



Assemblée générale

Distr. générale
11 août 2010

Original : français

Soixante-cinquième session

Point 69 (b) de l'ordre du jour provisoire*

Promotion et protection des droits de l'homme :
questions relatives aux droits de l'homme,
y compris les divers moyens de mieux assurer
l'exercice effectif des droits de l'homme
et des libertés fondamentales

Le droit à l'alimentation

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport intermédiaire établi en application de la résolution 64/159 de l'Assemblée générale par M. Olivier de Schutter, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation.



Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation

Résumé

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

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

Table des matières

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

I. Introduction

1. Un milliard de personnes souffrent aujourd'hui de la faim¹. Pour la plupart des petits exploitants, travailleurs agricoles, éleveurs, pêcheurs artisanaux et communautés indigènes, l'accès à la terre est une des conditions pour atteindre un niveau de vie satisfaisant². La raison pour laquelle quelque 500 millions de personnes dépendantes de la petite agriculture souffrent de la faim n'est pas seulement due au fait que le prix qu'ils obtiennent pour leurs récoltes est trop bas, mais aussi parce qu'ils sont moins compétitifs que les plus grandes unités de production, qu'ils cultivent des parcelles souvent de petite taille, si bien qu'ils ne sont pas, dans leur grande majorité, des acheteurs nets de produits alimentaires, et qu'ils sont souvent relégués aux sols arides, vallonnés, sans système d'irrigation dans leur compétition pour l'accès à la terre et à l'eau face à ces plus grandes unités de production. Parce que l'agriculture à petite échelle est devenue non viable ou parce que les agriculteurs sont expulsés de leurs terres pour lesquelles il n'existe pas une réelle sécurité d'occupation, nombreux sont devenus des travailleurs agricoles dans les grandes plantations, habituellement payés au-dessous des salaires de subsistance, et souvent sans protection légale ni sociale. Les pêcheurs artisanaux, les pasteurs et agro-pasteurs sont dorénavant confrontés à des menaces semblables : la terre devenant plus rare, ils risquent à leur tour de plus en plus d'être exclus des lieux de pêche et des pâturages sur lesquels ils ont pu compter pendant des générations. Par ailleurs, la situation précaire des populations autochtones ou des peuples vivant dans la forêt peut être attribuée en particulier aux pressions de plus en plus fortes exercées sur les forêts sur lesquelles ils dépendent pour leur subsistance.

2. L'accès à la terre est ainsi à rapprocher du droit à une alimentation suffisante, tel que reconnu par l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme³ et l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels⁴. Le droit à l'alimentation nécessite que chaque individu, seul ou en communauté avec d'autres, ait physiquement et économiquement accès à tout moment à une alimentation suffisante ou aux moyens de se la procurer⁵. Les États peuvent avoir l'obligation de fournir de la nourriture lorsqu'un « individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par les moyens dont il dispose »⁶. En premier lieu, cependant, le droit à l'alimentation nécessite que les États s'abstiennent des mesures de nature à priver les individus de l'accès aux ressources productives dont ils dépendent pour produire leur propre alimentation (obligation de respect), qu'ils protègent pareil accès contre toute atteinte par des tiers (obligation de protection), et qu'ils s'efforcent de renforcer l'accès et l'utilisation par les

¹ FAO, L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde : les conséquences et les enseignements tirés des crises économiques (2009), p. 11.

² Projet Objectifs du millénaire des Nations Unies, *Réduire de moitié le nombre de personnes sous-alimentées : C'est faisable : résumé* (Programme des Nations Unies pour le développement, 2005), p. 6.

³ Résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale.

⁴ Résolution 2200 A (XXII) de l'Assemblée générale.

⁵ E/C.12/1999/5, par. 6.

⁶ Ibid., par. 15.

peuples des ressources et des moyens de d'assurer leur subsistance, notamment par la sécurité alimentaire (obligation de réalisation)⁷.

3. Pour certains des groupes actuellement les plus vulnérables, cela signifie la protection de l'accès existant à la terre, à l'eau, aux pâturages et aux lieux de pêche ou aux forêts, qui peuvent tous constituer des ressources productives vitales pour des moyens de subsistance décents. Dans ce cas, comme indiqué ci-dessous, le droit à l'alimentation peut compléter la protection du droit de propriété⁸, ou la protection de la relation des peuples autochtones avec leur terre, le territoire et les ressources. Dans d'autres cas, dans la mesure où la privation de terre est une cause de vulnérabilité⁹, l'obligation des États va plus loin : elle comprend le renforcement de cet accès, ou des mesures le rendant possible par exemple grâce à des programmes de redistribution, qui pourraient ainsi causer des restrictions au droit de propriété d'autrui. Cette obligation des États est particulièrement évidente lorsque les membres de ces groupes n'ont pas d'autres moyens de produire de la nourriture ou de gagner un revenu qui leur permette d'acheter de la nourriture suffisante, adaptée et culturellement acceptable¹⁰.

4. L'accès à la terre et la sécurité des droits fonciers sont essentiels non seulement pour garantir la jouissance du droit à l'alimentation, mais aussi pour d'autres droits de l'homme, y compris le droit au travail (pour les paysans sans terre) et le droit au logement. Cet élément a amené l'ancien Rapporteur spécial sur le droit à un logement convenable à conclure que le Conseil des droits de l'homme devrait « assurer la reconnaissance de la terre en tant que droit fondamental dans le droit international des droits de l'homme »¹¹. Ce rapport confirme cette conclusion même s'il prend comme point de départ le droit à l'alimentation. Il décrit les pressions croissantes sur les terres. Il examine ensuite les droits des utilisateurs des terres à protéger leur accès existant aux ressources naturelles, en particulier la terre. Il plaide aussi pour assurer un accès plus équitable à la terre.

5. Les conclusions présentées dans le présent rapport sont fondées sur des consultations de la société civile qui se sont tenues à Bamako (Mali), du 8 au 10 décembre 2009; à Kuala Lumpur (Malaisie), les 23 et 24 mars 2010; à Chennai (Inde), les 28 et 29 mars 2010. Elles résultent également de l'analyse des 117 cas transmis au Rapporteur spécial par des organisations non gouvernementales, à la suite d'un appel public lancé par le Rapporteur spécial le 15 décembre 2009. Le Rapporteur spécial a également exprimé sa profonde gratitude aux gouvernements qui ont répondu au questionnaire envoyé le 4 mars 2010, dont l'Albanie, le Bélarus, L'État plurinational de Bolivie, la Bosnie-Herzégovine, le Brésil, le Cameroun, le Canada, la Colombie, la Géorgie, l'Allemagne, la Guyane, la Jordanie, le Kazakhstan, le Malawi, le Mexique, le Monténégro, la Norvège, l'Oman, le Pérou, la République de Moldova, l'Arabie saoudite, la République arabe syrienne, la Suisse, le Turkménistan, le Royaume-Uni et l'Uruguay. Le Rapporteur spécial a de

⁷ Ibid., par. 15.

⁸ Christophe Golay et Ioana Cismas, *Legal opinion on the right to property from a human rights perspective*, Rights & Democracy and Geneva academy of international humanitarian law and human rights, 2010.

⁹ E/C.12/1999/5, par. 13.

¹⁰ Lorenzo Cotula et coll., *Le droit à l'alimentation et l'accès aux ressources naturelles : utilisation des arguments et des mécanismes des droits de l'homme pour améliorer l'accès aux ressources des populations rurales pauvres* (FAO, 2008), p. 23 et 59.

