

ENTRE POLITIQUE FONCIERE ET POLITIQUE ALIMENTAIRE : QUEL DROIT POUR QUEL DEVELOPPEMENT ?

François Collart Dutilleul

Professeur à l'Université de Nantes

Membre de l'Institut Universitaire de France

Directeur du programme Lascaux (<http://www.droit-aliments-terre.eu>)

Introduction

Après l'échec du sommet de la FAO à Rome sur la sécurité alimentaire en novembre 2009, l'échec des négociations sur le commerce des produits agricoles à l'OMC en décembre 2009, et l'échec du sommet de Copenhague sur le réchauffement climatique en décembre 2009, comment peut-on donner un avenir au développement dans un contexte international en panne ?

Pour certains, toutes les solutions passent par une plus grande libéralisation des échanges et notamment du commerce des terres comme du commerce agroalimentaire. Pour d'autres, il faudrait plutôt limiter l'expansion de la loi du marché dans ces secteurs par une régulation juridiquement plus contraignante.

Comment choisir ? Faut-il choisir un modèle de développement copié sur celui des pays riches, puisqu'il a montré son efficacité, ou au contraire le rejeter pour éviter d'emblée les conséquences environnementales et une nouvelle forme de colonisation rampante ? Faut-il ouvrir des voies de solutions au plan international ou plutôt en chercher au plan continental voire national ? Pour dessiner des voies de solutions, comment faudrait-il conjuguer une politique foncière et une politique alimentaire ?

Pour répondre à ces questions et essayer de chercher des solutions à la fois efficaces et raisonnables, il faut d'abord interroger l'Histoire, en particulier pour comprendre les causes des crises alimentaires liées à la gestion foncière de la terre agricole. Qu'il s'agisse de l'Histoire ancienne du Mali, de l'Histoire de l'Angleterre au 18^{ème} siècle, de la France après la seconde guerre mondiale ou de l'Histoire des 50 dernières années en Afrique, l'Histoire nous montre que les problèmes qui relient l'une à l'autre la politique foncière et la politique alimentaire sont sans doute universels. Tout pays, à un moment de son histoire, a été confronté à ce problème reliant accès à la terre et accès à l'alimentation.

Mais si les causes sont très largement partagées tout autour du monde, l'échec récent des différentes négociations internationales montre en revanche que les solutions efficaces ne sont certainement pas universelles. Il appartient à chaque pays ou sous-continent ou continent de tisser à sa manière les différents fils de base de la sécurité alimentaire autour des idées de souveraineté foncière (appropriation de la terre, modes juridiques d'accès à la terre agricole, droit foncier...) et de spécificité agroalimentaire (commerce des semences, commerce national et international des aliments, formation des prix des produits primaires, mécanismes de concurrence...). Il s'agit donc,

avec les mêmes fils, de réaliser des tissages différents, propres à chaque situation nationale ou continentale.

Or pour ce faire, il n'y a pas d'autre voie que de penser un système juridique porteur des « valeurs » qu'un Etat ou un ensemble d'Etats se choisit comme objectifs.

Qu'on nous comprenne bien. Il ne s'agit pas de considérer le droit comme une panacée. Le droit est avant tout le lien social qu'une communauté humaine adopte comme mode commun, légitime et contraignant d'organisation. Ni la loi du marché, ni la loi morale, ni la loi de la nature n'ont en même temps ces trois caractères.

C'est pourquoi penser le développement sans considération pour le droit, c'est accepter de subir le droit des autres. Et penser le développement à l'aide d'un droit sans autres valeurs que celles des échanges marchands, c'est accepter de subir la loi du plus fort.

Il est impératif que les Etats mettent au service de leur développement un droit porteur de valeurs que la communauté sociale se choisit en fonction de sa culture propre, de son Histoire, de ses traditions et de sa localisation¹.

