Convention (n° 128) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967.

soient dûment préservées.

5. Négociation des acquisitions ou des locations de terres à grande échelle et droits des populations locales

5.1. Le droit à l'auto-détermination et l'exploitation des ressources naturelles

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaissent tous deux le droit à l'auto-détermination, défini comme le droit de tous les peuples de disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, et de ne pas être privés de leurs moyens de subsistance.³⁶ L'article 3 de la Déclaration de 2007 sur les droits des peuples autochtones réaffirme ce principe, lorsqu'il s'applique aux populations autochtones. Comme le reconnaît la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, le droit à l'auto-détermination exige que les gouvernements s'engagent à protéger les individus relevant de leur juridiction de façon à ce qu'ils ne soient pas privés de leur accès aux ressources productives suite, par exemple, à l'arrivée d'investisseurs nationaux ou étrangers.³⁷ Le Comité sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale définit ce processus comme un aspect interne du droit à l'auto-détermination, qui garantit le droit de tous les peuples à assurer librement leur développement économique, social et culturel, sans interférence extérieure. Ce droit établit des liens clairs avec le droit de chaque citoyen de participer à la direction des affaires publiques, à tous les niveaux, comme le stipule l'article 5 (c) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale³⁸ et l'article 25 du Pacte sur les droits civils et politiques, ainsi qu'avec le droit des minorités, reconnu par ce Pacte à l'article 27.³⁹ Le principe énoncé dans la section 3 ci-dessus, selon lequel l'utilisation des terres des populations, en particulier des peuples autochtones, ne peut être modifiée sans qu'ils aient été préalablement consultés, se trouve ainsi renforcé.⁴⁰

5.2. Le droit au développement: transparence et responsabilité dans l'utilisation des revenus

Il est indispensable que les acquisitions foncières et les contrats de locations de terres soient totalement transparents et que les revenus soient utilisés au profit de la population locale. Il semblerait que dans certains cas, les terres soient louées à un très faible prix ou qu'elles soient vendues à des prix inférieurs à ceux du marché ou même cédées contre de vagues promesses de création d'emplois ou de transfert de technologies. Les États ont le droit de s'engager dans les affaires économiques, mais la Déclaration sur le droit au développement (Assemblée générale des Nations Unies, résolution 41/128 du 4 décembre 1986) énonce, en corollaire, qu'ils ont le « devoir de formuler des politiques de développement national appropriées ayant pour but l'amélioration constante du bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus, fondée sur leur participation active, libre et utile au développement et à la répartition équitable des avantages qui en résultent » (art. 2.3.). Le développement doit être considéré comme un processus bénéfique à « l'ensemble de la population et [...] à tous les individus, fondé sur leur participation active, libre et utile au développement et à la répartition équitable des avantages qui en résultent » (PP 2). Les États doivent donc prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir une participation adéquate des communautés locales concernées par les acquisitions ou les locations de terres, ainsi que la transparence pleine et entière des processus de décision (voir également les articles 6.3. et 8.2.). La participation est la clé de voûte de la garantie de la viabilité à long terme et du succès des investissements.⁴¹

³⁶ Art. 1 § 2, Protocole relatif à la convention sur les plantations et article 1 § 2, Pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels.

³⁷ *The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights c. Nigeria*, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, communication n° 155/96 (2001) (para. 58).

³⁸ Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination, Recommandation générale XXI (1996), para. 4.

³⁹ Voir, par exemple, le Comité des droits de l'homme, *Chief Ominayak and the Lubicon Lake Band c. Canada*, communication n° 167/84 (CCPR/C/38/D/167/1984), observations finales du 26 mars 1990.

⁴⁰ Comité des droits de l'homme, observations finales: Suède, 7 mai 2009 (CCPR/C/SWE/CO/6), para. 20.

⁴¹ Voir IIED, FAO et IFAD, *Accaparement des terres ou opportunité de développement?*, cité plus haut.

