



**"De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles"
Rencontres Lascaux - 28 & 29 juin 2010**

**LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'ALIMENTATION
ET DU DROIT À L'ACCÈS À LA TERRE ***

Antoine BOUHEY,

Chargé de mission Souveraineté alimentaire / Food Sovereignty Officer
Peuples Solidaires en association avec ActionAid

Afin de discuter des moyens qui permettront la mise en œuvre du droit à l'alimentation et du droit à l'accès à la terre du point de vue de la société civile, il semble nécessaire d'approfondir deux questions qui ont été abordées à plusieurs reprises lors de ce forum :

- Le phénomène des accaparements de terres à grande échelle, qui constituent l'une des principales menaces à la réalisation de ces droits ;
- et la souveraineté alimentaire, principe « en gestation » au niveau théorique comme pratique mais qui semble, du point de vue notamment des mouvements paysans, le mieux à même de répondre au défi posé par les accaparements de terres.

Le phénomène des accaparements de terres a véritablement commencé à intéresser à la fin de l'année 2008, en raison de deux événements. Le premier, c'est la publication par l'ONG GRAIN d'un rapport intitulé *Main basse sur les terres agricoles*¹, accompagné d'un tableau reprenant plus de 100 cas d'accaparement de terres. Moins d'un mois plus tard, le *Financial Times* venait confirmer l'existence du phénomène en dévoilant sur sa première page le projet de l'entreprise Daewoo de louer, à titre gratuit, 1,6 million d'hectares de terres à Madagascar pendant 99

* 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 *Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière*, GRAIN, 25 Octobre 2008.



"De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles"
Rencontres Lascaux - 28 & 29 juin 2010

ans². A partir de ces deux publications, on a pu assister à un véritable emballement médiatique et politique au niveau international, la question des accaparements des terres faisant l'objet d'une attention soudaine de la part des médias, des États, des organisations de la société civile et des populations. A Madagascar, le projet annoncé par Daewoo a été mené par le gouvernement sans consultation des populations susceptibles d'être affectées. L'opposition, emmenée par le maire d'Antananarivo, Andry Rajoelina, réclame l'annulation du contrat et parvient à s'emparer du pouvoir en mars 2009. À la lumière de cet exemple malgache, le monde constate que pour des États en quête de sécurité alimentaire et pour des investisseurs en quête de profits, « *la nourriture peut être une arme* »³, selon l'expression prémonitoire de Hong Jong-Wan, manager chez Daewoo.

Ce cas, loin d'être isolé, se reproduit aujourd'hui partout à travers la planète, sous l'impulsion d'un processus de libéralisation des économies des pays en développement, qui se traduit aujourd'hui par une ouverture des marchés fonciers nationaux de ces pays. Ainsi, à Madagascar, c'est sous l'impulsion et avec l'appui de la Banque Mondiale que le gouvernement malgache a créé en 2006 l'*Economic Development Board of Madagascar* (EDBM) afin « *de développer les investissements locaux et internationaux* », notamment dans l'agro-industrie. C'est encore en suivant les conseils de la Banque Mondiale que l'État malgache promulgue, le 14 janvier 2008, un nouveau code des investissements qui facilite l'acquisition de terrains par les investisseurs étrangers. Cette même institution propose aujourd'hui, avec plusieurs autres organisations internationales, un « *code de bonne conduite* » non-contraignant à l'intention des investisseurs agricoles, après avoir observé que 40 à 50 millions d'hectares de terres ont fait l'objet de transactions en 2009 et 2010.

Ainsi, la crise des prix des matières premières agricoles de 2008 semble avoir déclenché une multiplication des accaparements de terres, en signalant aux États et aux investisseurs que les terres agricoles redevenaient un atout essentiel dans lequel il fallait investir. Les pays importateurs de matières premières ont en effet compris qu'ils ne pouvaient plus faire confiance au seul marché pour se fournir en denrées alimentaires, notamment lorsque les pays exportateurs choisissent, comme ce fut le cas pour de nombreux pays asiatiques, de fermer leurs exportations. Pour les investisseurs privés, les perspectives de prix élevés des matières premières sur le long terme, en particulier en raison de la

² Javier Blas, « Land leased to secure crops for South Korea », *Financial Times*, Londres, 18 novembre 2008.