¹¹ A/HRC/4/18, par. 31.

plus bénéficié de rapports de spécialistes établis à sa demande¹². Enfin, le rapport prend en compte les enseignements qui peuvent être tirés des communications envoyées dans le mandat aux gouvernements ou aux entités non gouvernementales par le Rapporteur spécial ou son prédécesseur : au cours de la période 2003-2009, comme une indication de l'importance de la question des terres relative au droit à l'alimentation, 115 des 183 communications envoyées par les titulaires de mandats concernaient l'utilisation des terres et au droit à l'alimentation

II. Pressions existantes sur les terres

6. Les pressions exercées sur la terre augmentent de façon consternante. Avec l'accroissement de la population rurale, les parcelles cultivées sont plus petites par habitant ou par ménage : en Inde, la superficie moyenne des exploitations est passée de 2,6 hectares en 1960 à 1,4 hectare en 2000 et continue à chuter; des évolutions similaires ont été observées au Bangladesh, aux Philippines et en Thaïlande, où le déclin de la taille moyenne des exploitations est associé à l'augmentation des paysans sans terre¹³. La tendance ne se limite pas à la région asiatique. En Afrique orientale et australe, la superficie des terres cultivées par habitant a diminué de moitié au cours de la dernière génération et, dans un certain nombre de pays, la superficie moyenne cultivée représente à présent moins de 0,3 hectare par habitant¹⁴. Ce phénomène est aggravé par l'érosion et l'épuisement des sols : de 5 à 10 millions d'hectares de terres agricoles disparaissent chaque année dans le monde du fait d'une dégradation avancée¹⁵. De plus, il serait difficile d'étendre les superficies cultivées au degré requis pour répondre à la croissance de la population rurale, étant donné que les forêts jouent un rôle majeur dans le stockage de carbone et que la déforestation est déjà un contributeur principal aux émissions de gaz à effet de serre¹⁶.

7. Ces tendances à long terme ont été accentuées ces dernières années par des politiques qui ont encore augmenté la pression sur les terres agricoles. Dans de nombreuses régions, régies par des politiques agricoles axées sur l'exportation, les plantations à grande échelle se sont développées pour la production d'aliments, d'énergie ou de cultures de rapport. Alors que la tendance à la concentration des terres résulte principalement d'un modèle dominant de développement agricole qui favorise les exploitations les plus mécanisées et à forte intensité de capital, elle a en outre été encouragée par l'allongement des chaînes d'approvisionnement qui a généralement favorisé les grands producteurs agricoles, qui sont mieux reliés aux marchés et peuvent plus facilement répondre aux exigences en matière de normes et de volumes à l'exportation. La concurrence entre les différentes utilisations des

¹² Le Rapporteur spécial tient à remercier les participations du Centre Leitner pour le droit international et la justice à l'Université Fordham, de la Clinique des droits de l'homme de Columbia, de la Clinique des droits de l'homme de l'Université de New York et de la Clinique de droit de l'environnement de l'Université de droit de Columbia.

¹³ Banque mondiale, *Rapport sur le développement mondial 2008 : L'agriculture pour le développement* (2007), p. 118 et 119.

¹⁴ Fonds international de développement agricole, *Amélioration de l'accès à la terre et de la sécurité foncière*, doc. EB 2008/94/R.2 (2008), p. 17.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), *Changements climatiques 2007 : On estime que les forêts emmagasinent 45 % du carbone terrestre* (2007).

terres agricoles a été aggravée récemment par des politiques qui favorisent le passage aux biocarburants dans les transports, ce qui conduit à mettre en concurrence les utilisateurs locaux des ressources, les États et les producteurs d'agrocarburants, créant ainsi le risque de priver les groupes défavorisés de l'accès à la terre dont ils dépendent¹⁷. Un inventaire récent réalisé par la Banque mondiale répertoriant 389 acquisitions à grande envergure et locations de terres à long terme dans 80 pays montre que si 37 % des soi-disant projets d'investissement sont destinés à la production de denrées alimentaires (cultures et élevage), les agrocarburants représentent 35 % de ces projets¹⁸. Pour toutes ces raisons, le Rapporteur spécial a insisté sur le fait que les investissements qui impliquent le changement des droits sur la terre doivent être traités avec beaucoup de prudence¹⁹. Lors de la trente-sixième session du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, il détaillera les risques liés aux investissements fonciers à grande échelle et quels autres modèles économiques pourraient être appliqués.

8. Les mesures adoptées en vue d'atténuer les changements climatiques ou pour protéger l'environnement, qui ont donné la priorité aux solutions technologiques obéissant aux lois du marché plutôt qu'à la concentration des terres pour encourager des utilisations plus durables des terres, ont créé de nouveaux conflits avec les droits des utilisateurs des terres. Dans le cadre du Mécanisme pour un développement propre, prévu à l'article 12 du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques²⁰. Les pays (industrialisés), figurant dans l'annexe I, qui se sont engagés à réduire les émissions de gaz à effet de serre reçoivent des crédits d'émission supplémentaires s'ils contribuent à mettre en œuvre des projets de réduction des émissions dans les pays en développement. Mais la plantation de forêts afin de bénéficier du MDP peut entraîner des expulsions contre lesquelles les populations locales concernées peuvent ne pas être suffisamment protégées. Le système REDD (réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts), lancé en 2005 et renforcé lors de la 13^e Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques qui s'est réunie à Bali en décembre 2007²¹, peut représenter une menace pour les populations forestières qui ont peu reconnu les droits coutumiers sur les forêts dont ils dépendent pour leur subsistance, si l'État ou d'autres acteurs sont tentés de s'approprier les avantages de la séquestration du carbone. Les États travaillent également à protéger les milieux naturels en créant des réserves, des parcs nationaux et d'autres zones protégées. Les écosystèmes fournissent des services essentiels pour l'agriculture, notamment ils soutiennent la structure des sols et facilitent la rétention des sols, le cycle des éléments nutritifs, l'enfouissement de fumier et la

¹⁷ Voir A/HRC/9/23, par. 25 à 34 et l'annexe II.

¹⁸ Au moment du rapport, cette étude n'avait pas encore été rendue publique. Ces chiffres sont issus des présentations faites par la Banque mondiale dernièrement lors de sa conférence de printemps en association avec le Fonds monétaire international, qui s'est tenue à Washington, D.C., les 24 et 25 avril 2010.

¹⁹ A/HRC/13/33/Add.2.

²⁰ Nations Unies, Collection des traités, vol. 2303, n° 30822.

²¹ Voir David J. Kelly, « The case for social safeguards in a post-2012 agreement on REDD », *Law, Environment and Development Journal* (2010), p. 61; Tom Griffiths, *Seeing « RED » ? « La déforestation évitée et les droits des peuples autochtones et des communautés locales, (Forest Peoples Program, 2007); Simone Lovera, The Hottest REDD Issues: Rights, Equity, Development, Deforestation and Governance by Indigenous Peoples and Local Communities (Global Forest Coalition, 2008).*

lutte contre les ravageurs, la pollinisation, l'approvisionnement en eau et la purification, la biodiversité, et la régulation de l'atmosphère²². Toutefois, la mise en œuvre des mesures de conservation, dont compris l'aménagement du territoire, doit tenir compte du droit à l'alimentation des populations dépendantes de la terre pour leur subsistance.

9. Les utilisations industrielles des terres et l'urbanisation se sont également accrues ces dernières années, aggravant encore la concurrence : 19,5 millions d'hectares de terres agricoles sont converties chaque année en terres pour le développement industriel et immobilier²³. Des chercheurs ont rassemblé des exemples d'agriculteurs qui ont été expropriés pour des projets d'exploitation minière ou pour la construction d'installations industrielles, dans des conditions qui ne sont rien d'autre que des expulsions forcées sans ou avec une compensation insuffisante²⁴. Dans certaines régions, le développement des zones industrielles prend la forme d'implantation de zones économiques spéciales visant à créer des conditions favorables pour l'arrivée d'investisseurs étrangers²⁵. Les grands projets d'infrastructures comme les barrages ou les routes ont eu aussi des répercussions importantes, et une part significative des communications envoyées aux gouvernements par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation entre 2003 et 2009 porte sur les expulsions pour de tels projets.

III. Protection des utilisateurs de terres

10. Les pressions mentionnées ci-dessus accentuent les conflits sur la terre et sont à l'origine d'une criminalisation inquiétante des mouvements sociaux qui tendent à mener les réformes agraires « par le bas », notamment en affirmant que la terre n'est pas utilisée et qu'elle devrait, selon eux, être répartie plus équitablement. En conséquence, il s'ensuit de graves violations des droits de l'homme, notamment les meurtres de paysans liés à ces activités, dont le Rapporteur spécial a établi la preuve dans un certain nombre de communications adressées aux États. En outre, ces pressions accrues sur les terres sont également une source de préoccupation en raison de la faible protection de ceux qui dépendent le plus de la terre pour leur survie, soit les petits agriculteurs, les pêcheurs traditionnels, les pasteurs, ou des peuples (y compris les peuples indigènes et tribaux) qui s'appuient sur les produits de la forêt. Le présent rapport traite en premier lieu de la situation des peuples autochtones, qui est spécifique dans la mesure où le droit de ces peuples à la délimitation et la protection de leurs terres est reconnu par le droit international. Il se tourne ensuite vers la situation des petits exploitants, qui cultivent la terre dans des conditions souvent insuffisamment stables, et à celle des autres utilisateurs des terres, comme les pêcheurs, les pasteurs et les éleveurs qui sont particulièrement tributaires des biens communs. Le message clef est que si la sécurité d'exploitation est importante et devrait être considérée comme primordiale pour réaliser le droit à

²² Wei Zhang et coll., « Ecosystem services and dis-services to agriculture », *Ecological Economics*, vol. 64, n° 2 (2007), p. 253 à 260.

