



Assemblée générale

Distr. générale
28 décembre 2009
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Treizième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter

Additif

**Acquisitions et locations de terres à grande échelle: ensemble
de principes minimaux et de mesures pour relever le défi au
regard des droits de l'homme**

Résumé

Dans le présent additif à son rapport, le Rapporteur spécial analyse une tendance qui s'est accélérée après la crise mondiale des prix alimentaires de 2008, à savoir les acquisitions et locations de terres à grande échelle.

On estime que depuis 2006, entre 15 et 20 millions d'hectares de terres agricoles dans les pays en développement ont fait l'objet de transactions ou de négociation impliquant des investisseurs étrangers. Le Rapporteur spécial fait le point de l'effet que peut avoir cette situation sur le droit à une alimentation suffisante, et rappelle à cet égard les obligations pertinentes que le droit international des droits de l'homme impose aux États.

À partir de cette analyse, le Rapporteur spécial propose un ensemble de mesures et de principes fondamentaux à l'intention des États hôtes et des investisseurs. Ces principes ont pour objet d'apporter des éléments d'information à l'appui des initiatives en cours, comme l'adoption par des organisations internationales et régionales de directives concernant les politiques et la gouvernance foncières. Leur but principal est de faire en sorte que les négociations aboutissant à l'acquisition et à la location de terres respectent un certain nombre de conditions de procédure, notamment en ce qui concerne la participation éclairée des populations locales. Ils visent aussi à assurer un partage satisfaisant des avantages et énoncent une condition selon laquelle, en aucune circonstance, ce type de transaction ne saurait l'emporter sur les obligations contractées par les États dans le domaine des droits de l'homme.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–10	4
II. Le contexte.....	11–14	7
III. Le droit fondamental à une alimentation suffisante	15–22	9
IV. Les droits des utilisateurs de la terre et des peuples autochtones en particulier.....	23–28	12
V. Les droits fondamentaux des travailleurs agricoles	29	15
VI. La négociation des locations ou des acquisitions de terres à grande échelle et les droits des populations locales	30–32	15
A. Le droit à l'autodétermination et l'exploitation des ressources naturelles.....	30	15
B. Le droit au développement: transparence et obligation de rendre compte dans l'utilisation des recettes	31–32	16
VII. Conclusion	33	17
Annexes		
Droit de l'homme: principes minimaux applicables aux acquisitions ou locations de terres à grande échelle.....		18

I. Introduction

1. Le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter, présente cet additif à son rapport annuel qui est soumis en application de la résolution 10/12 du Conseil des droits de l'homme. L'additif se fonde sur un projet publié en juin 2009 auquel diverses parties prenantes ont accordé une très grande attention et qui a servi de source d'inspiration à la table ronde sur la promotion de l'investissement responsable dans l'agriculture, convoquée le 23 septembre 2009 en marge de la soixante-quatrième session de l'Assemblée générale¹.

2. Le processus d'acquisition et de location de terres et à grande échelle s'est accéléré après la crise mondiale des prix alimentaires de 2008. Certains grands pays importateurs de produits alimentaires et exportateurs de capitaux semblent avoir perdu confiance dans les marchés mondiaux comme source stable et fiable de produits alimentaires. Les investisseurs privés, y compris les fonds d'investissement, sont de plus en plus attirés par le secteur agricole et spéculent de plus en plus sur les terres arables. Dans le présent additif à son rapport, le Rapporteur spécial analyse comment ces investissements pourraient avoir des conséquences sur le droit à l'alimentation. Rappelant les obligations des États en vertu du droit international des droits de l'homme, il s'attache à donner des orientations pour faire en sorte que les accords d'investissement ne se soldent pas par des violations du droit fondamental à une alimentation suffisante.

3. Conformément à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, chaque État est tenu d'assurer à toute personne soumise à sa juridiction l'accès à un minimum de nourriture indispensable, qui soit suffisante, adéquate sur le plan nutritionnel et salubre, afin de faire en sorte que cette personne soit à l'abri de la faim². Les obligations des États comportent trois dimensions: respecter et protéger le droit fondamental à l'alimentation et lui donner effet. L'État doit s'abstenir de compromettre la capacité des individus et des groupes de pourvoir à leur propre alimentation, lorsqu'une telle capacité existe (respecter), et d'empêcher autrui – en particulier les acteurs du secteur privé tels que les entreprises – de porter atteinte à cette capacité (protéger). Enfin, l'État est engagé à renforcer activement la capacité des individus de s'alimenter (donner effet).

4. Le cadre du droit à l'alimentation est une source importante d'enseignements à l'appui du débat sur les acquisitions ou locations de terres à grande échelle. L'arrivée d'investisseurs dans le secteur agricole peut offrir certaines possibilités, mais elle s'accompagne également de problèmes majeurs au regard des droits de l'homme, et les investissements susceptibles de porter atteinte aux droits fonciers suscitent des préoccupations particulières. Le droit fondamental à l'alimentation serait violé si les personnes qui tirent leurs moyens d'existence de la terre, y compris les pasteurs, ne pouvaient plus avoir accès à celle-ci et n'avaient pas de solutions de substitution appropriées, si le revenu local était insuffisant pour compenser l'effet-prix découlant du passage à la production de denrées alimentaires pour l'exportation, ou si les recettes des petits exploitants locaux devaient chuter suite à l'introduction sur le marché national d'aliments à bas prix produits dans le cadre de grandes plantations plus compétitives créées grâce à l'arrivée des investisseurs. Lors de la conclusion d'accords portant sur l'acquisition

¹ La table ronde était coprésidée par le Gouvernement japonais, la Banque mondiale, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fonds international de développement agricole (FIDA) et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. Trente et un gouvernements et 13 organisations y ont participé.

² Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 12 (1999) sur le droit à une nourriture suffisante (art. 11), par. 14.

ou la location de terres à grande échelle, les États devraient tenir compte des droits de ceux qui utilisent la terre dans les zones où l'investissement est opéré ainsi que des droits des travailleurs agricoles. Ils devraient également être guidés par la nécessité de garantir le droit à l'autodétermination et le droit au développement de la population locale.

5. Dans l'annexe au présent rapport, le Rapporteur spécial propose un certain nombre de principes reposant sur le droit des droits de l'homme en vigueur, l'objectif étant d'apporter des éléments d'information à l'appui des initiatives en cours, comme l'adoption par des organisations internationales et régionales de directives concernant les politiques et la gouvernance foncières. 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. Les États d'origine des investisseurs privés ont également l'obligation de réglementer la conduite de ces investisseurs à l'étranger, en particulier si l'État d'accueil ne semble pas désireux ou capable de le faire³. Les banques de développement, y compris la Banque mondiale et son organe chargé des opérations avec le secteur privé, la Société financière internationale, qui sont liées par le droit international des droits de l'homme dans le cadre du droit international général⁴, devraient d'emblée subordonner leur soutien à tout investissement massif dans des terres agricoles au respect des principes minimaux exposés ci-dessous. Ces principes ne sont pas facultatifs. Ils découlent des normes internationales en vigueur dans le domaine des droits de l'homme.

6. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), agissant en collaboration avec ses partenaires, dont ONU-Habitat, la Banque mondiale, le Fonds international de développement agricole, des gouvernements et la société civile, travaille actuellement à l'élaboration de directives volontaires à l'appui d'une gouvernance responsable du mode de possession des terres et d'autres ressources naturelles. Le processus d'élaboration de ces directives est largement ouvert et vise à permettre aux intéressés, en particulier aux États, d'être parties prenantes aux directives, dans le cadre d'un certain nombre de consultations régionales. Le Rapporteur spécial appuie sans réserve ce processus. Les principes minimaux relatifs aux droits de l'homme énoncés ci-dessous et récapitulés à l'annexe au présent rapport devraient être considérés comme une garantie minimale et non comme un succédané de directives plus concrètes, et ils ne devraient pas non plus faire concurrence à ces dernières. Comme la FAO et ses partenaires, le Rapporteur

³ Voir, par exemple, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations générales n° 14 (2000) sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), par. 39, et n° 15 (2002) sur le droit à l'eau (art. 11 et 12), par. 31. Dans l'Observation générale n° 14, le Comité déclare que les États parties devraient «empêcher tout tiers de violer ce droit [le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint protégé en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels] dans d'autres pays s'ils sont à même d'influer sur ce tiers en usant de moyens d'ordre juridique ou politique compatibles avec la Charte des Nations Unies et le droit international applicable». De même, en 2007, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a demandé au Canada de «... prendre les mesures législatives ou administratives voulues pour empêcher les sociétés transnationales immatriculées au Canada d'opérer d'une manière préjudiciable à l'exercice de leurs droits par les peuples autochtones dans des territoires situés hors du Canada. Le Comité recommand[ait] en particulier à l'État partie d'examiner les moyens de mettre en cause la responsabilité des sociétés transnationales immatriculées sur son territoire» (CERD/C/CAN/CO/18, par. 17). Voir également le rapport du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises (A/HRC/8/5, par. 91).

⁴ Cour internationale de Justice, interprétation de l'Accord du 25 mars 1951 entre l'Organisation mondiale de la santé et l'Égypte, avis consultatif (20 décembre 1980), p. 73, voir p. 89 et 90, par. 37 («L'organisation internationale est un sujet de droit international lié en tant que tel par toutes les obligations que lui imposent les règles générales du droit international...»).

spécial est convaincu qu'il est dans l'intérêt de tous, investisseurs (publics ou privés) et États hôtes, que les investissements fonciers soient effectués de façon responsable. Sinon, ils ne seront pas viables et ils risquent d'aggraver les conflits sociaux. Ces principes devraient être considérés comme une contribution au processus plus large et plus ouvert qui devrait déboucher sur des directives plus concrètes et détaillées, ce dont le Rapporteur spécial se félicite.

7. Il faut réunir trois conditions. Premièrement, le débat sur les acquisitions ou locations de terres à grande échelle, que le présent additif vise à enrichir, ne doit pas nous faire oublier que la ruée vers les terres agricoles des pays en développement est en grande partie imputable à nos propres échecs. Nous ne sommes pas parvenus par le passé à investir suffisamment dans l'agriculture et le développement rural dans les pays en développement, en particulier en Afrique subsaharienne. Nous n'avons pas réussi à promouvoir des moyens de production agricole qui n'appauvrissent pas les sols et n'épuisent pas les réserves d'eau souterraine. Et aujourd'hui, nous ne sommes pas à même de mettre en place des marchés mondiaux opérationnels et plus fiables pour les produits agricoles. Il serait injustifiable de chercher à mieux réglementer les accords sur les acquisitions ou locations de terres à grande échelle, sans également prendre en compte, vu l'urgence du problème, les circonstances qui font que ces accords semblent représenter une solution souhaitable.

8. Deuxièmement, le Rapporteur spécial a régulièrement insisté sur la nécessité de mettre en place des systèmes agricoles propres à soutenir, à titre prioritaire, la production de denrées alimentaires pour répondre aux besoins locaux. Les investissements ne sont justifiés que dans la mesure où ils peuvent améliorer la sécurité alimentaire locale en augmentant la productivité et en desservant les marchés locaux, tout en évitant d'accroître les inégalités de revenus dans les zones rurales. C'est cette préoccupation pour la sécurité alimentaire locale qui inspire, en particulier, le principe n° 8 de l'ensemble des principes énumérés à l'annexe au présent rapport.

9. Troisièmement, le Rapporteur spécial tient à insister sur le fait que les principes énumérés à l'annexe sont des principes minimaux. Cela signifie qu'un investissement à grande échelle dans des terres ne sera pas nécessairement justifié, même s'il est conforme aux différents principes énumérés. En effet, ces principes engagent les gouvernements à examiner attentivement les coûts d'opportunité lors de la cession de terres à un investisseur (principe 1); à envisager des solutions de rechange aux accords qui ont une incidence sur le régime foncier (principe 4) et à réaliser en concertation une étude d'impact préalablement à la conclusion de tels accords (principe 9). Dans la plupart des cas d'investissements à grande échelle examinés par le Rapporteur spécial, les avantages de l'investissement (en termes de création d'infrastructures, de débouchés, et d'accès au crédit) pourraient être obtenus – dans l'intérêt tant de l'investisseur que du producteur – moyennant l'application d'autres formules telles que l'agriculture contractuelle, sans qu'il soit nécessaire d'apporter le moindre changement aux droits fonciers. Il conviendrait d'étudier les solutions possibles avant d'envisager toute modification de ces droits. Faute d'accorder la priorité à ces solutions, le développement du processus d'acquisition ou de location de terres à grande échelle se traduira par rien de moins qu'une contre-réforme agraire. Une telle conséquence serait tout à fait inacceptable et irait directement à l'encontre de la réalisation du droit à l'alimentation, en marginalisant plus encore les populations dont les moyens de subsistance sont subordonnés à l'accès à la terre.

10. Les principes énumérés à l'annexe visent les investissements réalisés à grande échelle dans des terres agricoles par des investisseurs étrangers, qu'ils appartiennent au secteur privé ou public. Mais la spéculation actuelle sur les terres et les pressions d'ordre commercial qui s'exercent sur ceux qui les utilisent sont principalement imputables aux investisseurs nationaux, notamment dans le contexte actuel où le regain d'intérêt pour l'investissement agricole menace d'accroître la concentration foncière. Bien que, face à ces

pressions, les principes ne soient pas entièrement applicables, le Rapporteur spécial se propose d'élaborer un rapport thématique sur la question des droits fonciers, en vue de le présenter à l'Assemblée générale à sa soixante-cinquième session.