⁴ Banque mondiale et Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Awakening Africa's Sleeping Giant. Prospects for Commercial Agriculture in the Guinea Savannah Zone and Beyond*, Rome, Banque mondiale/FAO, juin 2009.



**"De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles"
Rencontres Lascaux - 28 & 29 juin 2010**

consommation croissante d'agrocarburants, signalent que le contrôle de leurs moyens de production, donc des terres, devient un avantage économique certain.

Pour répondre à ces nouveaux besoins, l'Afrique a notamment été présentée comme un vivier de terres inutilisées, n'attendant que d'être exploitée par des investisseurs fortunés. Pour lutter contre le manque criant de soutiens publics à l'agriculture, la Banque mondiale et la FAO ne cessent de promouvoir l'achat de terres. En juin 2009, elles publiaient ainsi un rapport et un communiqué de presse au titre évocateur : « *Afrique : 400 millions d'hectares de savane guinéenne exploitables commercialement* »⁴. Derrière ces millions d'hectares apparemment disponibles, ces organisations ne prennent bien sûr pas en compte les nombreux usages actuels de ces terres rurales, qui fournissent aux populations locales des aliments de subsistance, des combustibles, des plantes médicinales ou des lieux de pâturage, sans que ces terres ne soient nécessairement assujetties à des titres de propriété précis. Un exemple récent nous a été fourni dans la région de Malindi au Kenya où ActionAid, partenaire de Peuples Solidaires, mène actuellement une mobilisation contre un projet de production de jatropha sur 50 000 hectares. Ce projet a été élaboré par une entreprise italienne, Nuove Iniziative Industriali SRL, avec les autorités locales, sans que la moindre consultation ne soit menée auprès des quelques 20 000 personnes qui vivent sur la zone visée. Il prévoit la destruction d'une forêt primaire de 20 000 hectares, qui abrite des communautés indigènes de chasseurs cueilleurs, ainsi que de nombreuses espèces d'oiseaux protégées. Ces terres sont cependant bien exploitables commercialement et à un prix dérisoire puisque le Conseil de Malindi, circonscription locale qui gère ces terres, entend les louer au prix de deux Euros par hectares et par an⁵.

C'est ce type de dérives, observées dans des centaines d'autres cas depuis quelques années, que tentent aujourd'hui de résoudre les divers acteurs qui cherchent à encadrer le phénomène de ruée vers les terres. Ainsi, la Banque mondiale élabore depuis plusieurs mois un ensemble de principes qui permettraient de rendre les achats ou locations de terres plus responsables. Toutefois, ces principes ne semblent pas à même de répondre de manière efficace et adaptée à la crise actuelle. Tout comme les accaparements de terres qu'ils sont censés encadrer, ils n'ont fait l'objet d'aucune concertation, ni avec les populations concernées, ce qui aurait permis une meilleure prise en compte de leurs besoins réels, ni avec les organisations de la société civile qui les représentent, ce qui leur

⁴ Banque mondiale et Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Awakening Africa's Sleeping Giant. Prospects for Commercial Agriculture in the Guinea Savannah Zone and Beyond*, Rome, Banque mondiale/FAO, juin 2009.

⁵ Carburants contre paysans, Appel Urgent n°339, Juin 2010, Peuples Solidaires en association avec ActionAid.



**"De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles"
Rencontres Lascaux - 28 & 29 juin 2010**

aurait conféré une plus grande légitimité. De plus, comme le souligne Olivier de Schutter, rapporteur spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation, ces principes restent non-contraignants et n'ont pas pris suffisamment en compte le respect international des droits humains, considéré comme une possibilité souhaitable par la Banque mondiale, plutôt que comme un devoir pour les États et les investisseurs.