²³ FAO, politique foncière et planification, <http://www.fao.org/nr/land/land-policy-and-planning/en/>

²⁴ Malcolm Langford et Ujjaini Halim, « Expropriation and eviction: grassroots and human rights perspectives on compulsory acquisition », *Global Land Tool Network, working paper* (2007).

²⁵ Wei Ge, « Special economic zones and the opening of the Chinese economy: some lessons for economic liberalization », *World Development*, vol. 27, n° 7 (1999), p. 1267 à 1285.

l'alimentation, les titres individuels de propriété et la création d'un marché pour les droits fonciers peuvent ne pas représenter les meilleures façons d'y parvenir.

A. Populations autochtones

11. Les peuples autochtones sont de plus en plus victimes de l'exploitation des ressources naturelles sur leur territoire, qui sont souvent considérés comme appartenant à l'État. La délimitation de leurs terres et des territoires est un processus long qui se heurte à de nombreux obstacles. La participation fait généralement défaut. Pourtant, la convention n° 169 de l'Organisation internationale du travail relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, entrée en vigueur en 1991, prévoit un certain nombre de garanties liées à la terre. Bien qu'elle ait été peu ratifiée²⁶, elle a été compensée, en partie, par l'adoption le 13 septembre 2007 de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones par l'Assemblée générale dans sa résolution 61/295, ce qui contribue à la formation du droit international coutumier sur cette question²⁷. Cette déclaration prévoit dans son article 8 (2), b), que les États doivent interdire « tout acte ayant pour but ou pour effet de les [peuples autochtones] déposséder de leurs terres, territoires ou ressources », une exigence qui reproduit l'article 18 de la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du travail. Elle interdit également, dans son article 10, toute expulsion forcée des peuples autochtones de leurs terres ou territoires, en imposant des exigences de consentement libre, préalable et en toute connaissance de cause, et un accord sur une indemnisation juste et équitable et, si possible, la faculté de retour (pour une réinstallation).

12. En outre, le droit de tous les peuples à disposer librement de leurs richesses et ressources naturelles – comme le stipule l'article 1 du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966 et l'article 1 du Pacte international sur les droits civils et politiques du 16 décembre 1966²⁸ – implique la protection des peuples autochtones de certaines formes de dépossession de leurs territoires ou des ressources dont ils dépendent. L'article 5 (d) (v) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale protège également les droits des communautés autochtones à leurs terres²⁹. Par ailleurs, le droit des peuples autochtones à la reconnaissance officielle et à l'enregistrement de leurs territoires a été confirmé dans le cadre d'instruments régionaux appropriés relatifs aux droits de l'homme. La Cour interaméricaine des droits de l'homme et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples considèrent que la possession traditionnelle des terres par des peuples autochtones a des effets équivalents à ceux d'un titre de pleine propriété accordé par un État : par conséquent, lorsque des membres des peuples autochtones ont involontairement perdu la possession de leurs terres suite à un transfert légal à des tiers innocents, ils ont droit à la restitution de celles-ci ou d'obtenir d'autres terres de superficie et de

²⁶ Seuls 20 États avaient ratifié la Convention au moment du rapport.

²⁷ Résolution 61/295 de l'Assemblée générale, annexe.

²⁸ Voir la Résolution 2200 A (XXI), annexe. Voir également Comité des droits de l'homme, *Apirana Mahuika et consorts c. Nouvelle-Zélande*, (Communication n° 547/1993, CCPR/C/70/D/547/1993 (2000), par. 9.7.

²⁹ Voir CERD/C/GUY/CO/14, (Guyane) et CERD/C/KHM/CO/8-13 (Cambodge).

qualité équivalentes³⁰. Les droits des communautés autochtones à leurs terres comprennent les droits sur les ressources naturelles qui s'y trouvent³¹. La propriété, telle qu'elle est protégée au titre de l'article 21 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, est considérée comme un droit collectif des peuples autochtones puisque la propriété des terres est souvent centrée non pas sur un individu, mais plutôt sur le groupe et sa communauté³². Ainsi, les États peuvent avoir à reconnaître les systèmes coutumiers de propriété foncière qui protègent les droits de propriété communale, par exemple en donnant à la communauté un droit de veto sur l'aliénation des terres de la communauté par l'un de ses membres constituants, que ce soit un individu, un clan, un village, ou une tribu.

13. Le droit international des droits de l'homme protège les relations des communautés autochtones avec leur terre, territoires et ressources, en demandant aux États qu'ils délimitent cette terre, la préserve de l'empiétement, et qu'ils respectent le droit des communautés concernées à gérer les terres en fonction de leurs modes internes d'organisation. Bien qu'il semble parfois qu'il soit plus honorable de violer que de respecter ces garanties, la jurisprudence montre que les droits d'usage découlant du droit coutumier peuvent être reconnus et protégés par le système juridique. Elle montre également que la propriété communale – un droit de la communauté plutôt que de l'individu – est une autre solution pour la reconnaissance des droits de propriété individuels. Elle peut servir de source d'inspiration pour ces deux aspects/questions, afin de renforcer la protection des droits des autres utilisateurs des ressources naturelles.

B. Petits exploitants qui cultivent la terre

14. L'accès à la terre et la sécurité d'occupation sont également essentiels pour permettre aux petits agriculteurs d'atteindre un niveau de vie satisfaisant. Comme indiqué plus haut, le droit à l'alimentation impose aux États l'obligation de ne pas priver les individus de l'accès aux ressources productives dont ils dépendent. Lorsqu'une communauté s'est installée sur une terre et dépend de celle-ci pour sa subsistance, l'obligation de respecter le droit à l'alimentation nécessite donc une interdiction d'expulsion de la communauté de cette terre, à moins que certaines conditions soient remplies. Nulle expulsion ne doit avoir lieu si elle ne satisfait pas aux critères définis par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son observation générale n°7 concernant le droit à un logement suffisant :

³⁰ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Communauté autochtone Sawhoyamaxa c. Paraguay* (arrêt du 29 mars 2006), par. 128; Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Centre pour le développement des droits des minorités (Kenya) et Minority Rights Group International pour Endorois Welfare Council c. Kenya* (communication n°276/2003, 2009), par. 209; *Cour interaméricaine des droits de l'homme, affaire Communauté autochtone des Mayagna Sumo d'Awes Tingni c. Nicaragua* (arrêt du 31 août 2001), par. 151 et 164.

³¹ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Social and Economic Rights Action Center et Center for Economic and Social Rights c. Nigéria*, (communication n°155/96, 2001), par. 42, 54 et 55.

³² Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Communauté Mayagna Sumo d'Awes Tingni c. Nicaragua* (arrêt du 31 août 2001), par. 148; *Communauté autochtone Sawhoyamaxa c. Paraguay* (arrêt du 29 mars 2006) par. 120. Cette opinion est partagée par les tribunaux nationaux : voir la Cour suprême du Canada, *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, (11 décembre 1997), par. 194, 199 et 201; Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud, *Alexkor Ltd et autres c. la Communauté Richtersveld et coll.* (14 octobre 2003), par. 62.

expulsions forcées³³, et aux principes de base et aux directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement³⁴. Ces directives représentent un outil pratique pouvant aider les États et les organismes à mettre au point des politiques, des législations, des procédures et des mesures de prévention afin de s'assurer qu'il n'y ait pas d'expulsions forcées ou, au cas où la prévention échouerait, d'offrir un recours efficace à ceux dont les droits de l'homme ont été violés.