II. Le contexte

11. Ces trois ou quatre dernières années, les investisseurs privés et les gouvernements ont montré un intérêt croissant pour l'acquisition ou la location à long terme de vastes étendues de terres arables (plus de 1 000 ha) dans un certain nombre de pays, essentiellement dans le monde en développement. Selon une estimation de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, depuis 2006, de 15 à 20 millions d'hectares de terres agricoles dans les pays en développement ont fait l'objet de transactions ou de négociations avec des investisseurs étrangers. Ce chiffre correspond à la superficie totale des terres agricoles en France et à un cinquième de toutes les terres agricoles de l'Union européenne. Les plus demandées sont les terres qui se trouvent à proximité de ressources en eau et peuvent donc être irriguées pour un coût relativement faible en termes d'infrastructures, et les terres qui sont le plus près des marchés et à partir desquelles les produits peuvent être facilement exportés. Parmi les principaux pays cibles en Afrique sub-saharienne on citera le Cameroun, l'Éthiopie, le Ghana, Madagascar⁵, le Mali⁶, la République démocratique du Congo⁷, la République-Unie de Tanzanie⁸, la Somalie, le Soudan⁹, et la Zambie. Mais on trouve également des pays cibles en Europe centrale, en Asie et en Amérique latine, parmi lesquels le Brésil, le Cambodge¹⁰, l'Indonésie, le Kazakhstan, le Pakistan¹¹, les Philippines¹², la Russie et l'Ukraine¹³. Les

⁵ À Madagascar, une société indienne, Varun International, a loué 465 000 ha de terres afin de cultiver du riz pour la consommation en Inde. Les termes de cet accord manquent toutefois de clarté. Un accord avec la société sud-coréenne Daewoo Logistics, concernant la location pour une durée de quatre-vingt-dix-neuf ans de 1,3 million d'hectares dans le pays a été négocié, mais n'a pas finalement été confirmé.

⁶ La Libye a loué 100 000 ha de terres au Mali pour la production de riz.

⁷ La Chine aurait acquis 2,8 millions d'hectares de terres en République démocratique du Congo afin de créer la plus importante plantation de palmiers à huile du monde (*New Zealand Herald*, 14 mai 2009).

⁸ Selon des informations parues dans la presse, l'Arabie saoudite cherche à louer 500 000 ha de terres en Tanzanie (*New Zealand Herald*, 14 Mai 2009).

⁹ La Corée du Sud a acquis 690 000 ha de terres au Soudan pour cultiver du blé. Les Émirats arabes unis ont investi dans plus de 400 000 ha pour cultiver du maïs, de la luzerne, du blé, des pommes de terre et des haricots. L'Égypte a obtenu une superficie analogue pour cultiver du blé. Voir *New Zealand Herald*, 14 mai 2009; *The Economist*, 23 mai 2009, p. 60; *The Guardian*, 2 juillet 2008.

¹⁰ D. Montero, «Insecurity drives farm purchases abroad» *Christian Science Monitor*, 22 décembre 2008.

¹¹ S. Kerr et F. Bokhari, «UAE investors buy Pakistan farmland», *Financial Times*, 11 mai 2008.

¹² C. Maceda, «UAE signs MoU with Philippines to ensure food supply», *Gulf News*, 22 juillet 2008, consultable à l'adresse: <http://tinyurl.com/5uts7a>.

¹³ À moins que d'autres sources ne soient citées, cette liste, qui n'est pas exhaustive et qui évolue constamment, se fonde sur les documents suivants: FIDA, «The growing demand for land: risks and opportunities for smallholder farmers», document de travail établi pour la table ronde organisée à l'occasion de la trente-deuxième session du Conseil des gouverneurs du FIDA (18 février 2009), consultable à l'adresse: <http://www.ifad.org/events/gc/32/roundtables/2.pdf>; J. von Braun et R. Meinzen-Dick, «“Land Grabbing” by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities», note d'orientation n° 13, avril 2009, de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires; V. Songwe et K. Deininger, «Foreign investment in agricultural production: opportunities and challenges», *Agriculture and Rural Development Notes*, Banque mondiale, 2009; Reuters, «Factbox: foreign forays into African farming», 20 mars 2009; GRAIN, «Seized! The 2008

pays en développement en général et l'Afrique subsaharienne en particulier, sont visés pour les raisons suivantes: de grandes superficies sont apparemment disponibles, le climat est favorable à la production de cultures, la main-d'œuvre locale est peu coûteuse et la terre est encore relativement bon marché. En 2003, la FAO a estimé qu'une superficie supplémentaire de 120 millions d'hectares – soit deux fois la superficie de la France ou un tiers de celle de l'Inde – seraient nécessaires pour soutenir la croissance de la production alimentaire d'ici à 2030, sans tenir compte des compensations qu'il faudra prévoir pour les pertes qu'entraîneront certainement les formes non viables de production agricole¹⁴. Cette expansion aura lieu principalement dans les pays en développement. Étant donné qu'environ 95 % des terres cultivables en Asie sont déjà utilisées, c'est en Amérique latine et en Afrique que se concentrera principalement la demande de nouvelles terres arables. En effet, selon l'Évaluation agroécologique mondiale, réalisée conjointement par la FAO et l'Institut international pour l'analyse des systèmes appliqués, la plupart des réserves mondiales de terres agricoles (jusqu'à 80 %) se situent dans ces régions¹⁵.

12. Le développement d'un processus d'acquisition ou de location de terres à grande échelle peut s'expliquer par: a) la course à la production d'agrocarburants comme solution de remplacement des combustibles fossiles, phénomène encouragé par des incitations fiscales et des subventions dans les pays développés; b) l'essor démographique et l'urbanisation, conjugués à l'épuisement des ressources naturelles dans certains pays qui de ce fait considèrent les acquisitions foncières à grande échelle comme un moyen d'assurer leur sécurité alimentaire à long terme; c) une préoccupation grandissante, dans certains pays, concernant la disponibilité d'eau douce, qui devient une ressource rare dans plusieurs régions; d) la demande croissante de certains produits de base provenant de pays tropicaux, en particulier les fibres et autres produits ligneux; e) les subventions escomptées pour encourager le stockage du carbone par le reboisement et la lutte contre la déforestation¹⁶; f) et la spéculation, de la part des investisseurs privés plus particulièrement, sur les futures augmentations du prix des terres arables. Ce phénomène n'est certes pas entièrement nouveau, mais il s'est intensifié depuis la crise mondiale des prix alimentaires de 2007-2008, les pays importateurs nets de produits alimentaires ayant en effet considéré que les marchés des matières premières agricoles étaient de plus en plus instables, et donc moins fiables, surtout après que plusieurs grands pays exportateurs de produits alimentaires eurent décidé d'interdire les exportations ou d'augmenter les prélèvements à l'exportation au printemps 2008. Les pays pauvres en ressources, mais riches en réserves monétaires, se sont alors tournés vers l'acquisition ou la location de terres à grande échelle afin d'assurer

land grab for food and financial security», octobre 2008; pour l'Éthiopie, le Ghana, Madagascar et le Mali, L. Cotula et divers collaborateurs, *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investments and International Land Deals in Africa*, (Londres/Rome, Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), FAO et FIDA, 2009).