C'est l'Afrique qui a d'ailleurs très tôt montré la voie. *La Charte du Mandé*², l'une des premières chartes des droits fondamentaux dans le monde, est en effet très éclairante. Elle vient du Mali, plus précisément de la région de Bamako où, selon la tradition, elle aurait été proclamée par l'empereur Soundiata Keïta le jour même de son intronisation en 1222, la rendant ainsi contemporaine de la *Magna Carta*³. On y trouve notamment des droits affirmés contre la famine et contre l'esclavage⁴. L'histoire raconte que l'empereur Soundiata Keïta, ne s'est pas contenté de proclamer ces droits ; il les a aussi mis en œuvre tout en s'assurant la maîtrise et le contrôle de son territoire. Cette première lecture fournit ainsi l'encre avec laquelle les premières questions vont pouvoir être posées. Les questions liées à l'alimentation sont en effet indissociables de celles qui concernent la liberté : famine et esclavage sont indissociables. Ainsi que l'a si justement écrit la philosophe Jeanne Hersch : « *ce que demande la Déclaration (universelle des droits de l'Homme), c'est que la pression des besoins vitaux (nourriture, logement, etc) soit mise à une certaine distance, pour l'homme et ses proches, de façon à accroître les chances de sa liberté* »⁵.

Mais déjà au 13^{ème} siècle, le combat contre la famine et l'esclavage passait par la conquête et la sauvegarde d'un territoire.

¹ V. F. Collart Dutilleul et F. Garcia, *Dans le domaine de l'alimentation, quels droits à dans le droit de ?*, in *Droit économique et Droits de l'Homme*, (sous la dir. de L. Boy, J.-B. Racine, F. Siiriainen), éd. Larcier, 2009, p. 497.

² *Manden Kalikan*.

³ *La Grande Charte des Libertés [Magna Carta]*, Jean sans Terre, 12 juin 1215 ; consultable à l'adresse < http://www.aidh.org/Biblio/Text_fondat/GB_01.htm >.

⁴ Sur ce point, cf. *La Charte du Mandé et autres traditions du Mali*, Albin Michel, coll. Les carnets du calligraphe, Calligraphies A. Fofana, trad. Y. T. Cissé et J.-L. Sagot-Duvautoux, 2003.

⁵ Jeanne Hersch, *Les droits de l'homme d'un point de vue philosophique*, in *La philosophie en Europe* (dir. R. Klibansky et D. Pears), Folio essais, 1993, p. 520.

I - Est-ce à dire, avec le vocabulaire d'aujourd'hui, que la sécurité alimentaire et la promotion de la liberté passent toujours par un accès garanti à une terre productive ?

Les Histoires semblent bien le confirmer, mais avec des résultats qui dépendent de la façon de nouer ensemble ces objectifs.

A) On en a un exemple dans l'Angleterre du XVII^{ème} au XIX^{ème} siècles, au travers d'un ouvrage de Karl Polanyi, *La grande transformation*⁶. Après le règne d'Élisabeth 1^{ère}, l'Angleterre a connu la période des *enclosures*⁷, qui a contraint les paysans à abandonner les champs communaux, pour produire de quoi alimenter en matières premières l'industrie textile naissante. A grands traits, ce mouvement a mis peu à peu fin aux droits d'usages communs sur des terres non délimitées ni closes, pour y substituer des terrains clôturés et des droits de propriété privée. Les paysans qui exerçaient ces usages n'étaient évidemment pas ceux qui pouvaient acquérir des droits de propriété. Ils se sont ainsi retrouvés expulsés des communaux. Il en est résulté une masse de paysans ayant perdu leurs moyens de travail, et des industriels du textile ayant besoin de main d'œuvre. Dans un premier temps, cela a évidemment créé une situation de grande pauvreté.

C'est dans ce contexte qu'en 1795 quelques juges⁸ du Berkshire se réunirent à *Speenhamland*. Ils établirent alors une loi dite de *Speenhamland*⁹ ainsi conçue : toute personne employée ou non, travaillant ou non, active ou indigente, a droit à un minimum de revenus qu'elle acquiert soit par son salaire soit par une assistance financière qui lui est fournie par le produit de l'impôt pour les pauvres que l'Angleterre a institué depuis très longtemps. Si quelqu'un ne travaille pas, il a le droit à ce revenu minimum ; s'il travaille et qu'il gagne plus que le revenu minimum, il n'a droit à rien ; s'il travaille et qu'il gagne moins que le revenu minimum, alors il a droit à une assistance qui complète ce qu'il gagne par son travail jusqu'à hauteur de ce revenu minimum. Ce revenu minimum est fonction de deux critères, la charge de famille et le prix du pain. Il est d'ailleurs indexé sur le prix du pain.

