


ACQUISITIONS DE TERRES À GRANDE ÉCHELLE

LES RAPPORTS GÉNÉRAUX

*Le rapport de
Mr Olivier de Schutter, Rapporteur spécial sur le droit à
l'alimentation pour les Nations Unies*

Nations Unies	A/65/281
 Assemblée générale	Distr. générale 11 août 2010 Original : français
<hr/>	
Soixante-cinquième session Point 69 (b) de l'ordre du jour provisoire* Promotion et protection des droits de l'homme : questions relatives aux droits de l'homme, y compris les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales	
Le droit à l'alimentation	
Note du Secrétaire général	
Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport intermédiaire établi en application de la résolution 64/159 de l'Assemblée générale par M. Olivier de Schutter, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation.	

Olivier de SCHUTTER, *Le droit à l'alimentation*, rapport pour la 65^e session de l'Assemblée Générale des Nations Unies, 11 août 2010, 27 p.

http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20101021_access-to-land-report_fr.pdf

Table des matières

I. Introduction . .	4
II. Pressions existantes sur les terres . .	6
III. Protection des utilisateurs de terres . .	8
A. Populations autochtones . .	9
B. Petits exploitants qui cultivent la terre . .	10
C. Éleveurs, pasteurs et pêcheurs . .	15
IV. Réforme agraire . .	16
A. Pourquoi la réforme agraire? . .	17
B. Apport de la réforme foncière pour la réalisation du droit à une alimentation suffisante . .	20
V. Recommandations . .	23

Présentation

« L'accès à la terre et la sécurité d'exploitation sont indispensables pour pouvoir jouir du droit à l'alimentation. Le présent rapport étudie les menaces que représentent les pressions croissantes sur la terre pour trois catégories d'utilisateurs de terres : les populations autochtones, les petits exploitants et les groupes spécifiques comme les bergers, les pasteurs et les pêcheurs. Il explore la façon dont les États et la communauté internationale pourraient mieux respecter, protéger et réaliser le droit à l'alimentation en reconnaissant davantage la terre comme un droit humain.

Le présent rapport fait valoir que si la sécurité d'exploitation est primordiale, les titres individuels de propriété et la création d'un marché pour les droits fonciers peuvent ne pas représenter les meilleures façons d'y parvenir. Le rapport suggère au contraire que le renforcement des systèmes fonciers habituels et des droits de propriété pourraient améliorer de manière significative la protection des utilisateurs de terres. S'appuyant sur les leçons tirées de plusieurs décennies de réformes agraires, ce rapport souligne l'importance de la redistribution des terres pour réaliser le droit à l'alimentation. Il indique également que la priorité devrait être accordée aux modèles de développement n'entraînant pas d'expulsions, de modifications perturbatrices en matière de droits fonciers ni de développement de concentration foncière. »
(résumé du rapport)

Les recommandations finales portent sur les points suivants (résumé).

- a) Garantir la sécurité d'occupation
- b) S'abstenir d'ériger en infraction les contestations sociales légitimes.
- c) Respecter les besoins des groupes spécifiques.
- d) Donner la priorité aux modèles de développement qui n'entraînent pas d'expulsions, de modifications perturbatrices en matière de droits fonciers ni de développement de concentration foncière.

Afin de protéger le droit à l'alimentation, les États devraient :

- a) Réaliser la cartographie décentralisée des différents droits fonciers des utilisateurs et renforcer les systèmes coutumiers d'occupation. La cartographie des droits fonciers des utilisateurs doit être effectuée au niveau de la communauté locale et de manière participative.
- b) Adopter des systèmes fonciers et mettre en œuvre de manière efficace les lois existantes pour lutter contre les pressions visant à libérer les terres pour les investisseurs privés.
- c) Veiller à ce que tous les projets d'investissement fonciers soient compatibles avec leurs obligations au regard de la législation internationale sur les droits de l'homme, telles qu'elles ont été réaffirmées dans une précédente contribution du Rapporteur spécial

Afin de garantir la jouissance du droit à l'alimentation, les États devraient :

- a) Appliquer les conclusions de la Déclaration finale de la Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural et donner la priorité aux programmes « améliorés » de redistribution des terres nationaux.

