

Les droits fonciers et la ruée sur les terres

Résumé



**Conclusion du projet de recherche sur les pressions
commerciales sur les terres dans le monde**

Ward Anseeuw, Liz Alden Wily, Lorenzo Cotula, et Michael Taylor



INTERNATIONAL
LAND
COALITION



L'avenir des sociétés rurales, de la production agricole et des écosystèmes se trouve à la croisée des chemins dans de nombreuses régions de l'hémisphère sud.

Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles des auteurs et ne constituent en aucun cas la position officielle de la Coalition, ni celle de ses membres ou de ses donateurs.

Le Secrétariat de la Coalition souhaiterait recevoir copies de toute publication utilisant cette publication comme source au courriel suivant : info@landcoalition.org.

Illustrations: © Aldo di Domenico 2011

© 2012 Coalition internationale pour l'accès à la terre

À propos de ce rapport

Ce rapport présente la synthèse des conclusions du projet¹ sur les *Pressions commerciales sur les terres dans le monde*, coordonné par le Secrétariat de la Coalition internationale pour l'accès à la terre (ILC) avec le soutien d'un de ses membres, le CIRAD (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement), et la collaboration de plus de quarante organisations locales et de la société civile, universitaires et instituts de recherche du monde entier. Vingt-huit études de cas, études thématiques et comptes rendus régionaux résultant de ce projet ont déjà été publiés². Ce rapport inclut en outre des données plus récentes issues de la matrice des transactions foncières en cours, destinée à faire le suivi de ces opérations à grande échelle.

L'objectif n'est pas de fournir une revue complète de la littérature, de plus en plus abondante, sur les transactions foncières et les pressions commerciales sur les terres au sens large, mais de présenter, résumer et interpréter les éléments qui aujourd'hui se dégagent de ces deux projets réalisés en collaboration. L'objectif est de tirer de cet ensemble de données des conclusions concernant les caractéristiques principales de cette ruée vers les terres, ses conséquences, les facteurs contextuels qui déterminent ces conséquences, et les réponses que la société civile, les gouvernements et les partenaires du développement doivent y apporter.

La “ruée sur les terres”

Le thème de ce rapport est plus communément appelé « accaparement des terres ». Il fait l'objet d'une attention générale depuis 2008, suite à une série d'accords transnationaux très médiatisés sur la location de terres d'une surface sans précédent. Depuis, il est devenu évident que ce phénomène est plus diversifié, plus ample et peut-être moins récent qu'il ne semblait l'être au début. Bien que les transactions les plus médiatisées aient été transnationales par nature et centrées sur la production de denrées alimentaires et de biocarburants, il est difficile sur le plan analytique de les distinguer des tendances plus générales du phénomène croissant de pression commerciale sur les terres, caractérisé par un ensemble plus diversifié d'acteurs, d'échelles et de facteurs économiques. Cette pression fait partie de processus historiques de transformation économique et sociale à plus long terme. Néanmoins, avec l'intensification des pressions commerciales sur les terres depuis la crise des prix alimentaires de 2008, ceux-ci sont entrés dans une nouvelle phase. C'est dans ce sens que ce rapport parle de nouvelle « ruée sur les terres ».

Les pauvres supportent des coûts disproportionnés, mais ne récoltent que très peu de bénéfices, en raison d'une gouvernance médiocre



1 La version complète de ce rapport peut être téléchargée à l'adresse suivante www.landcoalition.org/publications

2 <http://www.landcoalition.org/cplstudies>

Les organisations suivantes ont participé au projet de recherche sur les pressions commerciales sur les terres dans le monde :



Conclusions principales

Les conclusions de ce rapport s'appuient sur des études de cas qui fournissent des indications sur les réalités locales et nationales, et sur le suivi en cours, au niveau mondial, des transactions foncières à grande échelle, pour lequel les données font l'objet d'un recoupement permanent. Cependant, bien qu'il soit nécessaire de poursuivre les recherches et le suivi, il est important de tirer certaines conclusions et de voir les implications sur le plan politique des résultats dont nous disposons déjà. Les principaux messages peuvent être formulés comme suit :