Il y aurait beaucoup de leçons à tirer de l'expérience de *Speenhamland*.

Il reste que cette loi, qui s'est étendue du comté de Berkshire à une grande partie de l'Angleterre, a été abrogée en 1834. Pour quelles raisons ? Les auteurs ne sont pas tous d'accord¹⁰, mais selon Karl POLANYI¹¹, elle a été abrogée car les industriels ont évidemment eu le réflexe de baisser les salaires, puisque, en tout état de cause, les salariés pouvaient recevoir un complément en assistance. On pouvait donc les payer moins que le niveau minimum, puisque le complément leur était donné par l'impôt. Puis, par effet miroir, les ouvriers avaient de moins en moins intérêt à

⁶ Cet ouvrage fondamental, publié en anglais en 1944 sous le titre *The Great Transformation*, n'a été publié en français qu'en 1983. Pour la dernière édition française, v. *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps* trad. C. Malamoud et M. Angeno, préf. L. Dumont, NRF, Gallimard, coll. Bibliothèque des sciences humaines, 2008.

⁷ Sur les *enclosures*, v.

⁸ A cette époque, les juges avaient un rôle politique et pas simplement judiciaire.

⁹ V. K. Polanyi, op. cit., p. 113.

¹⁰ V. not. J. Rodriguez, "De la charité publique à la mise au travail, autour du *Speenhamland Act*", http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20080923__rodriguez.pdf

¹¹ Eod loc.

travailler, car ceux qui ne travaillaient pas pouvaient finalement percevoir des allocations d'un montant égal aux revenus des ouvriers qui travaillaient souvent durement.

Il reste qu'une politique foncière favorable au développement de l'industrie a du même coup accru la pauvreté des paysans expulsés de leurs terres et renvoyés à un marché du travail très imparfait. En l'occurrence, cette politique foncière a porté atteinte à la sécurité alimentaire des plus pauvres. Il faut garder cet exemple à l'esprit lorsqu'on décide de promouvoir des cultures non alimentaires (fibres textiles, biocarburants, par ex.) sur les terres agricoles des pays en développement.

B) Un autre exemple résulte de la **France de l'après seconde guerre mondiale**. C'est cette fois le développement de l'agriculture qui devient une nécessité afin de garantir la sécurité alimentaire du pays. Pour cela l'Etat choisit un modèle d'agriculture familiale, assis sur une politique foncière permettant aux paysans d'accéder à la terre et garantissant leur stabilité. Cette politique se déploie par un droit foncier très encadré et soustrait à la loi du marché¹². Les terres ne s'achètent et ne se vendent que sous le contrôle administratif d'organismes (SAFER : Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural) qui empêchent la spéculation sur les prix et l'accaparement des terres. La Safer peut acheter les terres mises en vente et les redistribuer en les revendant ou en les louant. De leur côté, les paysans peuvent conclure avec les propriétaires des baux qui se caractérisent par la modicité du loyer et la stabilité du fermier. En outre, le fermier peut acheter prioritairement la terre qu'il loue, à un prix fixé par le juge, si le bailleur la met en vente. En contrepartie de ces avantages, le bailleur peut exercer un droit de reprise s'il souhaite exploiter lui-même sa terre pour un usage agricole. Par ailleurs, le bail est incessible et la sous-location est interdite. C'est sur cette base, à partir d'un droit foncier résolu, que le niveau de vie des paysans s'est élevé et que l'agriculture a pu se développer jusqu'à assurer la sécurité alimentaire de toute la population et même au-delà. La politique foncière a ici été mise au service d'une politique alimentaire.