¹⁴ FAO, *World Agriculture: Towards 2015/2030, an FAO Perspective*, (Londres, Earthscan, 2003), sect. 4.3.2 (*Agriculture mondiale: horizon 2015/2030*, rapport abrégé en français).

¹⁵ G. Fischer et divers collaborateurs, *Global Agro-Ecological Assessment for Agriculture in the 21st Century*, Rome, FAO et Institut international pour l'analyse des systèmes appliqués, 2002.

¹⁶ C'est le cas notamment dans le cadre du Mécanisme pour un développement propre (MDP) prévu à l'article 12 du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Le MDP permet aux pays qui se sont engagés à réduire ou à limiter les émissions au titre du Protocole de Kyoto (Parties figurant à l'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 (URCE), équivalant chacune à une tonne de CO₂. Les URCE sont échangeables et peuvent être utilisées pour mesurer la réalisation des objectifs fixés par le Protocole de Kyoto.

leur sécurité alimentaire¹⁷. Des investisseurs privés, y compris d'importants fonds d'investissement, ont alors également acheté des terres pour des raisons purement spéculatives, convaincus que le prix des terres arables continuerait d'augmenter.

13. Cette évolution offre certaines possibilités. Pendant de nombreuses années, les politiques publiques nationales et la coopération pour le développement ont négligé l'agriculture et n'ont pas su drainer les investissements étrangers directs, notamment en Afrique subsaharienne. Dans le principe, on peut se féliciter de voir évoluer cette situation. 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 et augmenter les recettes publiques par l'impôt et les droits à l'exportation. Les pays qui acquièrent ou louent des terres à l'étranger pour pratiquer des cultures vivrières de base renforcent leur sécurité alimentaire en réduisant leur dépendance à l'égard des marchés internationaux sur lesquels ils achètent les denrées alimentaires nécessaires pour nourrir leur population. Les risques d'un recul de la productivité agricole dans les régions subtropicales dû au changement climatique et, à l'avenir, la hausse du coût du transport des marchandises pourraient en partie compromettre cet avantage.

14. Le développement de ce phénomène comporte toutefois des risques importants. En énonçant les principes minimaux relatifs aux droits de l'homme sur lesquels devraient se fonder l'achat et la location de terres à grande échelle, le Rapporteur spécial entend donner des orientations aux États accueillant des investissements, notamment aux fins des négociations menées avec des investisseurs étrangers. Les États devraient être conscients que, dans certaines circonstances, les investisseurs étrangers peuvent chercher à s'appuyer sur les accords d'investissement en vigueur les protégeant contre la possibilité d'une expropriation et leur garantissant un traitement juste et équitable, pour demander à être dédommagés des pertes potentielles de recettes dues à des restrictions à leur liberté d'exercer, à moins que ces restrictions ne soient clairement énoncées dans l'accord au moment où il est conclu. Il est donc essentiel de bien prévoir de telles circonstances.

III. Le droit fondamental à une alimentation suffisante

15. Conformément à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, chaque État est tenu d'assurer à toute personne soumise à sa juridiction l'accès à un minimum de nourriture indispensable, qui soit suffisante, adéquate sur le plan nutritionnel et salubre, afin de faire en sorte que cette personne soit à l'abri de la faim¹⁸. 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 fondamental 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, par exemple en créant 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 denrées

¹⁷ Voir la note 13 ci-dessus pour les sources. Bien qu'il porte principalement sur l'Éthiopie, le Ghana, Madagascar et le Mali, le rapport conjoint de l'IIED, de la FAO et du FIDA constitue à ce jour l'étude la plus complète sur la question.

¹⁸ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 12 (1999) sur le droit à une nourriture suffisante (art. 11), par. 14.

alimentaires produites grâce à l'investissement étranger serait expédiée vers le pays d'origine des investisseurs ou vendue sur les marchés internationaux), ou en provoquant une baisse des recettes des cultivateurs locaux les plus marginaux en raison de la concurrence exercée par l'arrivée des investisseurs. Lors de la crise mondiale des prix alimentaires de 2007-2008, les conséquences de la hausse de ces prix 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, lesquels ont enregistré l'augmentation des prix la plus forte (maïs, blé et riz)¹⁹. Les États devraient savoir qu'une plus forte dépendance à l'égard des marchés internationaux pour assurer leur sécurité alimentaire les rend encore plus vulnérables; en effet, les marchés mondiaux seront probablement encore moins fiables à l'avenir qu'ils ne l'ont été par le passé en raison de l'instabilité des prix.

16. La nécessité de préserver la sécurité alimentaire dans l'État hôte devrait être prise en compte dès la négociation des accords d'investissement concernés. Selon la situation propre à chaque pays, il faudrait peut-être adopter des dispositions particulières, par exemple une clause prévoyant qu'un pourcentage minimal des cultures produites soit vendu sur les marchés locaux et que ce pourcentage puisse augmenter dans des proportions préétablies, si les prix des denrées alimentaires atteignent certains niveaux sur les marchés internationaux. Des mesures complémentaires devraient peut-être également être adoptées par le gouvernement hôte pour soutenir la production locale; lorsque les producteurs locaux risquent de pâtir de l'arrivée de denrées alimentaires à bas prix sur les marchés locaux en raison de l'accroissement de la production rendu possible, à des prix compétitifs, par l'investissement étranger, des mesures d'appui devraient être prises pour qu'il soit possible d'améliorer la productivité des agriculteurs locaux.

17. En outre, l'exercice du droit à l'alimentation peut 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.

18. Premièrement, dans les pays qui connaissent des taux élevés de pauvreté rurale et où il n'existe pas de possibilités d'emploi dans d'autres secteurs, les investisseurs devraient être encouragés à établir et à promouvoir des systèmes agricoles à forte intensité de main-d'œuvre, plutôt qu'à chercher à obtenir une forte productivité par hectare. Cette condition garantira que les accords d'investissement contribuent dans toute la mesure possible à renforcer les moyens de subsistance locaux et, en particulier, à permettre aux populations locales concernées de percevoir un revenu décent. Il est important à cet égard de noter que, contrairement à une idée 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 pour la plupart des cultures, ces économies d'échelle ne se vérifient pas au niveau de la production. En outre, vu que les exploitations familiales emploient une main-d'œuvre beaucoup plus abondante, la mise en œuvre de programmes de plantations satellites servirait mieux les intérêts des populations locales, compte tenu des incidences sur l'emploi, que la création de plantations embauchant des travailleurs salariés²⁰. Encore faut-

¹⁹ Banque mondiale, *Global Economic Prospects. Commodities at the Crossroads*, 2009 (document rédigé sur la base de données portant sur la période allant jusqu'au 30 novembre 2008), p. 96.