15. Dans certaines cas, les utilisateurs des terres sont également protégés contre les expulsions dans le cadre du droit à la propriété, comme le stipule l'article 17 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 14 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, l'article 1 du premier protocole à la Convention européenne des droits de l'homme pour la protection des libertés fondamentales, et l'article 21 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Si les conditions dans lesquelles les expulsions peuvent avoir lieu varient d'un texte à l'autre, les exigences les plus courantes sont les suivantes : aucune expulsion ne peut se produire à moins qu'elle constitue un intérêt public valable (ou légitime) – une condition qui devrait exclure les expulsions qui servent uniquement des intérêts privés –, qu'elle ne soit pas discriminatoire, qu'elle soit conforme aux exigences d'une procédure régulière, et qu'elle soit assortie d'une indemnisation équitable. Bien qu'elle ne s'étende pas, en principe, à toutes les formes de l'occupation illégale³⁵, cette protection contre l'expropriation arbitraire s'étend généralement à des formes d'occupation des terres qui ne sont pas officiellement reconnues par un titre juridique (« extra-légale ») ou qui reposent uniquement sur les droits coutumiers.

16. Il a été avancé qu'améliorer la sécurité d'occupation peut encourager les petits exploitants à investir dans la terre³⁶, et pourrait en principe faire baisser le coût du crédit en augmentant l'utilisation des terres en garantie. Cette mesure pourrait, de plus, encourager une agriculture plus durable, notamment par la plantation d'arbres et une utilisation plus responsable des sols et des ressources en eau. La vraie question cependant n'est pas de savoir si la sécurité d'occupation devrait être améliorée, mais comment. L'approche classique visant à faciliter et de sécuriser les transactions liées à la terre a consisté en des titres individuels de propriété et la création de cadastres ou de registres fonciers. Cette approche est liée à l'idée que la sécurité d'occupation est avant tout un moyen de favoriser l'intégration sur le marché : une fois que la propriété est légalement reconnue, elle peut être aliénée ou hypothéquée afin de permettre aux bénéficiaires d'abandonner l'agriculture ou d'obtenir des fonds pour réaliser les investissements nécessaires sur le terrain. À la fin des années 1970 et tout au long des années 1980, et plus récemment sous

³³ E/1998/22, E/C.12/1997/10, annexe IV.

³⁴ A/HRC/4/18, annexe I.

³⁵ Toutefois, même lorsqu'une personne s'est établie illégalement sur une zone donnée, elle peut, selon le contexte et notamment les autres possibilités disponibles, être protégée contre l'éloignement forcé : voir l'affaire *Gouvernement de la République d'Afrique du Sud et consorts c. Grootboom et consorts* (arrêt du 4 octobre 2000), et *Öneryildiz c. Turquie* (arrêt du 30 novembre 2004).

³⁶ Klaus Deininger, *Land policies for growth and poverty reduction* (Banque mondiale, 2003), p. 115-116; Klaus Deininger et Songqing Jin, « Tenure security and land-related investment: evidence from Ethiopia », *European Economic Review*, vol. 50(5) (2006), p. 1245-1277 ; Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, p. 138.

l'influence des écrits de Hernando de Soto³⁷, les institutions financières internationales ont développé l'enregistrement foncier et l'attribution de titres de propriété dans le cadre de leurs programmes d'ajustement structurel, dans l'espoir que les marchés fonciers florissants assureraient une répartition rationnelle des terres et stimuleraient la croissance économique, qui à son tour, était considérée comme la clé pour réduire la pauvreté rurale et l'insécurité alimentaire³⁸.

17. L'effort pour transplanter le concept occidental des droits de propriété a créé un certain nombre de problèmes, cependant. Si elle n'est pas transparente et surveillée attentivement, la procédure de délivrance des titres peut être adaptée par les élites locales ou des investisseurs étrangers avec la complicité de fonctionnaires corrompus. En outre, si elle se base sur la reconnaissance de la propriété formelle plutôt que sur les droits des utilisateurs des terres, le processus d'attribution des titres peut confirmer la distribution inégale des terres, et conduire dans la pratique à une contre-réforme agraire. Ce sera le cas, notamment, dans les pays où une petite élite de propriétaires fonciers possède la plupart des terres disponibles après avoir profité de la structure agraire inégalitaire de l'époque coloniale. Les titres de propriété risquent de plus de favoriser les hommes. Toute mesure visant à améliorer la sécurité d'occupation devrait chercher à corriger les déséquilibres existants, comme cela a été fait par exemple avec le projet de gestion et d'administration des terres au Cambodge.

18. Le titre individuel de propriété peut également devenir une source de conflits et d'insécurité juridique s'il est incompatible avec les règles coutumières concernant l'occupation, par exemple en ce qui concerne la propriété collective des terres. En effet, chaque titre individuel combiné avec la valeur marchande des terres peut ne pas être bien adapté pour la reconnaissance des formes coutumières d'occupation sur les terres communales et les ressources de propriété commune, ce qui représente un handicap, en particulier, pour les groupes qui n'utilisent pas la terre de manière intensive ou qui ne l'occupent pas de façon permanente.

19. Enfin, la création d'un marché des droits de propriété sur la terre peut elle-même produire une série de conséquences indésirables. La principale justification pour la mise en place d'un tel marché est qu'il facilitera la réaffectation des terres en faveur des utilisateurs des terres les plus performants, offrant ainsi une voie de sortie pour les ménages ruraux pour qui l'agriculture n'est pas assez rentable. La Banque mondiale note, ainsi, que « des droits de propriété sûrs et sans équivoque [...] permettent aux marchés de céder les terres pour des utilisations et des exploitants plus productifs »³⁹. Toutefois, les effets des titres de propriété sur la productivité agricole sont souvent difficiles quand ils ne sont pas assortis de régimes offrant aux producteurs des niveaux appropriés de soutien⁴⁰. Les ventes de terres ont tendance à favoriser pas nécessairement ceux qui peuvent faire l'utilisation la plus

³⁷ Hernando de Soto, *Le mystère du capital : pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs* (Basic Books, 2000).

³⁸ Manpreet Sethi, « Land reform in India: issues and challenges » dans *Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform* (Food First Books, 2006), p. 77.

³⁹ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, p. 138.

⁴⁰ Voir Frank Place et S.E. Migot-Adholla, « The economic effects of land registration on smallholder Farms in Kenya », *Land Economics*, vol. 74, n° 3, p. 360-373 (1998).

efficace de celles-ci, mais ceux qui ont accès au capital et dont la capacité d'acheter des terres est supérieure⁴¹. En fait, la création d'un marché des droits fonciers peut aboutir à ce que les terres soient retirées de la production afin d'être détenues comme investissement par les spéculateurs, causant une baisse de la productivité ainsi qu'une augmentation des personnes privées de terres parmi les pauvres des zones rurales⁴². Les paysans les plus pauvres pourrait facilement être poussés à vendre des terrains et seraient ensuite exclus, surtout s'ils se sont endettés à la suite d'une mauvaise récolte ou d'autres circonstances : considéré isolément des autres politiques, le titre individuel de propriété peut donc avoir des effets contre-productif, accroissant de ce fait la vulnérabilité des pauvres⁴³. En effet, la contribution des titres individuels de propriété à la réduction de la pauvreté au fur et à mesure que la terre se transforme en capital⁴⁴ suppose que la propriété se transforme en garantie, la garantie en crédit et le crédit en revenus⁴⁵. Toutefois, les pauvres, pour qui la terre est un filet de sécurité sociale essentiel, où rien d'autre n'est disponible, peuvent en fait être réticents à hypothéquer leurs terres pour accéder au crédit. Le titre de propriété ne donne pas lieu non plus nécessairement à un plus grand accès au crédit des institutions financières privées.

20. Le titre individuel de propriété semble avoir moins d'importance pour les pauvres que pour la sécurité d'occupation elle-même, ce qui reflète le fait que « [p]our de faibles niveaux de revenus et en l'absence d'autres mécanismes de sécurité sociale, la terre sert de filet de sécurité sociale pour les populations pauvres et rurales et leur offre des moyens élémentaires de subsistance »⁴⁶. En d'autres termes, alors que la sécurité d'occupation et la reconnaissance des droits sur la terre peuvent correspondre à une forte demande, comme l'illustre un certain nombre d'expériences dans les pays, on ne peut pas en dire autant des titres individuels de propriété ni de l'aliénabilité des terres. Au contraire, limiter les ventes des terres peut protéger les petits exploitants d'être contraints de céder leurs terres, et peut aussi protéger les droits d'usage sur les terres communales, et préserver des formes communautaires de gestion des sols⁴⁷. Les exemples d'outils à faible coût, accessibles, pour l'enregistrement des droits fonciers locaux ou au moins des transactions foncières se multiplient afin de garantir la sécurité d'occupation par la reconnaissance des droits d'usage plutôt que la pleine propriété : le « plan foncier rural » appliqué au Bénin et testé au Burkina Faso ou le processus d'enregistrement à 1 dollar dans certains États éthiopiens conduisant à la délivrance des certificats

⁴¹ Celestine Nyamu Musembi, « De Soto and land relations in Africa: breathing life into dead theories about property rights » dans *Market-Led Agrarian Reform: Critical Perspectives on Neoliberal Land Policies and the Rural Poor*, Saturnino M. Borrás Jr. et coll. eds (Routledge, 2008).