C) On pourrait multiplier les exemples. Le **Malawi** a ainsi décidé de ne plus subir la loi des autres, en l'occurrence celle des bailleurs de fonds internationaux, en promouvant ses propres valeurs dans une politique nationale¹³. Ces valeurs sont celles de la mise en œuvre d'un droit à l'alimentation, de l'objectif de la sécurité alimentaire et de la réduction de la pauvreté. Ce tissage original a été réalisé sur la base d'une politique de subventions pour les achats de semences et d'intrants, assortie d'une politique de mise en œuvre d'un droit foncier permettant le regroupement des paysans et empêchant l'accaparement des terres par quelques privilégiés, nationaux ou étrangers.

Ainsi y a-t-il des façons bien différentes de conjuguer le droit à la terre et le droit à l'alimentation et on voit bien que le droit n'est pas neutre. Il est mis au service d'une politique qui privilégie des objectifs et ces objectifs constituent les valeurs que le droit véhicule.

¹² V. J. Audier, Droit rural, éd. Dalloz, 2009.

¹³ Voir « *Le droit à l'alimentation au Malawi : Rapport d'une mission d'observation internationale au Malawi* », Droits et Démocratie / FIAN, 2006 : <http://www.dd-rd.ca/cdoc/08799.pdf>

Ces exemples montrent également que la conception et la mise en œuvre de droits fondamentaux et de droits humains au plan international ne suffisent pas.

Au fil des décennies, on a assisté à la multiplication très positive de textes continentaux et internationaux qui développent, multiplient, classent, détaillent, conjuguent un grand nombre de droits de l'Homme parmi lesquels le droit à une alimentation suffisante et saine et, dans une moindre mesure, le droit des paysans à une terre exploitable. La conscience de l'importance de ces droits de l'Homme est maintenant très largement partagée. En même temps, il faut bien reconnaître que le nombre de personnes victimes de famine ou de malnutrition ne cesse de croître, comme le nombre de paysans sans terre cultivable, victimes du système, de l'indifférence ou du climat. Mais ce sont là des causes trop vagues pour que leur identification suffise à réaliser un diagnostic utile. Certaines causes sont certes bien connues : l'insuffisante régulation d'un système construit autour de la seule loi du marché ; la cynique indifférence des institutions et des sociétés qui exercent leurs activités et fonctions au mépris des dommages humains qu'ils provoquent ou laissent se produire ; les dérèglements environnementaux qui font craindre un réchauffement de la planète, une pénurie d'eau douce et une stérilisation des sols par l'effet de la pollution. Encore faut-il préciser que ces « causes » sont loin d'épuiser un problème d'une extraordinaire complexité mondiale et dont on ne voit pas bien comment sortir. Les droits de l'Homme paraissent impuissants à endiguer le flot hétérogène de la spéculation internationale sur les matières premières, de la déforestation sauvage, de la brutalité du commerce international à l'encontre des plus faibles, de l'absence de réformes agraires, du réchauffement climatique incontrôlé, de tous ceux qui mettent l'intérêt collectif ou général au service de leurs intérêts personnels.

II - Alors peut-on inverser le cours des choses ? Peut-on progresser sur la voie de l'effectivité des droits de l'Homme et les rendre concrètement opposables ?

En réalité, les droits de l'Homme montrent des directions à suivre plus qu'ils ne sont en eux-mêmes des solutions. Il faut faire appel à l'imagination politique, à l'imagination économique et à l'imagination juridique pour donner corps aux droits de l'Homme relatifs à l'accès à l'alimentation (donc aussi à l'eau) et à l'accès à la terre.

Les propositions politiques et/ou économiques sont, pour une part, déjà en débat. D'autres s'ajoutent, au fil du temps, en particulier celles issues du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire organisé par la FAO à Rome en novembre 2009. Mais il n'y a pratiquement pas de propositions juridiques sur la table des discussions. S'il est souvent fait référence aux nécessités de la régulation, c'est aux lois de l'économie et du marché, aux lois morales et à l'éthique, ou aux lois de la science que l'on pense. Or notre époque montre suffisamment qu'une organisation sociale qui néglige la régulation par le droit peut produire des catastrophes environnementales, sociales, sanitaires ou financières. C'est si vrai que lorsqu'une crise survient, on entend le même discours des quatre coins du monde, on montre du doigt les excès du libéralisme et on en appelle à une plus forte « régulation », à un encadrement juridique plus étroit et à des règles plus contraignantes.