²⁰ Comme le font observer V. Songwe et K. Deininger (voir la note 13 ci-dessus), 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*, vol. 27, n° 2 (mars 1999), p. 381, dans les cas où la terre est moins abondante, où les coûts de main-d'œuvre sont faibles et où la qualité du produit est une priorité concrète, les contrats offrant aux producteurs une assistance technique et un accès aux marchés, des intrants spécialisés et des

il que ces programmes soient conformes à un certain nombre des conditions énoncées dans le rapport principal du Rapporteur spécial sur les agro-industries et le droit à l'alimentation (A/HCR/13/33, par. 43 à 45).

19. Une récente étude concernant l'acquisition ou la location de terres à grande échelle dans quatre pays subsahariens relève à cet égard que la plupart des projets ayant fait l'objet d'un examen approfondi se présentent toujours sous la forme 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 formules d'agriculture contractuelle. Même les dispositions prévoyant un «contenu local», qui exigent de donner la priorité à l'emploi de personnel local et qui figurent souvent dans les contrats relevant du secteur des industries extractives, semblent rares [...]. Les gouvernements auraient un pouvoir d'action considérable dans ce domaine pour ce qui est d'élaborer des systèmes d'incitation visant à encourager les grands investisseurs à adopter des modèles d'activités intégrant davantage les populations locales²¹.

20. Deuxièmement, il est indispensable que des normes environnementales rigoureuses soient respectées. Plusieurs organismes des Nations Unies, dont le Programme des Nations Unies pour l'environnement²², la FAO et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, ont souligné les possibilités qu'offrait l'agriculture durable face à l'accroissement de la demande²³. Récemment, lors de sa dix-septième session, la Commission du développement durable des Nations Unies a adopté une résolution dans laquelle elle faisait valoir que «des pratiques agricoles et l'aménagement forestier viables [étaient] susceptibles de contribuer ... à l'adaptation à ces changements [climatiques]» et qu'il était «indispensable de mettre en œuvre des pratiques viables en matière de gestion des sols, des terres et des forêts, de l'élevage, de la biodiversité et des ressources en eau ainsi que des variétés de cultures résistantes»²⁴. Elle préconisait en outre la création d'un environnement propice à l'agriculture durable²⁵.

instruments financiers sont souvent privilégiés. Les contrats de cette nature peuvent générer de nombreux emplois et d'autres possibilités locales, et permettre aux agriculteurs de gérer les risques liés à la production de cultures non traditionnelles.

²¹ L. Cotula et divers collaborateurs, *Land Grab or Development Opportunity?*, mentionné dans la note 13 ci-dessus, chap. III, sect. 3.4, p. 86.

²² C. Nelleman et divers collaborateurs, dir. publ., *Crise alimentaire et environnement. Rôle de l'environnement dans la prévention des crises alimentaires*. Évaluation de la capacité d'intervention rapide du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), février 2009.

²³ Voir, par exemple, le rapport annuel 2006 du Centre mondial d'agroforesterie qui siège à Nairobi ou le rapport de la FAO et du PNUE publié en 2008, *Organic Agriculture and Food Security in Africa*. Cette constatation est également étayée par des publications scientifiques de plus en plus nombreuses (voir, entre autres, J. Pretty et divers collaborateurs, «Resource-conserving agriculture increases yields in developing countries», *Environmental science and technology*, vol. 40, n° 4, 2006, p. 1114; ou N. Uphoff, dir. publ., *Agroecological innovations. Increasing Food Production with Participatory Development* (Londres, Earthscan, 2002).

²⁴ Résolution 17/1, E/2009/29-E/CN.17/2009/19, p. 8 et 10.

²⁵ Dans leur déclaration finale adoptée lors de leur réunion tenue à Cison di Valmarino (Italie), du 18 au 20 avril 2009, les Ministres de l'agriculture du G-8 ont également souligné qu'il était nécessaire «d'accroître les investissements du secteur public et du secteur privé dans l'agriculture durable, le développement rural et la protection de l'environnement, en coopération avec les organisations internationales» et qu'il importait «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».

21. L'élaboration de méthodes agricoles plus viables est directement liée au droit à l'alimentation, car il existe une relation étroite entre l'état de l'environnement et la production vivrière²⁶. Les cultures sont tributaires des éléments nutritifs contenus 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), de la présence d'insectes pollinisateurs, et de l'abondance de certains parasites et de leurs effets, tels que les agents pathogènes, les insectes et les plantes adventices, qui ont des conséquences majeures sur les cultures dans le monde entier, notamment en Afrique²⁷. La productivité agricole est donc subordonnée aux services que procurent ces écosystèmes. La production agricole reculera 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 si elle contribue de manière significative à la préservation de l'environnement²⁸. Si l'on part de l'hypothèse d'une hausse de la température de 4,4 °C et d'une augmentation des précipitations de 2,9 %, on estime que d'ici à 2080, le potentiel mondial de la production agricole devrait 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 la production agricole pourrait atteindre jusqu'à 60 % dans plusieurs pays africains et en moyenne de 16 à 27 % dans d'autres pays du continent, en fonction de l'effet fertilisant du carbone²⁹. Il est donc essentiel que les méthodes utilisées pour intensifier l'agriculture afin de répondre à la demande croissante de denrées alimentaires soient écologiquement viables³⁰.

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

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

23. Dans de nombreux pays en développement, en particulier en Afrique subsaharienne, les droits des utilisateurs des terres ne sont pas convenablement garantis. 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

²⁶ Voir la directive 8E, par. 8.13, des Directives volontaires de la FAO sur le droit à une alimentation adéquate (cette directive encourage les États à «protéger la durabilité écologique et le potentiel des écosystèmes, en vue 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»).

²⁷ Pedro A. Sanchez, «Soil fertility and hunger in Africa», *Science*, vol. 205, n° 5562 (mars 2002), p. 2019.

²⁸ La baisse des rendements en Afrique, résultant de l'érosion des sols, pourrait déjà être 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. Implications for resource conservation and policy development», document de synthèse, Centre international pour la fertilité des sols et le développement agricole, Alabama, États-Unis d'Amérique, 2006.

²⁹ 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.

³⁰ W. R. Cline, *Global Warming and Agriculture: Impact Estimates by Country* (Washington, Center for Global Development et Peterson Institute for International Economics, 2007).

association 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 ou non conclu 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 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 agropasteurs 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)³¹. Dans ce contexte, il existe un risque réel que les terres considérées comme «vides» ou «en friche» soient vendues ou louées à des investisseurs, y compris à des investisseurs étrangers, sans qu'il soit tenu compte des importants services qu'elles fournissent à la population locale.