⁴² Voir Rebeca Leonard et Kingorn Narintarakul Na Ayuttahaya, « Thailand's land titling program: securing land for the poor? », p.139-141.

⁴³ Ana Palacio, *Legal Empowerment of the Poor: An Action Agenda for the World Bank* (2006), p. 18.

⁴⁴ Voir Hernando de Soto, *Le mystère du capital*, 2000.

⁴⁵ Christopher Woodruff, « Review of de Soto's *The mystery of capital* », *Journal of Economic Literature*, vol. 39 (2001), p. 1218.

⁴⁶ Ana Palacio, *Legal Empowerment of the Poor*, p. 16.

⁴⁷ John W. Bruce et al., « Land Law Reform: Achieving Development Policy Objectives » (Banque mondiale, 2008), p. 126-128.

sont quelques exemples. Une illustration intéressante d'une gestion décentralisée des droits fonciers est la loi 2005-019 fixant le statut des terres à Madagascar⁴⁸.

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

22. Un certain nombre de pays, en particulier en Afrique, ont étendu la reconnaissance juridique des droits coutumiers existants, y compris des droits collectifs, en tant que variante aux titres individuels de propriété. En général, ni les membres individuels ou les ménages, ni les communautés en tant que telles par le biais de leurs représentants ne peuvent se dessaisir de leur terre, par exemple en la vendant. Pourtant, la reconnaissance juridique officielle des droits coutumiers offre une sécurité efficace. Elle favorise les investissements à long terme sur les terres. Elle peut également faciliter l'accès au crédit, car les créanciers (bien qu'ils ne seront pas en mesure de prendre possession de la terre en cas de défaillance) peuvent être assurés de la viabilité à long terme des investissements qu'ils contribuent à financer. Elle permet, en outre, l'émergence des marchés de location, ce qui peut améliorer l'accès à la terre en particulier pour les ménages manquant de terres rares et disposant d'une main-d'œuvre abondante et peu qualifiée⁴⁹. Dans le même temps, il existe un risque élevé que les formes traditionnelles patriarcales de distribution des terres soient davantage légitimées par la reconnaissance des formes coutumières d'occupation, en violation des droits des femmes. Des garanties strictes incluses dans le processus de cette reconnaissance doivent tenir compte de tels risques.

23. Puisque les formes coutumières d'occupation sont reconnues, les relations entre les droits individuels et les droits collectifs peuvent varier. Par exemple, les droits fonciers communaux peuvent être formalisés en tant que regroupement des droits individuels : au Cambodge, bien que les terres puissent être détenues par des communautés autochtones dans leur ensemble, la loi foncière de 2001 permet aux membres de la communauté de partir et de réduire leur part des terres communales, sous réserve de l'accord de l'ensemble de la communauté⁵⁰. Une autre solution consiste à permettre aux organes des collectivités locales d'administrer les droits⁵¹. En Amérique latine, dans les États où des droits politiques ainsi que des droits fonciers ont été accordés aux groupes indigènes, ces derniers ont été en mesure d'assurer une certaine autonomie pour la gestion des sols tout en acquérant la sécurité foncière⁵².

24. La démarginalisation des pauvres par le droit devrait, par conséquent, être considérée comme comprenant (a) une protection contre l'expulsion, (b) la mise à

⁴⁸ André Teyssier, Perspective n) 4 - *Décentraliser la gestion foncière : l'Expérience de Madagascar* (CIRAD, 2010).

⁴⁹ Voir Klaus Deininger et coll., « Efficiency and equity impacts of rural land market restrictions: evidence from India », *Banque mondiale, série « document de travail consacré à la recherche sur les politiques »*, 3013 (2006).

⁵⁰ Centre on Housing Rights and Evictions, *Tenure insecurity and inequality in the Cambodian Land Sector* (2009)

⁵¹ Klaus Deininger, « Une politique foncière pour la croissance et la lutte contre la pauvreté : principaux enjeux et défis à venir » (2004).

⁵² Ruth Meinzen-Dick et coll., « Decentralization, pro-poor land policies and democratic governance », CAPRI, document de travail n° 80, (2008).

disposition d'outils pour s'assurer que les droits officiellement reconnus puissent être efficacement validés (aide juridique, formation juridique, assistants juridiques)⁵³, (c) une aide aux utilisateurs des terres dans leur utilisation de la terre, et (d) le renforcement de la capacité des administrations foncières et la lutte contre la corruption dans ces administrations. Par ailleurs, les régimes de titres individuels de propriété ne doivent être encouragés que pour les cas où ils peuvent être couplés à la codification des droits des usagers reposant sur la coutume, et où les conditions sont créées pour veiller à ce que la création d'un marché des droits fonciers n'entraînera pas une plus grande concentration de terres. Les formes coutumières d'occupation doivent être reconnues et sont souvent perçues comme très légitimes⁵⁴, mais avec la condition importante que ces systèmes doivent être soigneusement examinés et, le cas échéant, modifiés, afin d'être compatibles avec les droits des femmes, les droits d'usage de ceux qui dépendent des biens communs, ainsi que les droits des membres les plus vulnérables de la communauté.

C. Éleveurs, pasteurs et pêcheurs

25. La protection des droits des utilisateurs des terres ne devrait pas se limiter à l'amélioration de la sécurité d'occupation des agriculteurs qui cultivent des cultures. Les pêcheurs doivent avoir accès aux zones de pêche, et peuvent être gravement touchés par la clôture des terres qui donnent accès à la mer ou aux rivières. Les pasteurs ont besoin de pâturages pour les animaux qu'ils élèvent. Pour ces groupes, ainsi que pour ceux qui pratiquent des formes d'agriculture itinérante, la formalisation des droits de propriété et la mise en place de registres fonciers peuvent constituer un problème, pas la solution : elles peuvent conduire à l'exclusion des ressources dont ils dépendent, les rendant victimes d'un vaste mouvement de création d'enclos enclavés que les « titres de propriété » pourraient entraîner⁵⁵. Au Kenya, les pasteurs dont les droits ont été ignorés dans le processus de formalisation auraient été victimes de violentes saisies foncières par les éleveurs de bétail et d'autres personnes à la recherche de ressources rares : étant donné qu'ils n'ont aucun droit légal sur la terre, ils ne peuvent pas demander réparation⁵⁶. En Tanzanie, cinq ans après le début d'une importante opération d'attribution de titres de propriété, les pasteurs ont signalé l'expulsion de plusieurs zones de pâturage communes, et ont été menacés de perdre d'autres pâturages parce qu'ils étaient classés comme « inutilisés »⁵⁷.

26. Pour ces groupes, l'existence de biens communs est vitale. Comme le note la Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit, dans certaines cultures juridiques, la propriété communautaire des ressources naturelles, telles que

⁵³ Lorenzo Cotula et Paul Mathieu eds, *Legal empowerment in practice. Using legal tools to secure land rights in Africa* (FAO et Institut international pour l'environnement et le développement (2008).

⁵⁴ Union africaine, Commission économique pour l'Afrique et Banque africaine de développement, *Politiques foncières en Afrique : un cadre pour renforcer les droits fonciers, augmenter la productivité et sécuriser les zones rurales* (mars 2009), par. 3.1.3.

⁵⁵ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, p. 139.

⁵⁶ Déclaration par le Centre pour le développement des droits des minorités, lors de la quarante et unième session du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Examen des rapports présentés par les États parties au Kenya, 3 novembre 2008.