- Il est probable que la forte demande mondiale de terres continuera sur le long terme, même si la hausse considérable observée entre 2005 et 2008 devrait se stabiliser.
- Les droits fonciers, les droits aux ressources des communautés rurales, ainsi que leurs moyens de subsistance sont menacés par le modèle dominant des acquisitions de terres à grande échelle. La plupart des conclusions confirment que l'expression « accaparement des terres » est largement justifiée.
- Les pauvres supportent des coûts disproportionnés, mais ne récoltent que très peu de bénéfices, en raison d'une gouvernance médiocre dont certains aspects sont la faible protection des droits d'accès des pauvres aux ressources, la mise à l'écart de leurs droits dans les régimes commerciaux, des prises de décision corrompues et irresponsables et le désintérêt des

politiques à l'égard de la petite agriculture. Les femmes sont particulièrement vulnérables.

- La faible protection juridique des ressources détenues dans le cadre de régimes coutumiers rend les populations locales fragiles face à l'éviction alors même que les gouvernements rendent les terres disponibles à l'acquisition privée. Les terres et les ressources que, traditionnellement, elles possèdent et exploitent collectivement sont particulièrement sensibles.
- Les actions mises en œuvre par les gouvernements hôtes sont insuffisantes pour limiter l'appauvrissement croissant des communautés rurales, conséquence attendue de la « ruée sur les terres ». Quant aux lois internationales, elles ne sont pas non plus mises en œuvre de telle manière qu'elles soient au service de cette exigence.
- Le défi consiste à mettre un terme aux évictions et aux attributions de terres qui ne relèvent pas réellement de l'intérêt général, à reconnaître juridiquement les droits des pauvres des zones rurales et à s'orienter vers des modèles plus équitables qui accordent un rôle décisif aux utilisateurs des terres existants.



Caractéristiques, moteurs, impacts et facteurs déterminant les impacts

Ce rapport définit tout d'abord les caractéristiques de la ruée actuelle sur les terres, son ampleur, les acteurs impliqués et les tendances à long terme qui régissent la concurrence. Il en présente ensuite les conséquences, particulièrement pour les pauvres en milieu rural, et traite des raisons pour lesquelles elle génère les résultats si souvent négatifs observés. En s'appuyant sur les données qui ressortent de la matrice des transactions foncières, il est possible d'identifier **les caractéristiques et les moteurs** suivants :

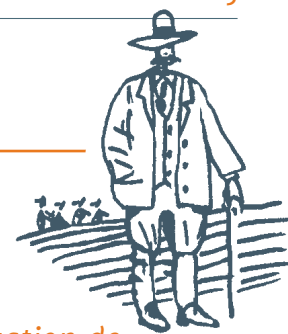
- La matrice foncière comporte des transactions répertoriées comme acceptées ou en cours de négociation dans le monde entier, entre l'année 2000 et 2010, pour un total de **203 millions d'hectares**. Cette superficie est équivalente à huit fois la taille du Royaume-Uni. Sur ce total, des marchés conclus pour **71 millions d'hectares** ont fait l'objet, jusqu'à présent, de vérifications croisées, confirmant l'ampleur sans précédent de la ruée sur les terres ces dix dernières années. Il est probable qu'un très grand nombre d'autres transactions ne sont pas signalées.
- **La ruée sur les terres ne concerne pas seulement la production alimentaire et les terres agricoles.** Sur les transactions qui ont donné lieu à des vérifications croisées, et pour lesquelles nous connaissons l'objet, 78 % concernent la production agricole, dont les trois quarts de biocarburants. L'industrie minière, le tourisme et la reconversion forestière, constituant les 22 % restants, contribuent également de manière significative.
- **L'Afrique est la cible privilégiée de la ruée sur les terres** avec 134 millions d'hectares de transactions répertoriées, parmi lesquels 34 millions ont fait l'objet de vérifications croisées. La deuxième cible la plus importante est l'Asie, avec 29 millions d'hectares vérifiés.
- **Les acquisitions visent souvent les meilleures terres.** Elles sont fréquemment irrigables et à proximité des infrastructures, ce qui occasionne davantage de conflits avec les utilisateurs des terres existants.
- **Les élites nationales jouent un rôle majeur dans les acquisitions de terres**, même si l'accent est communément mis sur les acteurs étrangers.