24. Il est donc impératif de ne pas entreprendre d'expulsions qui ne seraient pas conformes aux principes des droits de l'homme, comme il ressort de l'Observation générale n° 7 (1997) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à un logement suffisant (par. 1 de l'article 11 du Pacte): expulsions forcées, et des Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement présentés en 2007 par l'ancien Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant³². Ces directives fournissent un outil pratique aux États et aux organismes concernés qui peuvent ainsi élaborer plus facilement des politiques, des lois, des procédures et des mesures préventives pour faire en sorte qu'aucune expulsion forcée n'ait lieu et pour assurer des recours efficaces aux populations dont les droits de l'homme ont été violés, dans le cas où la prévention a échoué. 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) réglemantée de manière à assurer une indemnisation et une réadaptation complètes et équitables; et f) exécutée conformément aux ... directives»³³. Ces directives donnent des orientations aux États et aux organismes concernés sur les étapes à suivre avant, pendant et après une expulsion en vue de réduire au minimum les incidences préjudiciables de ce processus sur les droits de l'homme.

25. 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 devraient prendre des mesures immédiates visant à garantir la sécurité d'occupation aux personnes, ménages et communautés qui en sont actuellement dépourvus, y compris tous ceux qui ne détiennent aucun titre de propriété officiel sur le logement ou le terrain qu'ils occupent.»³⁴.

³¹ N. 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 n° 37, 2006.

³² A/HRC/4/18, annexe I.

³³ Ibid., par. 21.

³⁴ Ibid., par. 25.

26. Dans bien des cas, il est certes 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 favoriser l'adoption de systèmes d'exploitation plus durables, moyennant en particulier la plantation d'arbres ou 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 macroéconomiques ne sont pas adéquates et que les petits agriculteurs risquent d'être exclus du processus, faute de moyens. En l'absence d'un soutien adapté, la création d'un marché pour les droits de propriété foncière peut amener les petits agriculteurs endettés à vendre leurs terres en catastrophe, ce qui peut se produire, par exemple, après une mauvaise récolte, ou provoquer leur expulsion lorsqu'ils ont utilisé leur terre comme nantissement pour garantir le remboursement d'un prêt, d'où une plus grande concentration foncière. 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, par exemple. 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. Ils risquent aussi de ne pas protéger efficacement l'accès des populations locales aux biens communs. Comme le note la Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit dans son rapport final «Dans certaines cultures légales, 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 saisie arbitraire.»³⁵. À défaut de titres individuels de propriété, une autre solution consisterait à aider les populations locales à obtenir l'enregistrement collectif des terres qu'elles occupent pour faire en sorte que ces terres ne puissent être destinées à de nouvelles utilisations sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, et sans leur pleine participation aux négociations avec d'éventuels investisseurs.

27. Le droit international accorde aux peuples autochtones des formes particulières de protection de leur accès à la terre. Les articles 13 à 19 de la Convention n° 169 de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants (1989) ont trait aux droits fonciers. Le paragraphe 2 b) de l'article 8 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dispose que «Les États mettent en place 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 enlevés de force à leurs terres ou territoires, et qu'aucune réinstallation ne peut avoir lieu sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, et un accord sur une indemnisation juste et équitable et, lorsque cela est possible, la faculté de retour. Les articles 25 et 26 de la Déclaration reconnaissent en outre les liens spirituels particuliers que les peuples autochtones entretiennent avec les terres qu'ils possèdent ou occupent et utilisent traditionnellement, et leur droit de posséder, d'utiliser, de mettre en valeur et de contrôler ces terres. Les États doivent donc accorder reconnaissance et protection juridiques à ces terres, territoires et ressources en respectant dûment les coutumes, traditions et régimes fonciers des peuples autochtones concernés.

³⁵ Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit/Programme des Nations Unies pour le développement, rapport final, 2008, p. 73 et 74.

28. L'article 32 de la Déclaration, qui énonce le principe d'un consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, est sans doute le plus pertinent à ce sujet. Le paragraphe 2 de cet article dispose que «les États consultent les peuples autochtones concernés et coopèrent avec eux de bonne foi par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, en vue d'obtenir leur consentement, donné librement et en connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources, notamment en ce qui concerne la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation des ressources minérales, hydriques ou autres». Les peuples autochtones ont souvent été marginalisés et victimes de discrimination. Les politiques publiques les ont ignorés et l'État les a exclus. Leurs intérêts et leurs droits risquent réellement de ne pas être pris en compte lorsque les gouvernements ouvrent des négociations avec des entités extérieures, privées ou publiques, à moins que des garanties de procédure ne soient scrupuleusement appliquées.

V. Les droits fondamentaux des travailleurs agricoles

29. Près d'un demi-milliard des hommes et des femmes qui contribuent à produire les aliments dont nous avons tous besoin pour vivre font partie des populations les plus exposées à l'insécurité alimentaire: ce sont les travailleurs agricoles salariés. La protection appropriée de ce groupe contribuerait sensiblement à lutter contre la faim. Face à l'augmentation des investissements dans les grands projets agricoles destinés à garantir la sécurité alimentaire et à produire des agrocarburants, il est encore plus urgent de relever ce défi. Les problèmes recensés et les recommandations formulées au sujet des travailleurs agricoles sont évoqués dans le rapport principal du Rapporteur spécial sur les agro-industries et le droit à l'alimentation (A/HRC/13/33, par. 12 à 19).

VI. La négociation des locations ou des acquisitions de terres à grande échelle et les droits des populations locales

A. Le droit à l'autodétermination et l'exploitation des ressources naturelles

30. Le paragraphe 2 de l'article premier du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaît le droit à l'autodétermination, défini comme le droit de tous les peuples de disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, et les deux Pactes précisent qu'un peuple ne peut être privé de ses propres moyens de subsistance. S'agissant des peuples autochtones, ce principe est réaffirmé à l'article 3 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Comme l'a reconnu la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, le droit à l'autodétermination impose aux gouvernements l'obligation de protéger les individus relevant de leur juridiction contre toute mesure de nature à les priver de leur accès aux ressources productives suite, par exemple, à l'arrivée d'investisseurs nationaux ou étrangers³⁶. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale définit ce processus comme un aspect interne du droit à l'autodétermination, qui garantit le droit de tous les peuples de poursuivre librement leur développement économique, social et culturel, sans ingérence extérieure. Ce droit établit

³⁶ *The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, communication n° 155/96 (2001), par. 58.

des liens clairs avec le droit de tout citoyen de prendre part à la direction des affaires publiques, à tous les échelons, comme le mentionnent l'article 5 c) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale³⁷ et l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi qu'avec le droit des minorités, reconnu par ce Pacte à l'article 27³⁸. Ainsi se trouve renforcé le principe déjà énoncé dans la section 3 ci-dessus, selon lequel l'utilisation de la terre des peuples, en particulier des peuples autochtones, ne peut être modifiée sans que ces peuples aient été préalablement consultés³⁹.