⁵⁷ Chambi Chachage, *Prospects and Pitfalls of Legal Empowerment of the Poor in Tanzania: Some Key Observations* (2006), p. 10.

les pâturages, les forêts, l'eau, les zones de pêche et les minerais de surface, constituent un moyen traditionnel et efficace d'accorder un contrôle et des droits de propriété à des personnes qui n'ont pas beaucoup, voire aucun autre bien. Ces systèmes doivent être à la fois reconnus et pleinement protégés contre une saisie arbitraire⁵⁸. En effet, déjà dans le droit international en vigueur, les exigences applicables aux peuples autochtones peuvent être étendues à au moins certaines communautés traditionnelles qui entretiennent une relation semblable à leurs terres ancestrales, centrée sur la communauté plutôt que sur l'individu⁵⁹. Cette mesure encouragerait la gestion des biens communs au niveau local par les communautés directement concernées, plutôt que par des prescriptions de haut en bas émanant du centre ou par la privatisation des biens communs. À condition que ces mesures soient institutionnalisées⁶⁰, une gestion décentralisée des biens communs, en reconnaissant leur fonction en tant que biens collectifs, est reconnue pour être très efficace : ceux qui négocient les modalités d'utilisation des biens communs possèdent les meilleures informations sur leur capacité d'accueil et, par conséquent, sur les utilisations qui sont durables, de plus, les utilisateurs sont fortement incités à surveiller l'utilisation de ces biens communs et à faire part des infractions⁶¹.

IV. Réforme agraire⁶²

27. En présence d'une distribution parfois très inégale des terres dans les zones rurales, le renforcement de la sécurité d'occupation peut ne pas être suffisant : la redistribution des terres peut être requise. L'article 11, paragraphe 2 (a), du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaît le lien entre le droit à l'alimentation et l'utilisation des ressources naturelles, tout en engageant les États à « développer ou à réformer les régimes agraires de manière à assurer le développement et l'utilisation des ressources naturelles qui soient les plus efficaces possibles ». Cette recommandation devrait être interprétée comme un encouragement à la réforme agraire, qui aboutit à une répartition plus équitable des terres au profit des petits exploitants, tant en raison de la relation inversement proportionnelle entre la taille des exploitations et la productivité qu'en raison du fait que l'agriculture artisanale (et reliant plus étroitement l'agriculteur à la terre) peut susciter une utilisation plus responsable des sols⁶³. Les directives volontaires à

⁵⁸ Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit, « Making the law work for everyone », Rapport de la Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit (2008), vol. I, p. 65.

⁵⁹ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *affaire Moiwana Village c. Suriname* (arrêt du 15 juin 2005), par. 132 et 133; et l'affaire *Saramaka People c. Suriname* (arrêt du 28 novembre 2007), par. 86.

⁶⁰ Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Cambridge University Press, 1990), chap. 5.

⁶¹ Voir Ashwini Chhatre et Arun Agrawal, « Trade-offs and synergies between carbon storage and livelihood benefits from forest commons », *Proceedings of the National Academy of Science*, vol. 106 (2009), p. 17667-17670.

⁶² La « réforme foncière » et la « réforme agraire » sont couramment utilisés de manière interchangeable dans les ouvrages. Dans le présent rapport, la réforme agraire se réfère aux politiques de redistribution de la terre (changement systématique dans la distribution des droits fonciers) et les politiques de développement rural qui sont décisives si cette redistribution se révèle être une réussite.

⁶³ A/57/356, par. 30.

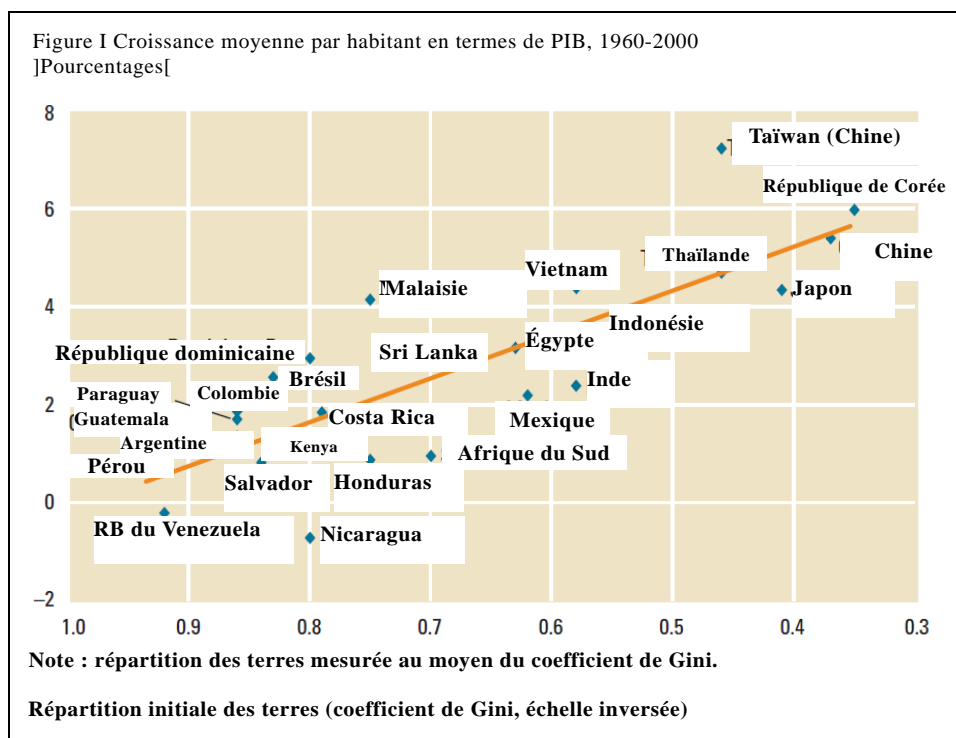
l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation suffisante dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, adoptées en 2004 par les États membres de la FAO, encouragent également à la réforme agraire (directrice 8,1).

A. Pourquoi la réforme agraire?

28. La réforme agraire qui est à l'origine des fermes familiales est souhaitable pour un certain nombre de raisons. Comme la terre est transférée aux exploitations familiales, les terres en friche des grands domaines sont mises en production, augmentant ainsi les niveaux de productivité⁶⁴. Une analyse de la Banque mondiale en 2003 sur les politiques foncières dans 73 pays entre 1960 et 2000 montre que les pays dotés d'une distribution initiale plus équitable des terres parvenaient à des taux de croissance deux à trois fois plus élevés que ceux où la distribution des terres avait été moins équitable⁶⁵. La figure I met en évidence la corrélation entre le coefficient de Gini pour la terre et la croissance moyenne par habitant en termes de produit intérieur brut (PIB), illustrant ainsi le lien entre la distribution inégale initiale de la terre et la croissance économique lente.

⁶⁴ David Palmer et coll., « Pour une meilleure gouvernance des terres », document de travail sur les régimes fonciers 11, (FAO et Programme des Nations Unies pour les établissements humains 2009), p. 31. Sur le rapport proportionnellement inverse de la productivité agricole et des effets d'échelle dans l'agriculture, voir Abhijit Banerjee, « Land reforms : prospects and strategies » (Massachusetts Institute of Technology, série document de travail du département d'économie, documents, document de travail 99-24, 1999), p. 1-5; Saturnino Borrás et coll., « Agrarian reform and Rural development: historical overview and current issues », Institute for Social Studies/Fonds des Nations Unies pour le développement, document n° 1, « terre, pauvreté et action publique » (2007), p. 1.

⁶⁵ Klaus Deininger, « Une politique foncière pour la croissance et la lutte contre la pauvreté »; Keith Griffin et coll., « Poverty and the distribution of land », *Journal of Agrarian Change*, 2(3), 2002, p. 315.



Source : Banque mondiale, Rapport sur le développement mondial 2006 : Équité et développement (2005).

29. Le potentiel de réduction de la pauvreté d'une répartition plus équitable des terres est en outre illustré par des analyses statistiques montrant qu'« une baisse d'un tiers de l'indice d'inégalité de répartition des terres entraîne une réduction du niveau de pauvreté de moitié sur 12 à 14 ans. Le même niveau de réduction de la pauvreté peut être obtenu en 60 ans par une croissance agricole maintenue à une moyenne annuelle de trois pour cent, et sans changer l'inégalité de redistribution des terres »⁶⁶. Les réformes agraires conduites après la Seconde Guerre mondiale en Asie ont entraîné une augmentation de 30 % des revenus de 80 % des ménages tout en provoquant une baisse de 80 % du revenu des 4 % supérieurs⁶⁷.