L'investissement étranger direct (IED) est aussi en grande partie intra-régional.

La ruée sur les terres la plus récente a été principalement déclenchée par la crise des prix alimentaires de 2007-2008. Mais loin d'être un phénomène de courte durée, il est probable qu'elle se poursuivra sur le long terme, en raison des tendances qui la sous-tendent. À terme, les **moteurs** d'une concurrence accrue sur les terres sont la croissance démographique et l'augmentation de la consommation d'une minorité mondiale. Dans l'immédiat, les moteurs identifiés par les études comportent la demande des marchés en produits alimentaires, biocarburants, matières premières et bois. Le marché de la compensation carbone est un facteur émergent qui a d'ores et déjà entraîné des acquisitions de terres à grande échelle. Les études de cas mentionnent également les flux spéculatifs de capitaux attirés par l'espoir d'une hausse des valeurs foncières.

Ces tendances créent des opportunités, mais également des risques. Alors que la perspective d'une augmentation des investissements étrangers dans l'agriculture des pays en développement est généralement bien accueillie, il ressort des études de cas que le modèle dominant n'exploite pas au mieux les opportunités existantes et que ce sont les pauvres des zones rurales qui en supportent les coûts de façon disproportionnée. Les études de cas permettent de tirer les conclusions suivantes en ce qui concerne les **impacts** :

- **De nombreux projets ne se sont pas concrétisés ou ont connu des retards importants**, à cause des difficultés, fréquemment sous-estimées, à créer et à gérer de grandes exploitations dans des contextes souvent complexes. Lorsque les acquisitions génèrent de bons rendements, ceux-ci sont souvent liés à la capture des rentes, par exemple à travers le contrôle des chaînes d'approvisionnement ou l'augmentation du prix des terres.
- Pour essayer d'attirer les investissements, **les gouvernements renoncent à un revenu en introduisant des exonérations fiscales et en proposant des frais**



A terme, les moteurs d'une concurrence accrue sur les terres sont la croissance démographique et l'augmentation de la consommation d'une minorité mondiale

de location minimales. Ils se privent ainsi d'un instrument essentiel pour tirer un bénéfice public des chaînes d'approvisionnement ou de l'augmentation des prix fonciers.

- **Les pauvres des zones rurales sont souvent dépossédés des terres et des ressources en eau gérées par les régimes coutumiers.** Si quelques situations mettent en lumière des expulsions de terres agricoles exploitées de manière permanente et de maisons, de nombreux cas révèlent également une pression accrue exercée sur les ressources dont dépendent les moyens de subsistance des populations rurales, par la perte de l'accès aux pâturages, aux forêts et aux marais qui, selon le droit coutumier, sont détenus en tant que biens communs. La question de la légitimité des locations commerciales sur des terres autrefois sans titres de propriété empêche également les communautés de demander et de sécuriser de tels titres de propriété. Des projets d'irrigation à grande échelle ont entraîné une concurrence accrue et même certains conflits avec les utilisateurs d'eau en local et en aval.
- **La compensation pour les pertes en ressources est rarement appropriée,** particulièrement en raison du manque de reconnaissance juridique des droits de propriété coutumiers sur ces ressources. Là où les communautés sont dépossédées de leurs terres à grande échelle, elles perdent non seulement leurs moyens de subsistance, mais également leur plus grand avoir en capital.
- **Les estimations en termes de création d'emplois sont souvent surestimées,** au moins aux stades initiaux. Les emplois qui se concrétisent sont souvent mal payés et précaires, et parfois en lien avec la seule phase initiale de mise en œuvre.
- **Les femmes sont particulièrement vulnérables** en raison de la discrimination systématique dont elles font l'objet dans la reconnaissance de leurs droits fonciers, dans les discours publics et dans les prises de décision, et en raison de leur pauvreté monétaire relative et de leur vulnérabilité physique.
- **La ruée sur les terres entraîne la conversion d'écosystèmes naturels sur de grandes étendues.** Elle s'accompagne de la perte des services rendus par l'écosystème et celle de la biodiversité. Les forêts sont particulièrement affectées, mais les études de cas ont

révélé que les pâturages, les marais et les zones humides sont également visés. Il existe peu de témoignages où les besoins en eaux des projets à grande échelle sont pris en charge de manière satisfaisante.

