

Garantir des investissements réels et durables. Les tentatives de régulation au niveau international

Caroline Plançon (car_sen@hotmail.com)

► Caroline Plançon est juriste de formation. Elle a mené une recherche doctorale sur les questions foncières au Canada, en France et au Sénégal au Laboratoire d'anthropologie juridique Université Panthéon-Sorbonne, Paris 1, (École doctorale de droit comparé). L'étude tend à souligner et interroger les montages juridiques de propriété foncière relevant de cultures différentes. Elle est actuellement chargée de mission « Politiques foncières » au ministère français des Affaires étrangères et européennes.

DÉPUIS QUELQUES ANNÉES, des investisseurs publics et privés, nationaux ou étrangers, lancent des programmes d'acquisition, de location ou d'utilisation contractuelle de terres agricoles dans des pays présumés disposer de ressources foncières. Cette tendance s'est accélérée à la suite des crises alimentaire et financière de 2008 et 2009. Les litiges et l'insécurité foncière qui en découlent sont une réalité préoccupante. Ils affectent aussi bien les investissements étrangers que les investissements nationaux, notamment ceux réalisés par les producteurs à une échelle économique familiale.

Aujourd'hui, le besoin important d'investissements, qu'ils soient étrangers ou nationaux, ne doit pas occulter les questions de sécurité alimentaire, de lutte contre la malnutrition et de protection des ressources naturelles. Dans cette perspective, trois principaux axes de travail peuvent être identifiés : comment investir de manière responsable au regard des contraintes sociales et environnementales ? Comment accroître la production alimentaire et les revenus afférents ? Et enfin, comment sécuriser les droits d'accès et d'occupation des différents acteurs ? C'est à partir de ces questionnements que la communauté internationale travaille à définir un cadre de régulation pour des investissements responsables et respectueux des droits locaux.

Les initiatives en cours au niveau mondial. Dans un contexte de hausse des prix des matières premières, le G8 a lancé en 2008 l'initiative d'Aquila pour la sécurité alimentaire (AFSI). Vingt-sept pays et quinze organisations internationales se sont engagés à cette occasion à mobiliser 22 milliards de dollars sur 3 ans pour le développement durable de l'agriculture. Parallèlement à l'initiative d'Aquila, deux processus internationaux liés à l'accès à la terre ont été lancés par différentes organisations internationales. Leurs

résultats sont discutés dans le cadre du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA).

Le CSA, une instance de discussion. Créé en 1974, le CSA est un organisme intergouvernemental qui s'inscrit dans le système des Nations unies, co-présidé par les trois agences FAO, Fida et Pam. C'est l'instance qui examine et suit les politiques relatives à la sécurité alimentaire mondiale. La réforme de ce dispositif en 2009 avait pour objectif de renforcer la pertinence de cette enceinte dans le cadre du Partenariat mondial pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition (initiative du G8 en 2008), en lui donnant les moyens de promouvoir de nouvelles politiques. Le CSA aurait vocation à être une structure pilote et moteur pour impulser ce processus de régulation des investissements. Mais pour le moment les conditions ne sont pas réunies pour qu'il joue ce rôle de manière entièrement satisfaisante, compte tenu de la sensibilité du sujet vis-à-vis de certains membres du G20, en particulier ceux qui éprouvent la nécessité d'organiser leur sécurité alimentaire en louant des terres dans des pays hôtes.

Les « PRAI », des principes à l'endroit des investisseurs. Dans le cadre du Plan d'action sur la volatilité des prix alimentaires et sur l'agriculture, initié au sommet de Séoul, en 2011, les pays membres du G20 ont mandaté quatre organisations internationales, (Cnuced, FAO, Banque mondiale et Fida) pour élaborer un rapport sur la promotion de Principes pour l'investissement agro-responsable (PRAI). Ce rapport est sorti en juin 2011 à l'occasion de la Présidence française du G20. Cherchant à définir les conditions selon lesquelles des investissements fonciers pourraient être qualifiés de responsables, il prévoit également la mise en place de projets d'investissement responsables pilotes. Initialement peu participatif, ce processus

a rencontré une vive opposition des mouvements sociaux. Par conséquent il a été décidé qu'un groupe de travail ouvert à tous les acteurs concernés retravaille sur ces principes dans le cadre du CSA. Ces négociations débutent alors que les Directives volontaires sont finalisées.

Les « directives volontaires » adressées pour leur part aux États. Depuis 2008, la FAO mène à l'échelle mondiale un processus de consultations régionales (avec les sociétés civiles, le secteur privé, les États) en vue d'élaborer des « Directives volontaires pour la gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts ». L'objectif est de proposer des éléments de cadrage aux États pour qu'ils élaborent de manière volontaire leur propre stratégie en matière de gestion des terres et des ressources naturelles. Le processus de négociation est piloté par le CSA. Le texte a été finalisé le 9 mars 2012, par un large consensus entre des représentants de 96 États, d'ONG, du secteur privé et d'organisations internationales. Ce texte met notamment l'accent sur la nécessité de reconnaître et respecter les droits fonciers locaux. Le texte sera adopté par les États membres le 11 mai 2012.