30. Outre sa fonction économique pour stimuler la croissance et réduire la pauvreté en milieu rural, un accès plus équitable à la terre pour les populations rurales pauvres contribue à l'insertion sociale et à l'autonomisation économique⁶⁸. L'accès à la terre améliore également la sécurité alimentaire, car il rend la nourriture

⁶⁶ M. R. El-Ghonemy, « Land reform development challenges of 1963 - 2003 continue into the twenty-first century », *Réforme agraire, colonisation et coopératives agricoles*, 2003/2, p. 40.

⁶⁷ Veronika Penciakova, « Market-led agrarian reform: a beneficiary perspective of Cédula da Terra », document de travail série n°10-100, London School of Economics, (2010), p. 8.

⁶⁸ Julian Quan, « Land access in the 21st century: issues, trends, linkages and policy options », Document de travail n° 24 du Livelihood Support Programme (FAO, 2006), p. 3.

disponible plus facilement et à bon marché, offrant une protection contre les chocs extérieurs⁶⁹. Les données disponibles résultant de la redistribution des terres en Chine suggèrent que « même si l'accès à la terre assure aux ménages des revenus modérés contre les chocs, il permet de se protéger presque totalement de la malnutrition »⁷⁰. Une répartition plus équitable des terres et le développement des exploitations familiales sur la base d'un propriétaire-exploitant est donc souhaitable tant pour l'efficacité que pour l'équité⁷¹. Les petites exploitations familiales peuvent utiliser les terres de manière plus durable, car l'agriculture durable est souvent à plus forte intensité de main-d'œuvre et nécessite un rattachement des agriculteurs à la terre. En outre, lorsque les zones rurales font face à un chômage élevé, au sous-emploi du travail et à une relative rareté des terres, il est avisé à la fois du point de vue économique et du point de vue de la justice sociale, d'accroître la productivité des terres plutôt que d'essayer d'augmenter la productivité du travail.

31. Enfin, la réforme foncière peut être envisagée comme l'occasion de renforcer l'accès des femmes à la terre, en particulier des femmes célibataires et des veuves. Article 14, par. 2 (g), de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes garantit le droit des femmes à l'égalité de traitement en matière de réformes foncières et agraires, ainsi que pour les programmes de redistribution foncière. Cependant, les législations et les coutumes sociales, telles que celles prévoyant qu'à la mort du mari la terre appartient aux fils et non pas à la veuve, demeurent en vigueur malgré la violation flagrante des droits des femmes, ce qui conduit à. En conséquence, les femmes représentent encore une minorité importante dans le nombre total des détenteurs de titres, comme cela est illustré par les statistiques présentées à la Figure II⁷².

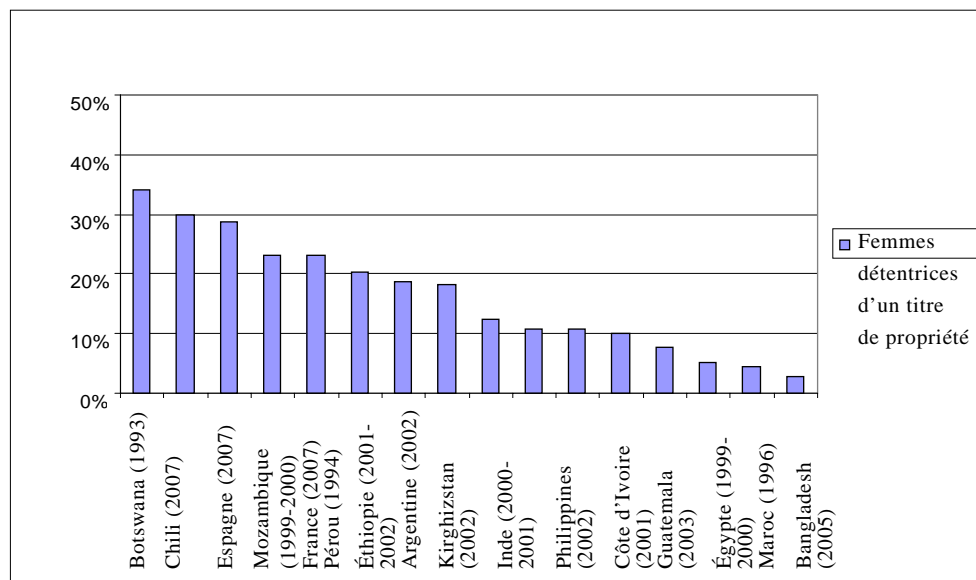
⁶⁹ M.R. Carter, « Designing land and property rights reform for poverty alleviation and food security », Réforme agraire, colonisation et coopératives agricoles, FAO, 2003/2.

⁷⁰ Klaus Deininger et Hans Binswanger, « The evolution of the World Bank's land policy: principles, experiences and future challenges », *World Bank Research Observer* 14 (2) (1999), p. 256.

⁷¹ Ibid., p. 248.

⁷² Établies par l'auteur sur la base de la base de données sur les inégalités entre les genres en droit foncier de la FAO : <http://www.fao.org/gender/landrights> (consulté le 19 mai 2010).

Figure II
Proportion de femmes sur le nombre total de détenteurs de titres de propriété (pourcentage)



32. La réforme foncière peut être considérée comme une occasion de remédier à ce déséquilibre, soit en accordant la priorité aux besoins des femmes chefs de famille (femmes seules ou veuves), soit par le recours systématique aux titres de propriété communs dans le processus de réforme.

B. Apport de la réforme foncière pour la réalisation du droit à une alimentation suffisante

33. Les derniers engagements pour poursuivre la réforme agraire ont été pris lors de la Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural de la FAO, réunie à Porto Alegre, Brésil, en mars 2006. La déclaration finale adoptée lors de la Conférence encourage la tenue d'un dialogue national et participatif pour assurer un progrès significatif sur la réforme agraire, le développement rural et la mise en place de réformes agraires appropriées « principalement dans les zones connaissant de fortes disparités sociales, la pauvreté et l'insécurité alimentaire, comme un moyen d'élargir l'accès durable et le contrôle des terres et des ressources connexes »⁷³. Les gouvernements ont également recommandé l'adoption par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) d'un ensemble de directives pour en rendre compte afin de contrôler la mise en œuvre de la Déclaration⁷⁴.

34. La préparation des directives volontaires sur la gouvernance responsable du mode de possession des terres et des autres ressources naturelles, conduit par la FAO, est l'unique et plus importante tentative pour suivre les engagements pris lors de la

⁷³ Déclaration finale de la conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural (CIRADR 2006/3), par. 29.

⁷⁴ Ibid., par. 30.

Conférence⁷⁵, et la Déclaration du sommet mondial sur la sécurité alimentaire souligne ce lien⁷⁶. Il est cependant trop tôt pour évaluer ces directives eu égard à ce qu'elles promettent d'atteindre. Au niveau régional, toutefois, le cadre et les directives en matière de politique foncière de l'Union africaine constituent une étape importante dans cette direction, et en Amérique latine, le projet de suivi de la Conférence, lancé en août 2009 englobe un grand nombre de pays pour la mise en œuvre des engagements de la énoncés dans la Déclaration. Mais le tableau d'ensemble reste inégal selon les régions.

35. L'explication de résultat mitigé réside, sans doute, en partie dans la connotation fortement idéologique du débat sur la façon de mettre en œuvre la réforme agraire. Au cours de la dernière génération, un important fossé a opposé les réformes agraires centralisées, menées par les États, qui sont apportées grâce à l'acquisition de terres nationales compensée par des prix inférieurs au marché, aux réformes agraires décentralisées, ou soumises aux forces du marché, sur le principe de l'acheteur et du vendeur. Bien que les réformes agraires conduites par l'État soient devenues moins fréquentes, la FAO continue à recevoir des demandes d'assistance pour ce type de réforme agraire⁷⁷, et certains pays redistribuent encore des terres, ou se sont engagés à le faire. Depuis les années 1990 cependant, la réforme agraire axé sur le marché a été plus fréquente, comme l'illustrent des programmes comme le projet Cédula da Terra, lancé au Brésil entre 1996 et 2001 et qui a été reconduit depuis, le programme colombien développé dans le cadre de la loi agraire 160 de 1994, le programme de reconstruction et de développement d'Afrique du Sud depuis 1995, le projet de développement rural des terres communes au Malawi ou le régime pour le transfert volontaire des terres aux Philippines.