Ces premières conclusions sont très préoccupantes. Le rapport suggère que la ruée sur les terres a des impacts négatifs en raison de quatre **faiblesses majeures de la gouvernance**. Dans la mesure où elles déterminent les conditions dans lesquelles ont lieu les investissements et la prise de décision en matière de foncier, elles sont autant de facteurs importants influant sur les conséquences de la ruée sur les terres :

- **Une gouvernance démocratique défaillante** : en dépit des avancées de la démocratisation dans le monde, des lacunes importantes en termes de transparence, de responsabilisation et d'autonomisation des populations contribuent à l'appropriation des ressources par les élites.
- **Une gouvernance foncière qui manque à ses obligations envers les populations rurales pauvres** : de nombreux systèmes juridiques nationaux centralisent le contrôle des terres et minent ou ignorent les droits fonciers des exploitants locaux, ouvrant ainsi la voie à des attributions de terres à grande échelle, qui, si elles sont injustes, n'en restent pas moins légales.
- **Une gouvernance économique qui manque à ses obligations envers les populations rurales pauvres** : les régimes du commerce international et des investissements fournissent une protection juridique solide aux investisseurs internationaux, alors que les dispositions internationales sont moins nombreuses et moins efficaces en ce qui concerne la protection des droits des pauvres en milieu rural ou l'assurance qu'une augmentation du commerce et des investissements

La politique de développement agricole est de plus en plus détournée au bénéfice de projets commerciaux à grande échelle, sous-estimant le potentiel de production des petites exploitations

se traduise par la réduction de la pauvreté et un développement inclusif et durable.

- **La mise à l'écart de la petite agriculture** : la politique de développement agricole est de plus en plus détournée au bénéfice de projets commerciaux à grande échelle, sous-estimant le potentiel de production des petites exploitations et excluant les petits exploitants en tant que partenaires. En dépit des résultats mitigés de l'agriculture à grande échelle en Afrique, l'idée que les grandes exploitations sont nécessaires à la modernisation du secteur reste prépondérante parmi les responsables politiques.

Chacun de ces facteurs crée des conditions qui empêchent la prise de bonnes décisions et qui permettent des transferts de terres aux effets néfastes. Un cercle vicieux est en outre ainsi entretenu : la ruée sur les terres exacerbe et empire à son tour chacun de ces facteurs de gouvernance. Sur le plan de la gouvernance démocratique, l'intérêt commercial accru pour les terres exerce une influence corruptrice, minant les processus attendus et alimentant des distorsions politiques et réglementaires. Sur le plan de la gouvernance foncière, les attributions de terres à grande échelle telles que les concessions ont souvent pour effet de créer l'incertitude parmi les propriétaires fonciers locaux et aggravent l'insécurité des régimes fonciers, même quand les transactions ne sont pas menées à terme et que les conversions des terres n'auront probablement jamais lieu. Sur le plan de la gouvernance économique et de la mise à l'écart de la petite agriculture, la vague actuelle d'acquisitions de terres pénalise encore plus les petits producteurs lorsqu'il s'agit de se positionner comme des concurrents effectifs et d'influencer les politiques agricoles et commerciales en leur faveur.

La terre à la croisée des chemins

L'éviction et la marginalisation des pauvres en zones rurales ne sont pas récentes. Au contraire, la ruée actuelle sur les terres représente une accélération des processus en cours, qui semble devoir se poursuivre. Ainsi le rapport conclut-il que l'avenir des sociétés rurales, de la production agricole et des écosystèmes se trouve à la croisée des chemins dans de nombreuses régions de l'hémisphère sud. Dans le contexte des faiblesses de la gouvernance et de la politique mentionnées plus haut, les flux de capitaux transnationaux et nationaux poussent les régimes fonciers et les systèmes de production agricole dans une direction qui apparaît de moins en moins idéale. Il est urgent d'agir pour mettre un terme aux transferts de terres néfastes et pour réorienter les capitaux vers des formes d'investissement plus fructueuses, le cas échéant.