Les revenus issus de ces accords doivent donner effet aux droits des populations, conformément au devoir des États d'« assurer l'égalité des chances de tous dans l'accès aux ressources de base, à l'éducation, aux services de santé, à l'alimentation, au logement, à l'emploi et à une répartition équitable du revenu » (article 8.1.).⁴² En se référant au lien existant entre les investissements directs étrangers et la réalisation du huitième objectif du Millénaire pour le développement (mettre en place un partenariat mondial pour le développement), le Groupe de travail sur le droit au développement note que le droit au développement « implique que l'investissement direct étranger (IDE) contribue au développement local et national de manière responsable, c'est à dire de manière à promouvoir le développement social, à protéger l'environnement et à respecter la primauté du droit et les obligations fiscales des pays hôtes. Les principes sur lesquels se fonde le droit au développement, comme il est mentionné ci-dessus, impliquent également que toutes les parties concernées, c'est à dire les investisseurs et les États bénéficiaires, doivent s'engager pour garantir que la recherche du profit ne portera pas atteinte aux droits de l'homme. Il est donc nécessaire de tenir compte de l'impact de l'IDE lors de l'évaluation des progrès réalisés en vue d'atteindre le huitième Objectif dans le contexte du droit au développement ». ⁴³ Cet argument renforce encore l'engagement de tous les États à assurer progressivement, et au maximum de leurs ressources disponibles, la réalisation du droit à une alimentation adéquate, tel qu'énoncé dans l'article 2(1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Les États doivent également jouer un rôle actif dans la création d'activités qui permettent aux populations d'avoir accès ou de consolider leur accès aux ressources et aux moyens nécessaires pour subvenir à leurs besoins, y compris la sécurité alimentaire: il pourrait être considéré que les États ne rempliraient pas cette obligation si les revenus devenus disponibles n'étaient pas utilisés aussi rapidement que possible dans cet objectif.

6. Recommandations

Aucune des observations précédentes ne suggère que les acquisitions et les locations de terres à grande échelle ne soient pas en mesure d'apporter des avantages à tous les acteurs concernés – investisseur, État hôte et population locale. Les investissements massifs dans les terres agricoles peuvent bénéficier à toutes les parties prenantes. Pour cela, il faut cependant qu'un cadre institutionnel adéquat soit établi au préalable; si cela n'est pas le cas au moment de l'investissement, l'arrivée d'investisseurs importants risque de rendre encore plus difficile la mise en place d'un tel cadre, et non de le faciliter. Il est donc essentiel que les négociations qui conduisent à la conclusion des accords d'investissement soient menées conformément à plusieurs garanties procédurales, en veillant à une participation informée des communautés locales et donc, à un partage adéquat des avantages; il est également indispensable que les accords eux-mêmes tiennent compte des droits de l'homme auxquels les investissements pourraient porter atteinte. Les accords de vente ou de location de vastes superficies de terres ne doivent en aucun cas permettre aux États concernés de ne pas s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de l'homme. Il incombe conjointement à l'État hôte et à l'investisseur de veiller à ce que les droits de l'homme susceptibles d'être compromis soient respectés. Lorsque l'investisseur est un acteur privé, il incombe au pays dont il est originaire de garantir le respect de ces obligations.

Le Rapporteur spécial fait les recommandations suivantes:

1. les négociations qui conduisent à des accords d'investissement doivent être menées en toute transparence avec la participation des communautés locales, pour lesquelles l'arrivée d'un investisseur peut affecter l'accès aux terres et autres ressources productives. Le gouvernement hôte, lorsqu'il envisage de conclure un accord avec un investisseur, doit toujours comparer les avantages d'un tel accord avec les coûts d'opportunité, notamment dans les cas où les terres disponibles pourraient être utilisées d'une autre manière, plus favorable aux besoins à long terme de la population locale, dans le plein respect des droits

⁴² En ce qui concerne le développement économique fondé sur les droits de l'homme tel que prescrit par la Déclaration sur le droit au développement, voir M.E. Salomon, *Global Responsibility for Human Rights, World Poverty and the Development of International Law* (OUP, 2007), pp. 129-132.