Aucune solution ne pourra s'affranchir d'une approche juridique parce que le droit est le seul mode de régulation des rapports humains et des échanges qui ait une légitimité pour l'ensemble des

citoyens et qui intègre l'intérêt général. Il va certes de soi que bien des solutions viendront d'orientations politiques et de choix économiques. Mais c'est dans la langue du droit, avec les ressources du droit et avec la force de contrainte du droit, que toutes les solutions qui seront envisagées devront être mises en forme et appliquées.

Si l'on veut faire lâcher prise aux mâchoires de fer qui enserrant les centaines de millions de personnes victimes d'une alimentation insuffisante ou déséquilibrée, il faut ainsi réussir à conjuguer en cohérence l'action politique, l'activité économique, la cohésion sociale et la régulation juridique.

Or il est clair que nous en sommes encore très loin, pour deux raisons principales. Tout d'abord, lors des négociations internationales qui, par les accords de Marrakech de 1994, ont transformé le GATT en OMC, l'Europe et les Etats du sud ont renoncé à imposer la prise en compte de valeurs sociales, culturelles, religieuses, environnementales dans l'organisation du commerce international. C'est pourquoi les règles de l'OMC se limitent en pratique à imposer un principe de libre circulation des marchandises et de libre échange, confiant pratiquement à la loi du marché le soin d'établir une situation d'équité et de justice¹⁴. On sait ce qu'il en est ! Ensuite, s'agissant des textes internationaux qu'ils signent, les Etats n'ont pas la même considération pour tous. Si tous les Etats signataires de l'OMC considèrent ces règles comme contraignantes, ces mêmes Etats, tout autant signataires des textes sur les droits de l'Homme, sont moins prompts à en revendiquer le respect dans les échanges commerciaux. Il y a deux poids et deux mesures et c'est ce fossé qui sépare les textes humanitaires des textes commerciaux qu'il conviendrait de réduire. Pour ce faire, il faudrait mettre en perspective les approches politique, économique et juridique pour que la terre et les produits agricoles alimentaires ne soient pas considérés comme des marchandises comme les autres.

III- Dès lors, quelles sont les voies juridiques à explorer si l'on veut que la terre et les produits agricoles et alimentaires ne soient pas traités comme des marchandises ordinaires ?

Il nous semble qu'il y en a principalement deux qui concernent l'appropriation pour l'une et la commercialisation pour l'autre.

A) Au regard de l'appropriation, il faut sans doute partir d'un principe indépassable : on ne saurait admettre qu'une personne dispose d'un monopole absolu sur un bien qui est vital pour les autres. La propriété privée doit donc être nécessairement limitée dans son contenu, de telle sorte que les prérogatives du propriétaire soient déterminées en considération de l'intérêt général ou de l'utilité publique.

En droit comme en fait, la question de la limitation de la portée de l'appropriation se pose tant pour la terre que pour des propriétés incorporelles comme celles qui portent sur des semences brevetées ou sur des obtentions végétales. Dans l'un et l'autre cas, on est confronté à un phénomène du type des « enclosures » : le propriétaire d'une terre enclose exclut totalement les

¹⁴ sous réserve de considérations sanitaires, mais rarement mises en œuvre par l'Organe de Règlement des Différends (ORD), et sous réserve également de l'article 20 du GATT, toujours en vigueur mais jamais appliqué.

autres, de même que le propriétaire d'un brevet ou d'une obtention, par une sorte « d'enclosure » des connaissances, exclut autrui de l'utilisation du bien.