B. Le droit au développement: transparence et obligation de rendre compte dans l'utilisation des recettes

31. Il est indispensable que les locations ou acquisitions de terres soient totalement transparentes et que les recettes dégagées soient utilisées 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 technologie. Les États ont le droit d'entreprendre des activités économiques, mais la Déclaration sur le droit au développement énonce, en corollaire, qu'ils devraient «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»⁴⁰. Le développement devrait être considéré comme un processus bénéfique à «l'ensemble de la population et [à] tous les individus, sur la base de leur participation active, libre et significative au développement et au partage équitable des bienfaits qui en découlent»⁴¹. Les États doivent donc assurer, comme il convient, la participation des populations locales visées par les locations ou acquisitions de terres, ainsi que la transparence pleine et entière du processus de décision⁴². La participation est un facteur déterminant pour garantir la viabilité à long terme et le succès des investissements⁴³.

32. Les recettes dégagées de ces accords devraient contribuer à l'exercice des droits de la population, conformément au devoir des États d'assurer notamment «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»⁴⁴. En fait, mentionnant le lien existant entre les investissements étrangers directs 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 a fait

³⁷ Voir Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale 21 (1996) concernant le droit à l'autodétermination, par. 4.

³⁸ Voir, par exemple, Comité des droits de l'homme, *Chef Ominayak et la bande du lac Lubicon c. Canada*, communication n° 167/84 (CCPR/C/38/D/167/1984), observations finales du 26 mars 1990.

³⁹ Comité des droits de l'homme, observations finales sur le rapport de la Suède, 7 mai 2009 (CCPR/C/SWE/CO/6), par. 20.

⁴⁰ Résolution 41/128 de l'Assemblée générale, annexe, art. 2, par. 3.

⁴¹ Ibid., al. 2 du préambule.

⁴² Ibid., art. 6, par. 3 et art. 8, par. 2.

⁴³ Voir Cotula et divers collaborateurs, *Land Grab or Development Opportunity?*, mentionné dans la note 13 ci-dessus.

⁴⁴ Résolution 41/128 de l'Assemblée générale, annexe, art. 8, par. 1. S'agissant du développement économique fondé sur les droits de l'homme, dont il est question dans la Déclaration sur le droit au développement, voir M. E. Salomon, *Global Responsibility for Human Rights: World Poverty and the Development of International Law* (Oxford, OUP, 2007), p. 129 à 132.

observer que le droit au développement «impliqu[ait] que l'investissement étranger direct contribue au développement local et national de manière responsable, c'est-à-dire de manière qui favorise le développement social, protège l'environnement et respecte l'état de droit et les obligations fiscales du pays hôte. Les principes qui sous-tend[ai]ent le droit au développement, mentionnés ci-dessus, impliqu[ai]ent en outre que toutes les parties concernées, c'est-à-dire les investisseurs et les pays bénéficiaires, [avaient] la responsabilité de faire en sorte que les considérations de profit ne fassent pas oublier les droits de l'homme. L'impact de l'investissement étranger direct [devait] donc être pris en compte lorsque l'on évalu[ait] la réalisation de l'objectif 8 sous l'angle du droit au développement.»⁴⁵. Cet argument est renforcé par l'obligation de tous les États d'assurer progressivement, et au maximum de leurs ressources disponibles, l'exercice du droit à une nourriture suffisante, tel qu'énoncé au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. En outre, l'État doit jouer un rôle anticipatif dans les activités visant à améliorer, d'une part, l'accès de la population aux ressources et aux moyens d'assurer sa subsistance, y compris la sécurité alimentaire et, d'autre part, l'utilisation desdits moyens et ressources. L'État ne s'acquitterait pas de cette obligation s'il n'utilisait pas les recettes dégagées pour progresser le plus rapidement possible dans la réalisation de cet objectif⁴⁶.

VII. Conclusion

33. Les investissements massifs dans les terres agricoles peuvent profiter à toutes les parties concernées. Pour cela, il faut cependant qu'un cadre institutionnel approprié soit déjà établi. Si tel n'est pas le cas au moment de l'investissement, l'arrivée d'importants investisseurs risque en fait de rendre plus improbable la mise en place d'un tel cadre, et non de la faciliter, étant entendu que les grands investisseurs peuvent acquérir suffisamment d'influence pour se soustraire aux règlements qui pourraient nuire à leurs intérêts. Il est donc essentiel que les négociations qui conduisent à la conclusion des accords d'investissement respectent un certain nombre de règles de procédure en vue d'assurer la participation éclairée des populations locales et donc un partage approprié 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 location ou de vente de vastes superficies de terres ne doivent en aucun cas être conçus de manière à l'emporter sur les obligations des États en matière de droits de l'homme. Il incombe à l'État hôte de garantir la protection des droits de l'homme relevant de sa compétence et à l'investisseur de respecter ces droits et de ne pas créer d'obstacles à l'État dans l'exécution des obligations qu'il a contractées en vertu du droit international. En particulier, lorsque l'investisseur est une entité privée et que l'État d'accueil n'est pas désireux ou capable d'agir conformément à ses obligations, il incombe à l'État d'origine de l'investisseur de veiller au respect de ces obligations. L'objet des principes minimaux énumérés à l'annexe est de faire en sorte que ces responsabilités soient assumées.

⁴⁵ Rapport du Groupe de travail sur le droit au développement (E/CN.4/2006/26), par. 59.

⁴⁶ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 12 (1999) sur le droit à une nourriture suffisante (art. 11), par. 15 et 16.

Annexe

Droits de l'homme: principes minimaux applicables aux acquisitions ou locations de terres à grande échelle

Principe 1: Les négociations conduisant à des accords d'investissement devraient être menées en toute transparence avec la participation des populations locales dont l'accès à la terre et à d'autres moyens de production pourrait être entravé par l'arrivée d'un investisseur. Lorsqu'il envisage de conclure ou non un accord avec un investisseur, le gouvernement hôte devrait toujours comparer les avantages d'un tel accord avec les coûts d'opportunité, notamment dans les cas où les terres disponibles pourraient être utilisées à d'autres fins, plus favorables aux besoins à long terme de la population locale, dans le plein respect des droits de l'homme.

Principe 2: En général, tout changement dans l'occupation des sols ne peut se faire qu'avec le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, des communautés locales concernées. Cela est particulièrement important dans le cas des communautés autochtones, compte tenu de la discrimination et de la marginalisation dont elles ont été historiquement victimes. Les expulsions forcées ne devraient être autorisées que dans les circonstances les plus exceptionnelles. Le droit international autorise pareilles expulsions uniquement lorsqu'elles sont conformes à la législation locale applicable, justifiées par la nécessité publique et assorties de mesures d'indemnisation et de réinstallation appropriées ou de facilitation de l'accès à des terres productives. Avant de procéder à une expulsion ou d'introduire des changements dans l'utilisation des terres susceptibles de priver les particuliers d'un accès à leurs moyens de production, les États devraient veiller à ce que toutes les autres solutions réalisables aient été envisagées en concertation avec les personnes touchées afin d'éviter le recours à des expulsions ou au moins d'en limiter la nécessité. Dans tous les cas, des voies de recours ou des procédures juridiques efficaces devraient être proposées aux personnes faisant l'objet d'une ordonnance d'expulsion.