⁴³ Rapport du Groupe de travail sur le droit au développement. 7ème session (conclusions) E/CN.4/2006/26, para. 59.

de l'homme;

2. en principe, tout changement dans l'utilisation des terres ne peut avoir lieu sans le consentement préalable, libre et informé des communautés locales concernées. Cela est particulièrement important pour les communautés autochtones, compte tenu de la discrimination et de la marginalisation auxquelles elles ont été historiquement soumises. Les expulsions forcées ne doivent être autorisées que dans des circonstances les plus exceptionnelles. Le droit international autorise pareilles expulsions uniquement lorsqu'elles sont conformes à la loi nationale applicable, justifiées en vue de favoriser le bien-être général et assorties d'une compensation adéquate, d'autres possibilités de réinstallation ou d'un accès aux terres productives. Avant de procéder à une expulsion ou d'introduire des changements dans l'utilisation des terres susceptibles de priver les individus d'un accès à leurs ressources de production, les États doivent veiller à ce que toutes les autres solutions possibles aient été envisagées en concertation avec les intéressés afin d'éviter le recours à des expulsions forcées ou au moins d'en limiter la nécessité. Dans tous les cas, des voies de recours ou des procédures juridiques efficaces doivent être proposés aux personnes soumises à un ordre d'expulsion;
3. afin de garantir que les droits des communautés locales soient préservés à tout moment, les États doivent adopter une législation spécifiant en détail les conditions dans lesquelles les changements d'utilisation des terres ou les expulsions peuvent avoir lieu, ainsi que les procédures à suivre. Les États doivent également aider les communautés locales à établir un mécanisme d'enregistrement des terres qu'elles utilisent afin de garantir que leurs droits soient pleinement protégés par la loi. Cette législation doit être élaborée conformément aux Principes de base et aux directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement présentés en 1997 par l'ancien Rapporteur spécial sur le droit à un logement suffisant (A/HRC/4/18, annexe I) ainsi qu'à l'Observation générale numéro 7 (1997) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à un logement suffisant (article 11.1): expulsions forcées (E/1998/22, annexe IV);
4. les revenus issus des accords d'investissement doivent être utilisés au bénéfice de la population locale. Les contrats d'investissement doivent donner la priorité aux besoins de développement de la population locale et rechercher des solutions qui représentent un équilibre adéquat entre les intérêts de toutes les parties. Selon les circonstances, des dispositions prévoyant que l'investisseur étranger fournira un accès au crédit et à des technologies plus performantes dans le cadre de l'agriculture sous contrat ou qu'il achètera une partie des récoltes produites à un prix prédéterminé, peuvent être préférables à des acquisitions foncières ou à des contrats de location à long terme;
5. les États hôtes et les investisseurs doivent établir et promouvoir des systèmes agricoles dont l'intensité de main d'œuvre soit suffisamment élevée pour contribuer à la création d'emplois. Les modes de production à forte intensité de main d'œuvre peuvent avoir une productivité très élevée par hectare. Les accords d'investissement doivent contribuer dans toute la mesure du possible à renforcer les options locales de subsistance et en particulier, permettre l'accès à un revenu décent pour les populations locales concernées, ce qui est l'un des éléments clés du droit à l'alimentation;
6. les États hôtes et les investisseurs doivent coopérer pour identifier les moyens de garantir que les modes de production agricole respectent l'environnement et n'accélèrent pas le changement climatique, l'épuisement des sols et des réserves d'eau douce. En fonction des conditions locales, ils devront peut-être envisager des méthodes agricoles à faible utilisation d'intrants externes pour atteindre cet objectif;
7. quel que soit le contenu de l'accord, il est essentiel que les obligations de l'investisseur soient définies en termes clairs et qu'elles soient contraignantes, en incluant, par exemple,