Limiter l'absolutisme de la propriété, cela signifie par exemple de pouvoir contraindre le propriétaire d'une terre à servir l'objectif de sécurité alimentaire en y pratiquant l'agriculture plutôt qu'en y construisant une habitation, ou en cultivant des denrées alimentaires plutôt que des agrocarburants. S'agissant des propriétés incorporelles, limiter l'absolutisme signifie de laisser aux autres la possibilité de conserver des « semences de ferme » pour pouvoir ressemer la même variété en n'ayant pas à racheter la totalité des semences chaque année à un prix élevé en raison du monopole. Cela signifie aussi de laisser aux paysans le libre usage des variétés qui, même si leurs caractéristiques génétiques ont fait l'objet d'une appropriation, se trouvent naturellement dans leur aire géographique.

B) Au regard de la commercialisation, c'est le libre échange et la loi du marché qu'il est important de limiter ou, si l'on préfère, de réguler.

C'est ainsi que les négociations de l'OMC sur l'agriculture achoppent notamment sur le degré d'ouverture des pays en développement aux produits originaires des pays riches, en contrepartie du démantèlement des subventions dans ces derniers et tout particulièrement en Europe et aux USA. La perspective de crises alimentaires dans les pays du sud impose en effet de limiter la libéralisation du commerce sur leur territoire.

Pour ce faire, la négociation commerciale prévoit la possibilité pour chaque Etat de mettre en oeuvre un mécanisme de sauvegarde lui permettant d'augmenter ses tarifs douaniers en cas d'augmentation des importations de produits agricoles sur son marché intérieur. Chaque Etat devrait ainsi pouvoir limiter les importations de produits agricoles de base qui concurrencent la production nationale. Mais subsiste un important désaccord sur le seuil de déclenchement de ce mécanisme de sauvegarde. Or ce seuil dépend tout autant de la négociation commerciale à l'OMC que de celle de la FAO sur la sécurité alimentaire.

La **sécurité alimentaire** permet aux Etats d'assurer tout à la fois un approvisionnement suffisant en nourriture pour l'ensemble de la population et la qualité sanitaire de cette alimentation. La sécurité alimentaire suppose nécessairement que l'Etat conserve un certain pouvoir de contrôle sur les produits agricoles qui entrent ou sortent de son territoire. Cela s'exprime par une certaine « **souveraineté** » qui détermine dans quelle mesure l'Etat peut définir des politiques publiques destinées à garantir un accès suffisant de la population à une alimentation saine, en tenant compte des impératifs et des principes du droit international. La sécurité alimentaire suppose également que l'Etat fasse respecter sur son territoire un « **ordre public alimentaire** » (et/ou humanitaire), afin de garantir la quantité et la qualité des aliments à destination de la population. Mais il n'est pas aisé de déterminer la nature de cet ordre public (qui caractérise inéluctablement une certaine dose de protectionnisme) et sa portée au-delà des frontières.

Il est donc nécessaire de trouver les voies juridiques pour concilier un impératif national de sécurité alimentaire avec l'ordre international des échanges commerciaux.

Si les produits agricoles destinés à l'alimentation ne sont pas des marchandises comme les autres, cette spécificité agroalimentaire devrait aussi concerner les mécanismes de **formation des prix**, afin de soustraire au moins les produits agroalimentaires de base aux méfaits de la spéculation. Car on oublie trop vite qu'il n'y a de spéculation possible que sur les hausses et les baisses successives des prix. La stabilité des prix tue dans l'oeuf toute velléité spéculative. Or cette stabilité est une condition du développement et de la réduction de la pauvreté. Par conséquent, la spéculation sur les denrées dont les populations, spécialement dans les pays du sud, se nourrissent pour vivre ou survivre, conduit inéluctablement à de l'instabilité et à la volatilité des prix et, par conséquent, à des crises alimentaires successives et inéluctables.

Si les biens agricoles faisaient ainsi l'objet d'une régulation juridique spécifique, ce serait sans doute un pas dans le sens de l'effectivité des droits de l'homme à la terre et à l'alimentation. C'est en tout cas la voie que le programme Lascaux tente d'explorer, voie qui va « *de la terre à l'aliment et des valeurs aux règles* ».