Principe 3: Pour garantir en permanence les droits des communautés locales, les États devraient adopter des lois pour les protéger et indiquer de manière précise les conditions dans lesquelles des changements dans l'utilisation des terres ou des expulsions peuvent avoir lieu, ainsi que la procédure à suivre en la matière. En outre, les États devraient aider les particuliers et les communautés locales à obtenir des titres de propriété individuels ou l'enregistrement collectif des terres qu'ils occupent pour que leurs droits puissent être pleinement protégés par les tribunaux. Une telle législation devrait être conçue conformément aux principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement présentés en 2007 par l'ancien Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant⁴⁷, et à l'Observation générale n° 7 (1997) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à un logement adéquat (art. 11, par. 1 du Pacte): expulsions forcées.

Principe 4: Les recettes issues des accords d'investissement devraient être utilisées au profit de la population locale. Les contrats d'investissement devraient donner la priorité aux besoins de développement de la population locale et rechercher des solutions qui représentent un équilibre approprié entre les intérêts de toutes les parties. En fonction des circonstances, des arrangements prévoyant que l'investisseur étranger accordera un accès au crédit et à des technologies plus performantes à des agriculteurs travaillant sous contrat,

⁴⁷ A/HRC/4/18, annexe I.

en échange de la possibilité d'acheter une partie de la récolte à des prix prédéterminés, pourraient être préférables à la location de terres à long terme ou à l'achat de terres. Cela étant, la pratique de l'agriculture contractuelle proprement dite devrait être conforme aux conditions énoncées dans le rapport du Rapporteur spécial sur les agro-industries et le droit à l'alimentation (A/HRC/13/33, par. 43 à 45).

Principe 5: Dans les pays touchés par une grande pauvreté rurale et en l'absence de possibilités d'emplois dans d'autres secteurs, les États hôtes et les investisseurs devraient mettre en place et promouvoir des systèmes d'exploitation agricoles à intensité de main-d'œuvre suffisante pour que des emplois puissent être créés. Les modes de production à forte intensité de main-d'œuvre peuvent avoir une productivité très élevée par hectare. Les accords d'investissement devraient contribuer dans toute la mesure possible à renforcer les moyens locaux de subsistance et en particulier permettre l'accès à un revenu décent pour la population locale concernée, ce qui est l'un des éléments clés du droit fondamental à l'alimentation.

Principe 6: Les États hôtes et les investisseurs devraient coopérer pour trouver des moyens de faire en sorte que les modes de production agricole respectent l'environnement et n'accélèrent pas le changement climatique, l'appauvrissement des sols et l'épuisement des réserves d'eau douce. En fonction des conditions locales, ils devraient peut-être envisager des méthodes agricoles à faible utilisation d'intrants externes pour atteindre cet objectif.

Principe 7: Quel que soit le contenu de l'arrangement, il est essentiel que les obligations de l'investisseur soient définies en termes clairs et que ces obligations soient exécutoires, par exemple en prévoyant des sanctions prédéfinies en cas de non-respect. Pour que ce mécanisme soit efficace, des études d'impact indépendantes et concertées devraient être réalisées a posteriori 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 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, y compris le versement d'une rémunération décente dans le cas d'emplois salariés; sur la participation des petits exploitants à des programmes de plantations satellites, à des coentreprises ou à d'autres types de modèles de production fondés sur la collaboration convenablement négociés; et sur la nécessité de procéder à des investissements pour faire en sorte que les communautés locales bénéficient d'une plus grande partie de la chaîne de valeur, par exemple, grâce à la construction d'usines locales de transformation.

Principe 8: Pour faire en sorte que les accords d'investissement conclus avec des pays importateurs nets de produits alimentaires n'aggravent pas l'insécurité alimentaire au sein de la population locale, notamment par suite d'une dépendance accrue vis-à-vis des marchés internationaux ou de l'aide alimentaire en cas de hausse des prix des produits de base agricoles, ils devraient inclure une clause stipulant qu'un pourcentage minimal des récoltes sera vendu sur les marchés locaux et que ce pourcentage pourra être augmenté dans des proportions à convenir à l'avance si les prix des produits alimentaires atteignent un certain niveau sur les marchés internationaux. Des mécanismes d'appui appropriés devraient peut-être également être mis en place pour accroître la productivité des agriculteurs locaux et faire en sorte qu'ils ne subissent pas de perte de revenus suite à l'arrivée sur les marchés locaux de denrées à bas prix produites dans des conditions plus compétitives sur de grandes plantations créées par des investisseurs étrangers.

Principe 9: Des études d'impact devraient être effectuées avant la fin des négociations en vue de mettre en évidence les conséquences de l'investissement sur l'exercice du droit à l'alimentation au moyen de données sur: a) l'emploi et les revenus locaux ventilés par

sexe et, le cas échéant, par groupe ethnique; b) l'accès des communautés locales, y compris des pasteurs ou des agriculteurs itinérants, aux ressources productives; c) l'arrivée des nouvelles technologies et l'afflux de nouveaux investissements dans l'infrastructure; d) l'environnement, y compris l'appauvrissement des sols, l'utilisation des ressources en eau et l'érosion du capital génétique; et e) l'accès aux denrées alimentaires, leur disponibilité et leur adéquation. Ces études d'impact, qui devraient intégrer une dimension participative, sont le seul moyen de faire en sorte que les avantages dégagés par les contrats de vente ou de location de terres soient répartis de manière équitable entre les communautés locales, l'État hôte et l'investisseur.

Principe 10: En vertu du droit international, les droits des peuples autochtones sur leurs terres bénéficient de formes spécifiques de protection. Les États sont tenus de consulter les peuples concernés et de coopérer de bonne foi avec eux pour obtenir leur consentement préalable donné librement et en connaissance de cause à tout projet pouvant avoir un impact sur leurs terres ou leurs territoires et leurs autres ressources, notamment en ce qui concerne la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation de minerais, de ressources en eau ou d'autres ressources.

Principe 11: Les travailleurs agricoles salariés devraient bénéficier d'une protection adéquate, et leurs droits fondamentaux et droits liés au travail devraient être énoncés dans la législation et respectés dans la pratique conformément aux instruments de l'OIT applicables en la matière. Le renforcement de la protection de cette catégorie de travailleurs contribuerait à améliorer leur capacité, et celle de leur famille, d'accéder à une alimentation suffisante et adéquate.