des sanctions prédéfinies en cas de non respect. Pour que ce mécanisme soit efficace, des évaluations d'impact a posteriori, indépendantes et participatives, doivent être réalisées à des intervalles prédéfinis. Les obligations de l'investisseur ne doivent pas se limiter au paiement des loyers ou, dans le cas de l'achat de terres, au règlement d'une somme monétaire. Elles doivent comporter des engagements clairs et vérifiables relatifs à un certain nombre de questions pertinentes pour la viabilité à long terme de l'investissement et à sa conformité avec les droits de l'homme. Ces engagements peuvent notamment porter sur la création d'emplois locaux et le respect des droits des travailleurs conformément à la loi nationale, y compris le versement d'une rémunération adéquate dans le cas d'emplois salariés; sur la participation soigneusement négociée des petits exploitants à des programmes de production satellites, à des coentreprises ou d'autres à types de modèles de production en collaboration; et sur la nécessité d'investir afin de garantir que les communautés locales bénéficieront d'une plus grande partie de la valeur ajoutée de la filière, par exemple, grâce à la construction d'usines locales de transformation;

8. afin de s'assurer qu'il n'en résulte pas un accroissement de l'insécurité alimentaire pour la population locale, en conséquence notamment d'une dépendance accrue à l'égard des marchés internationaux ou de l'aide alimentaire résultant d'une augmentation des prix des produits agricoles, les accords d'investissement doivent inclure une clause d'indexation prévoyant qu'un pourcentage minimal de la culture produite sera écoulé sur les marchés locaux et que ce pourcentage pourra augmenter dans des proportions préétablies, si le prix des denrées alimentaires sur les marchés internationaux atteint certains niveaux;
9. des études d'impact doivent être menées avant de conclure les négociations afin de mettre en valeur les incidences de l'investissement sur le droit à l'alimentation à travers: a) l'emploi local et les revenus, ventilés par sexe et le cas échéant, par groupe ethnique; b) l'accès aux ressources productives par les communautés locales, y compris les pasteurs et agriculteurs itinérants; c) l'introduction de nouvelles technologies ou les investissements dans l'infrastructure; d) l'environnement, y compris l'épuisement des sols, l'utilisation des ressources en eau et l'érosion génétique; e) l'accès aux denrées alimentaires, leur disponibilité et leur adéquation. Les études d'impact, qui doivent intégrer une dimension participative, sont le seul moyen de s'assurer que les avantages générés par les contrats de vente ou de location de terres seront répartis de manière équitable entre les communautés locales, l'État hôte et l'investisseur;
10. la législation internationale accorde aux peuples autochtones des formes spécifiques de protection sur leurs droits à la terre. Les États doivent consulter les populations autochtones et coopérer de bonne foi avec celles-ci afin d'obtenir leur consentement libre et informé préalablement à l'approbation de tout projet affectant leurs terres, territoires ou autres ressources, en particulier lorsque celui-ci est lié au développement, à l'utilisation ou à l'exploitation des minerais, de l'eau ou d'autres ressources;
11. les travailleurs agricoles doivent bénéficier d'une protection adéquate. Leurs droits humains et leurs droits au travail fondamentaux doivent être stipulés dans la législation et appliqués dans la pratique, conformément aux instruments applicables de l'OIT. Le renforcement de la protection de cette catégorie de travailleurs contribuerait à améliorer leur capacité et celle de leurs familles à obtenir un accès à une alimentation suffisante et adéquate.

Le débat relatif aux acquisitions et aux locations de terres à grande échelle, que l'ensemble des principes ci-avant vise à enrichir, ne doit pas nous empêcher de reconnaître que la course vers les terres agricoles dans les pays en développement est en grande partie imputable à nos propres échecs. Nous avons échoué par le passé à investir suffisamment dans l'agriculture et le développement rural dans ces pays, notamment en Afrique subsaharienne. Nous avons échoué à promouvoir des méthodes de production agricole qui n'épuisent pas les sols ou les réserves d'eau souterraine. Et nous échouons aujourd'hui encore à établir des marchés alimentaires mondiaux plus fiables et qui fonctionnent bien.

Il serait injustifiable de chercher à mieux réglementer les accords sur les acquisitions et les locations de terres à grande échelle, sans aborder aussi de toute urgence les circonstances qui font que ces accords semblent représenter, pour un nombre croissant d'États, une option souhaitable.