L'intérêt commercial accru pour les terres exerce une influence corruptrice, minant les processus attendus et alimentant des distorsions politiques et réglementaires

Considérations politiques

1. Reconnaître et respecter le droit des populations rurales sur les ressources, dans toutes les transactions foncières à grande échelle

L'évaluation des terres dans un objectif d'acquisition ou d'investissement doit s'effectuer en partant du principe qu'aucune terre n'est « inexploitée », « en friche » ou « inutilisée », mais que toutes sont exploitées et importantes pour les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire des communautés rurales. Et aussi avec le postulat qu'elles font l'objet de droits coutumiers collectifs ou de droits individuels, y compris les terres qualifiées de « terres domaniales », « terres publiques » et « terres gouvernementales ». Tous les utilisateurs et ceux qui revendiquent les terres doivent être considérés comme ayant un droit moral de propriété, quel que soit le statut juridique officiel de leurs revendications. Enfin, quand l'acquisition de terres, à travers l'achat, la location, la concession ou tout autre forme de transfert de droits, représente un élément nécessaire et légitime d'une stratégie d'investissement, cette acquisition doit s'effectuer en appliquant rigoureusement le principe du consentement libre, préalable et éclairé des utilisateurs actuels et de ceux qui revendiquent un droit sur ces terres. Les acquisitions de terres à grande échelle ne doivent constituer un modèle d'investissement qu'en dernier recours.

2. Reconnaître juridiquement les droits fonciers des pauvres des zones rurales, y compris sur les ressources collectives

Il est nécessaire de remédier à la faiblesse du statut juridique des droits fonciers de la majorité des pauvres en milieu rural. Il faut accorder aux droits de propriété coutumiers, individuels et collectifs, et aux droits d'utilisation des terres et des ressources en eau, détenus individuellement ou collectivement, la même valeur juridique qu'aux droits légaux, même si ces intérêts coutumiers ne sont pas officiellement reconnus. Qui plus est, la délimitation et la démarcation des terres ou territoires communaux est une priorité face à la concurrence accrue pour les terres.

Plus généralement, il est nécessaire de s'orienter vers des politiques foncières centrées sur les personnes, qui reconnaissent le rôle essentiel joué par les populations locales - incluant de manière explicite les femmes - dans l'utilisation et la gestion des terres. Il est impératif, au niveau local, de développer des institutions habilitées à administrer les terres et les ressources naturelles. Il faut répondre aux déséquilibres des pouvoirs en donnant explicitement la priorité aux intérêts des groupes vulnérables d'utilisateurs des terres, y compris ceux qui sont sans terre, les familles pauvres en terre et les travailleurs agricoles.

3. Placer la production des petites exploitations au cœur des stratégies de développement agricole

Les gouvernements et partenaires du développement doivent réévaluer le rôle que les quelque 500 millions de petits exploitants agricoles, pasteurs nomades et utilisateurs des forêts peuvent jouer pour répondre durablement aux besoins réels liés à la demande croissante en produits alimentaires et agricoles. Les politiques et les services de soutien doivent rétablir l'équilibre et accorder aux petits exploitants des chances égales aux investisseurs privés pour remplir ce rôle. Il est donc impératif de fournir aux petits exploitants la capacité, les finances et la réglementation nécessaires à l'augmentation de leur productivité, de leur production et de leur compétitivité, et les moyens de faire face aux risques et à la vulnérabilité. En outre, il faut aider les petits exploitants à s'organiser, à représenter leurs intérêts, à réaliser des économies d'échelle pour accéder aux marchés et aux chaînes d'approvisionnement, et à bénéficier ainsi des tendances des marchés mondiaux et des flux de capitaux. Enfin, il est nécessaire d'envisager des modèles alternatifs qui ne se fondent pas sur l'acquisition des terres mais sur des partenariats entre entreprises et communautés, par exemple le partage des capitaux ou l'agriculture sous contrat. Ils peuvent représenter des solutions mutuellement avantageuses, où les communautés disposent de droits aux ressources suffisamment sécurisés et d'une capacité d'organisation et de négociation.