Les réformes agraires de redistribution devraient a) comprendre des politiques générales de développement rural conformément aux recommandations formulées par l'Évaluation internationale des sciences agricoles et des technologies pour le développement (systèmes de vulgarisation, accès au crédit, recherche agricole, etc.) pour venir en aide aux bénéficiaires et dotées d'un budget suffisant;

- b) utiliser des lois plafond sur les terres, et reposer sur des cadres juridiques définissant clairement les bénéficiaires et les terres exemptés de la réforme agraire;
- c) encourager les systèmes de propriété collective plutôt que de se concentrer strictement sur les bénéficiaires individuels;
- d) être mis en œuvre en conformité avec les principes de participation, de transparence et de responsabilité afin d'être protégées de l'appropriation par les élites locales;
- e) se fonder sur les dispositions constitutionnelles relatives à la fonction sociale des terrains où une telle disposition existe.

b) Veiller à ce que les réformes agraires soumises aux lois du marché soient compatibles avec les droits de l'homme. Si, malgré les réserves énoncées dans le présent rapport, les États cherchent à améliorer la sécurité d'occupation par le biais de programmes de délivrance de titres et la création d'un marché pour les droits fonciers, ils doivent :

- i) Réglementer les marchés fonciers en prenant des mesures appropriées visant à empêcher l'augmentation de la spéculation foncière, l'augmentation de la concentration des terres, l'exploitation abusive des formes coutumières d'occupation par les propriétaires de nouvelles terres, et les ventes forcées par les agriculteurs endettés;
 - ii) Veiller à ce que les systèmes de titres bénéficient de manière égale aux femmes et aux hommes, et si nécessaire en corrigeant les déséquilibres existants;
-

- iii) Encourager les systèmes de propriété collective (plutôt que de titres de propriété individuelle), lorsqu'une telle demande émane des communautés locales;
- iv) Donner la priorité aux titres de propriété de ceux qui sont tributaires de la terre pour leur subsistance et qui sont plus vulnérables aux saisies des terres, plutôt que de ceux qui prétendent être les propriétaires officiels.
- c) Créer des mécanismes de recours spécialisés au niveau local qui sont accessibles, œuvrent dans la transparence, et comportent des garanties contre la corruption.

Le Rapporteur spécial fait également les recommandations suivantes à l'attention de la communauté internationale :

- a) Mettre en place des instruments de gouvernance adéquates pour concrétiser les engagements de la Déclaration finale de la Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural en 2006. Les directives volontaires sur la gestion responsable du mode de possession des terres et des autres ressources naturelles pourraient apporter une contribution significative à condition qu'elles :
 - i) Englobent les questions de redistribution des terres en plus des questions d'administration
 - ii) Fournissent une interprétation systématique et complète de la législation internationale existante portant sur les droits de l'homme et des dispositions du droit de l'environnement, qui protègent les droits de toutes les catégories d'utilisateurs des terres.

Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) pourrait également jouer un rôle important par :

- a. La création d'un mécanisme de suivi des engagements de la CIRADR ;
- b. La mise en service d'un examen indépendant, par le Comité, des meilleures pratiques en matière de réforme agraire de son Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire.
- b) Les donateurs devraient augmenter leur soutien pour la mise en œuvre des programmes de redistribution des terres et renforcer les administrations foncières.
- c) Les gouvernements qui investissent dans les terres agricoles à l'étranger devraient veiller à ce qu'ils agissent en conformité avec leurs obligations relatives aux droits de l'homme.
- d) Les organismes internationaux de défense des droits de l'homme devraient renforcer le droit à la terre et tenir pleinement compte des questions foncières lorsqu'ils veillent au respect du droit à une alimentation suffisante.

L'auteur

Olivier De Schutter, est, depuis 2008, rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation.

Olivier De Schutter (LL.M., Harvard University ; Ph.D., Université de Louvain (UCL)), Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, est professeur à l'Université catholique de Louvain et au Collège d'Europe (Natolin). Il est également membre de la Global Law School à New York University et professeur invité à Columbia University.

En 2002-2006, il a dirigé le Réseau européen d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux, un group d'experts de haut niveau chargé de conseiller les institutions de l'Union

européenne sur des questions relatives aux droits de l'homme. Il a rempli plusieurs missions d'expertise pour l'Union européenne et le Conseil de l'Europe.

Depuis 2004, et jusqu'à sa nomination comme Rapporteur spécial, il a été Secrétaire général de la Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH), sur les questions de mondialisation et droits de l'homme.

Ses publications portent sur le droit international des droits de l'homme et les droits fondamentaux dans l'Union européenne, en particulier sur les droits économiques et sociaux et les rapports entre droits de l'homme et gouvernance. Son ouvrage le plus récent est **International Human Rights Law** (Cambridge Univ. Press, 2010).

Commentaire

Ce rapport présente plusieurs originalités si on le compare aux autres rapports publiés sur le phénomène d'investissements et d'acquisitions de terres à grande échelle et c'est ce qui fait son grand intérêt.