Au chapitre des solutions à envisager pour enrayer la multiplication des accaparements de terres, Peoples Solidaires et ActionAid proposent tout d'abord d'adopter un moratoire sur les acquisitions de terres à grande échelle, jusqu'à ce que des cadres réglementaires nationaux et internationaux soient adoptés. Au niveau national, il s'agira pour les États de mettre en œuvre les « *Directives volontaires sur la tenure de la terre* » en cours de rédaction par la FAO. A l'image des directives volontaires de la FAO sur le Droit à l'Alimentation, celles-ci sont élaborées sur la base de consultations ouvertes menées à travers la planète et fourniront aux États un ensemble d'options détaillées permettant de réformer leurs systèmes fonciers en fonction des droits et des besoins de leurs populations. Au niveau international, il s'agirait d'aller au-delà des mesures volontaires des États ou des entreprises en définissant de nouveaux mécanismes qui permettraient de rendre les droits humains réellement justiciables au niveau international en formant un droit international contraignant vis-à-vis des États. Le gouvernement français a ainsi adopté récemment une position remarquablement progressiste⁶ reconnaissant la nécessité de définir de tels mécanismes contraignant les États à respecter le Pacte International des Droits Économiques Sociaux et Culturels (PIDESC) ou la Déclaration des Nations Unies sur les populations autochtones.

Au-delà de ces propositions, qui consistent à contraindre les entreprises multinationales et les autorités publiques à respecter les droits humains tels que définis par le droit international, les mouvements paysans et les organisations qui les soutiennent défendent également le concept politique de souveraineté alimentaire, qui semble particulièrement pertinent pour faire face aux accaparements de terres. En effet, ce concept a pour objectif de placer les populations rurales au centre du processus de décision des politiques alimentaires et agricoles. Adopté par la *Via Campesina* en 1995 en réaction à la création de l'Organisation Mondiale du Commerce, il s'agissait davantage à l'origine d'une revendication à l'intention des États, la souveraineté alimentaire devant leur offrir les moyens de définir des politiques agricoles et alimentaires adaptées à leurs populations, sans qu'elles puissent avoir un impact négatif vis-à-vis de pays tiers. Mais à mesure que le concept de

⁶ *Appropriation de terres à grande échelle et investissement agricole responsable, pour une approche garante des droits de l'homme, de la sécurité alimentaire et du développement durable.* Document de positionnement de la France, Groupe interministériel français sur la sécurité alimentaire (Gisa), Juin 2010.



**"De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles"
Rencontres Lascaux - 28 & 29 juin 2010**

souveraineté alimentaire se popularisait au sein des organisations paysannes et les mouvements sociaux, c'est le droit des populations qui s'est affirmé. Ainsi, la très belle déclaration de Nyéléni⁷ adoptée en 2007 insiste-t-elle largement sur le droit des communautés de choisir, à l'échelle locale, nationale ou régionale, les politiques agricoles et alimentaires les mieux adaptées à leurs besoins. Cependant, alors qu'il a acquis une forte légitimité auprès des mouvements paysans et de la société civile, le concept de souveraineté alimentaire reste sujet à controverse sur le plan théorique et pratique. Il semble donc nécessaire de le renforcer de manière critique, en le comparant notamment aux textes existants du Droit international. La Déclaration des droits des peuples autochtones de 2007, qui prévoit également des droits collectifs sur les ressources naturelles, définit la souveraineté alimentaire dans son article 32 : « *Les peuples autochtones ont le droit de définir et d'établir des priorités et des stratégies pour la mise en valeur et l'utilisation de leurs terres ou territoires et autres ressources* ». La mise en œuvre d'un tel droit pour l'ensemble des citoyens d'un pays correspondrait à la définition de la souveraineté alimentaire partant des populations locales et remontant aux échelles régionales, nationales et internationales.

Considérant que les accaparements de terres sont précisément des acquisitions menées sans aucune prise en compte des choix et des besoins des populations concernées, alors le concept de souveraineté alimentaire semble le mieux adapté pour organiser la participation de ces populations aux décisions concernant l'utilisation de leurs terres. La communauté des juristes, à travers des rencontres comme le Forum Lascaux, doit venir en aide à la société civile afin de mieux définir le concept de souveraineté alimentaire qu'elle défend sur le terrain politique. Ce concept peut en effet pousser les États et la communauté internationale à intégrer les droits et les besoins de leurs populations, et ainsi à assurer la réalisation du droit à la terre et du droit à l'alimentation.

⁷ Déclaration de Nyéléni pour la souveraineté alimentaire, février 2007. Village de Nyéléni, Sélingué, Mali.