4. Amener les lois internationales sur les droits humains à s'appliquer aux pauvres des zones rurales

La sécurisation des droits fonciers locaux est essentielle pour jouir des droits humains reconnus sur le plan international, tels le droit à l'alimentation et le droit à la propriété. Dans sa forme actuelle, le droit international n'offre que peu de recours aux individus affectés négativement par les acquisitions de terres à grande échelle. Il est crucial de continuer à développer des directives internationales sur certains droits humains spécifiques³, afin de renforcer les solutions juridiques offertes par les traités contraignants. En tant que principaux acteurs de la législation internationale, les États doivent ratifier les traités qui établissent des normes sur les droits humains (comme la Convention n°169 de l'Organisation internationale du travail et le protocole qui établit la Cour africaine des droits humains et des peuples), et ils doivent travailler au renforcement des solutions juridiques. La société civile peut également jouer un rôle essentiel, en vérifiant le respect des droits humains, en contestant les actions qui portent atteinte à la jouissance de ces droits et en portant plainte auprès d'organismes internationaux comme la Cour africaine pour repousser les limites de la législation sur les droits humains, grâce à l'interprétation autoritaire des traités existants.

5. Orienter les prises de décision sur les questions foncières vers l'inclusion, la transparence et la responsabilisation

Sans transparence, responsabilisation ni débat ouvert, la prise de décision sur les questions foncières continuera à être influencée par les intérêts particuliers, aux dépens des utilisateurs des terres en milieu rural. De même, sans transparence, les acheteurs de terres ne sont pas tenus de respecter les obligations contractuelles, les lois nationales et les directives d'application volontaire. Il est donc nécessaire d'exiger et de permettre, au niveau national et local, la mise en place de débats rassemblant toutes les parties prenantes et traitant des acquisitions de terres à grande échelle (généralités et exemples spécifiques), ainsi que de questions plus vastes. L'objectif est de se mettre d'accord sur les cadres nationaux à développer concernant les investissements

fonciers, la sécurité alimentaire et le développement rural. De même, il est nécessaire de soutenir la capacité d'action collective et de travail en réseau des populations locales, et en particulier la mise en place d'organisations sociales qui représentent les intervenants directs, y compris les cultivateurs, les femmes, les personnes sans terre et les peuples autochtones. Il convient de communiquer dans leur intégralité les informations portant sur les contrats existants et toutes les acquisitions considérées, et de soutenir la surveillance, par la société civile, de toutes les acquisitions de terres à grande échelle et de l'exécution des obligations contractuelles. Ces dispositions permettront d'assumer ses responsabilités et de fournir les données factuelles nécessaires pour agir.

6. Garantir la viabilité environnementale des décisions sur les acquisitions et les investissements affectant les terres et les réserves en eau

Les décisions concernant les conversions de terres à grande échelle doivent être prises en tenant pleinement compte des coûts générés, y compris les conséquences sur la fourniture des services et des biens environnementaux, notamment l'eau, dont dépendent les moyens de subsistance locaux. Là où la législation nationale fournit des mesures de protection adéquates, comme des évaluations de l'impact sur l'environnement (EIE) sévères, complètes et indépendantes, celles-ci doivent être mises en œuvre ouvertement et de façon transparente, avec publication des résultats. Pour l'extraction de l'eau, les contrats doivent fixer des limites exécutoires, en s'appuyant sur des évaluations approfondies concernant les taux d'extraction durable (en local, en aval et pour l'avenir) et les besoins en eau.

Sans transparence, responsabilisation ni débat ouvert, la prise de décision sur les questions foncières continuera à être influencée par les intérêts particuliers, aux dépens des utilisateurs des terres en milieu rural

3 Par exemple, les directives d'application volontaire sur le droit à l'alimentation et les principes concernant les investissements fonciers élaborés par le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation, ainsi que les principes directeurs développés par le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies chargé de la question des droits de l'homme et des entreprises.

il est nécessaire de s'orienter vers des politiques foncières centrées sur les personnes, qui reconnaissent le rôle essentiel joué par les populations locales – incluant de manière explicite les femmes – dans l'utilisation et la gestion des terres.





Coalition Internationale pour l'Accès à la Terre

Secretariat

Via Paolo di Dono, 44

télécopie: +39 06 5459 3628

00142 – Rome, Italie

info@landcoalition.org

tél: +39 06 5459 2445

www.landcoalition.org



INTERNATIONAL
LAND
COALITION