De par ses responsabilités, l'auteur part de la nécessité de réduire l'insécurité alimentaire, et d'assurer au plus grand nombre possible de personnes le droit à l'alimentation. Pour ces raisons, la protection du droit de propriété et de la relation des peuples autochtones à leur terre est essentielle. Ces droits ont aussi une relation directe avec le droit au travail et le droit au logement.

Dans les pays en développement la pression sur les terres fait chuter la taille moyenne des exploitations (de 2,6 à 1,4 ha en Inde entre 1960 et 2000), et multiplie aussi les paysans sans terre. Chaque année, l'érosion et l'épuisement des sols fait disparaître entre 5 et 10 millions d'ha.

Inversement les pressions commerciales et l'allongement des chaînes d'approvisionnement conduit à la concentration des terres selon le modèle dominant de développement agricole. D'autre part, la réorientation de l'agriculture vers les biocarburants est massive, représentant aujourd'hui environ 35 % des projets d'acquisitions de terres à grande échelle.

Vont également dans le sens d'une tension accrue des mécanismes comme le REDD, les utilisations industrielles des terres, l'urbanisation.

Le rapport s'intéresse aux communautés autochtones, et aux paysans pauvres, dont la possession est instable, ou aux autres utilisateurs qui sont tributaires des biens communs. Il ajoute (p. 8-9) :

« Le message clef est que si la sécurité d'exploitation est importante et devrait être considérée comme primordiale pour réaliser le droit à l'alimentation, les titres individuels de propriété et la création d'un marché pour les droits fonciers peuvent ne pas représenter les meilleures façons d'y parvenir. »

Il développe ainsi une position critique argumentée (voir notamment les points 17 à 21 du rapport) par rapport aux écrits de Hernando de Soto, et à la thèse selon laquelle l'enregistrement foncier et l'attribution de titres de propriété stimuleraient la croissance économique.

« Cela indique l'opposition fondamentale entre deux conceptions de la sécurité d'occupation, celle orientée vers la promotion de la qualité marchande des terres par le titre de propriété, et l'autre orientée vers l'élargissement des droits des groupes concernés afin d'assurer des moyens de subsistance durables. » (n° 21, p. 14)

La discussion serrée que développe l'auteur conduit à cette idée forte selon laquelle les formes coutumières d'occupation et de gestion de la terre sont les meilleurs garants de l'inclusion des plus pauvres dans les systèmes sociaux, alors que la création de marchés des droits fonciers pourrait au contraire les exclure. Ces formes coutumières d'occupation doivent être traitées par le droit.

Pas moins originale est la position de l'auteur en faveur de la réforme agraire, c'est-à-dire en faveur de politiques de redistribution de la terre. Selon lui, c'est un moyen nécessaire lorsque la sécurité d'occupation ne peut pas être suffisamment garantie. Les statistiques démontreraient que les pays où la terre est plus équitablement répartie ont de meilleurs taux de croissance que ceux où la situation est inverse.

« Une répartition plus équitable des terres et le développement des exploitations familiales sur la base d'un propriétaire-exploitant est donc souhaitable tant pour l'efficacité que pour l'équité. Les petites exploitations familiales peuvent utiliser les terres de manière plus durable, car l'agriculture durable est souvent à plus forte intensité de main-d'œuvre et nécessite un rattachement des agriculteurs à la terre. En outre, lorsque les zones rurales font face à un chômage élevé, au sous-emploi du travail et à une relative rareté des terres, il est avisé à la fois du point de vue économique et du point de vue de la justice sociale, d'accroître la productivité des terres plutôt que d'essayer d'augmenter la productivité du travail. » (n° 30, p. 19)

Relevons au passage, qu'après avoir, en note, distingué réforme agraire et réforme foncière, Olivier De Schutter paraît ensuite utiliser les deux expressions de façon plus interchangeable.

L'auteur note que les réformes agraires directement conduites par l'État s'avèrent plus efficaces pour lutter contre les inégalités d'accès à la terre, que les réformes agraires axées sur le marché. Ces dernières ont produit de moins bons résultats, conduisant même parfois à une reconcentration des terres. Les raisons sont analogues à celles qui expliquent les limites d'attribution de titres en tant que moyen d'assurer la sécurité d'occupation.

On peut cependant regretter que le Rapporteur spécial n'ait pas discuté l'objection principale qui concerne les réformes agraires, alors qu'il a très bien présenté les objections qui concernent les politiques d'enregistrement des droits fonciers et de distribution de titres. L'objection est que dans un très grand nombre de cas, les politiques de réforme agraire qui auraient dû partager les grands domaines, ont botté en touche et transformé la redistribution en colonisation agraire de fronts pionniers au détriment des forêts. Les gouvernements ont ainsi évité d'affronter les élites possédantes.

Gérard Chouquer, janvier 2011