Alors que les PRAI s'adressent aux investisseurs, les Directives volontaires s'adressent prioritairement aux acteurs institutionnels, en proposant un cadre qui vise à promouvoir le respect des droits fonciers locaux existants. À terme, ces directives ont l'ambition d'impliquer et de s'adresser à tous les acteurs concernés, notamment la société civile et le secteur privé.

Les initiatives portées par des États : l'exemple de la France. Plusieurs analyses, une position. En parallèle de ces initiatives multilatérales, certains pays ont engagé une réflexion nationale. En France, cette réflexion est portée par différentes structures ministérielles qui

se préoccupent depuis longtemps de ces questions.

Le Comité technique « Foncier et développement » de la Coopération française (CTFD). Depuis près de 15 ans, le CTFD, co-présidé par le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) et l'Agence française de développement (AFD), a pour ambition, à partir d'un réseau de chercheurs et d'experts, d'appuyer l'élaboration et la mise en œuvre de politiques foncières alternatives qui reconnaissent et sécurisent les populations locales. En 2004 ce groupe a notamment été moteur dans l'élaboration des « Lignes directrices pour supporter les politiques foncières et les réformes dans les pays en développement », promues par l'Union européenne. Il a également été à l'origine de la constitution du « Groupe foncier européen » dont la France est chef de file concernant les appropriations à grande échelle de terres agricoles.

Le Groupe interministériel pour la sécurité alimentaire (Gisa). Le Gisa a été créé pour apporter une réponse concertée à la crise alimentaire du printemps 2008, et suite aux informations selon lesquelles la société sud-coréenne Daewoo Logistics négociait avec le gouvernement malgache la cession de 1 300 000 hectares de terres cultivables. Le Gisa fonctionne comme un groupe de réflexion et d'échange, et réunit cinq ministères français¹, des organismes de recherche, de la société civile et du secteur privé.

Un document de positionnement de la France. En avril 2010, le CTFD et le Gisa ont produit un document de positionnement français sur « L'Appropriation de terres à grande échelle et investissement agricole responsable ». Ce document regroupe un ensemble de recommandations pour la coopération

1. Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire (Maaprat), ministère des Affaires étrangères et européennes, ministère de l'Économie, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (MEEDDM), ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (MEIE).



© C. Simmoneau

française concernant la gouvernance et les politiques foncières. En particulier, ce texte préconise, et c'est bien là son originalité, d'aller au delà des démarches volontaires en renforçant la gouvernance mondiale sur les questions foncières, notamment par la mise en place d'un cadre juridique de régulation des appropriations massives de terres et des investissements.

Des recommandations à l'attention des investisseurs français. De son côté, le rapport du groupe de travail sur « Les cessions d'actifs agricoles à des investisseurs étrangers dans les pays en développement » (juin 2010), mis en place à la demande du secrétaire d'État à la prospective et au développement de l'économie numérique, par le Conseil d'analyse stratégique (CAS), dresse un état des lieux de la question et formule des préconisations pour aider les investisseurs à agir de manière responsable aussi bien d'un point de vue social qu'environnemental. Dans cette perspective, le rapport préconisait la mise en place d'un label « Agro investissement responsable ».

Ces différents travaux, quoique leurs orientations de départ soient différentes, aboutissent à la même recherche d'un équilibre entre sécurité alimentaire, respect des droits existants et promotion des investissements. Aussi pertinents soient-ils, ils n'ont pas permis pour l'heure de peser réellement dans le débat public, qu'il soit français ou international, les enjeux économiques ayant pris le pas

sur les autres considérations.

Vers un cadre contraignant ? Ces initiatives internationales misent sur la bonne volonté des investisseurs et des États et le respect spontané des principes édictés. Le consensus autour de ces différentes initiatives est censé permettre, à terme, de créer les conditions pour aller au-delà des démarches volontaires.

Volontaires et non contraignantes, ces initiatives ne favorisent pas les changements de comportements, à l'instar des principes de Responsabilité sociale des entreprises qui prônent l'intégration volontaire par les entreprises de préoccupations sociales et environnementales à leurs activités commerciales. En effet, le plus souvent issues d'une seule catégorie d'acteurs (États ou gouvernement, organisations internationales, sociétés civiles, secteur privé), elles sont insuffisamment mises en dialogue. C'est l'une de leurs principales limites : elles n'associent pas tous les acteurs intéressés dans la diversité de leurs intérêts, parfois très divergents et difficiles à concilier.

Seul un cadre contraignant ou du moins incitatif de gouvernance mondiale sur les questions foncières permettrait d'assurer la protection des droits des usagers du foncier, dans une coopération équilibrée entre investisseurs, pouvoirs publics, représentants de la société civile et organisations de producteurs, capable d'assurer un partage équitable des bénéfices entre les parties. ■