36. Malheureusement, un certain nombre de mouvements sociaux cherchent à accroître la pression sur les gouvernements pour régler cette question (y compris en recourant à des occupations de terres), l'urgence de la redistribution des terres a diminué de façon déplorable, en raison de la fin de la Guerre froide et en raison de la conviction de nombreux responsables politiques que les améliorations axées sur la technologie pour la productivité pourraient représenter une solution moins controversée pour les réformes agraires⁷⁸.

37. Des arguments forts plaident, toutefois, pour que la réforme agraire soit envisagée comme une mesure contribuant à la réalisation progressive du droit à l'alimentation, au moins dans des contextes caractérisés par (a) un degré élevé de concentration de la propriété des terres (par exemple, selon un niveau d'inégalité supérieur à 0,65 du coefficient de Gini) associé à (b) une part importante de la pauvreté rurale liée aux personnes privées de terres ou aux petits exploitants qui cultivent des parcelles de terre trop petites. Cela implique que les États doivent suivre les inégalités actuelles pour l'accès à la terre et, lorsque les conditions sont toutes deux présentes, allouer le maximum de ressources disponibles pour les projets de réforme agraire et mettre en œuvre ces programmes en conformité avec les principes de la participation, la transparence et la

⁷⁵ FAO, « Directives volontaires sur la gouvernance responsable du mode de possession des terres et des autres ressources naturelles » (2008), par. 18.

⁷⁶ Déclaration du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire (WSFS 2009/2), par. 18.

⁷⁷ Maximiliano Cox et coll., « FAO in agrarian reform », *Réforme agraire, colonisation et coopératives agricoles* 2003/2, p. 25.

⁷⁸ Voir Maximiliano Cox et coll., « FAO in agrarian reform », p. 2, et Saturnino Borrás et coll., « Agrarian reform and rural development », p. 11.

responsabilisation afin de les protéger d'être saisis par les élites locales. Lorsque les États ne parviennent pas à établir des systèmes de redistribution des terres, ils doivent fournir des justifications pour ne pas le faire.

38. Alors que les réformes agraires menées par l'État peuvent généralement se révéler plus efficaces pour lutter contre les inégalités profondément enracinées pour l'accès à la terre, et à conditions que certaines conditions soient remplies, en revanche, les réformes agraires axées sur le marché ont donné de moins bons résultats à cet égard, conduisant même parfois à une reconcentration des terres⁷⁹, pour des raisons analogues à celles qui expliquent les limites d'attribution de titres en tant que moyen d'assurer la sécurité d'occupation. Des enseignements importants ressortent des expériences passées : le succès des programmes de réforme agraire d'État dépend de l'efficacité des plafonds de la législation foncière et d'autres garanties appropriées, telles que les cadres juridiques qui définissent clairement les bénéficiaires et les terres exemptées de la réforme agraire. La réussite dépend aussi de mobilisation sociale continue des organisations de paysans, qui peuvent être des partenaires essentiels pour la mise en œuvre des politiques de soutien aux nouveaux bénéficiaires⁸⁰. Mais pour que la redistribution des terres soit durable, les bénéficiaires doivent également être soutenus par de vastes politiques de développement rural : selon une estimation, l'amélioration de l'accès au crédit, de l'accès aux marchés, et la vulgarisation rurale peuvent représenter de 60 à 70 pour cent du coût total d'une réforme agraire, dépassant ainsi les coûts d'acquisition et de transfert des terres⁸¹. L'échec des réformes de l'Amérique latine, par rapport aux réformes des pays asiatiques, a été attribué au fait que les réformes latino-américaines ont toujours exclusivement mis l'accent sur l'accès à la terre, et ont négligé les politiques de développement rural⁸². Pour qu'elle réussisse, la redistribution des terres doit être accompagnée par des politiques de réforme agraire de plus grande ampleur qui aident les petits exploitants et améliorent leur capacité à rivaliser avec les grandes exploitations, sinon, il y aura de fortes incitations pour que les bénéficiaires de la réforme agraire vendent leurs terres aux grands propriétaires⁸³. Les femmes devraient être une priorité dans de tels programmes, comme dans le programme de formation des jeunes agricultrices de la province canadienne du Manitoba, ou dans la stratégie actuellement développée en Norvège par le secteur agricole avec le concours du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, qui vise à atteindre un niveau de participation des femmes dans l'agriculture de 40 %⁸⁴. Les lois plafond sur les terres

⁷⁹ Cette conclusion, issue d'une analyse approfondie d'un vaste corpus d'ouvrages sur les avantages et inconvénients respectifs des modèles de réforme agraire d'État ou dirigée par le marché et des modèles de réforme agraire de ces trois dernières décennies, ne peut être résumée ici. Les références importantes comprennent Saturnino Borrás Jr. et Terry McKinley, « The unresolved land reform debate: beyond state-led or market-led models » ; David Palmer et coll., « Pour une meilleure gouvernance des terres », p. 31 ; J. Quan, « Land access in the 21st century », p. 12 ; P. Rosset et coll., « Promised land. Visions concurrentes de la réforme agraire » ; Saturnino Borrás et coll., « Agrarian reform and rural development », p. 4 à 8 ; M. Cox et coll., « FAO in agrarian reform », p. 13.

⁸⁰ Saturnino Borrás Jr. et Terry McKinley, « The unresolved land reform debate », p. 3 ; M. Cox et coll., « FAO in agrarian reform », p. 21.

⁸¹ David Palmer et coll., « Pour une meilleure gouvernance des terres », p. 31.

⁸² Banque mondiale, « Une politique foncière pour la croissance et la lutte contre la pauvreté », (Banque mondiale et Oxford University Press, 2003), p. 146.

⁸³ Les 22 recommandations formulées dans l'Évaluation internationale des sciences et technologies agricoles pour le développement de 2008 offre un bon aperçu de ce que ces politiques globales devraient renfermer, disponible à l'adresse <http://www.agassessment.org/>.

⁸⁴ En Norvège, même si la discrimination contre les femmes pour l'accès aux terres agricoles a été supprimée, seulement 14,3 % des agriculteurs sont des femmes.

peuvent également aider dans ce sens. Bien que les lois plafond soient souvent contournées par les grands propriétaires terriens, par exemple en enregistrant les terres au nom des mandataires, elles peuvent augmenter la quantité de terres disponibles pour les redistribuer aux ménages les plus pauvres, et limiter les risques de reconcentration des terres après la réforme⁸⁵. Un résultat similaire peut être obtenu en soumettant les transactions foncières à une autorisation administrative, ce qui permet à l'administration de s'opposer aux transactions qui conduirait à une concentration inacceptable des terres, comme c'est le cas en Allemagne en vertu de la section 9 (1) de la loi sur les transactions foncières.

V. Recommandations

39. **Dans un contexte où les pressions commerciales sur les terres sont en augmentation, il est primordial que les États améliorent la protection des utilisateurs des terres. Les recommandations suivantes visent à donner un sens concret aux aspects de la terre liés au droit fondamental à l'alimentation :**

40. **Afin de respecter le droit à l'alimentation, les États devraient :**

a) **Garantir la sécurité d'occupation. Les États devraient viser à assurer la sécurité légale d'occupation aux personnes, aux ménages et aux communautés actuellement dépourvus de cette protection, y compris tous ceux qui n'ont pas de titres officiels de propriété immobilière ou foncière⁸⁶. L'adoption de lois anti-expulsions, imposant des conditions strictes d'atteinte aux droits des utilisateurs des terres, doit être considérée comme une priorité. Celle-ci devrait développer tout renforcement du cadre réglementaire en matière d'expropriation, qui se doit de fournir des garanties procédurales claires pour les propriétaires fonciers, tout en donnant en même temps la possibilité de mener des réformes agraires lorsque la concentration des terres est excessive;**

b) **S'abstenir d'ériger en infraction les contestations sociales légitimes. Lorsque des progrès insuffisants ont été réalisés dans la mise en œuvre des engagements de la déclaration finale de la Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural, des terres, et lorsque des inégalités profondes demeurent, les occupations de terres non-violentes par les mouvements de paysans sans terre ne doivent pas être criminalisées. Les défenseurs des droits de l'homme qui protestent contre les expulsions et défendent ou soutiennent les droits fonciers doivent être protégés;**

c) **Respecter les besoins des groupes spécifiques. Les États devraient appliquer les droits spécifiques des peuples autochtones en délimitant leurs terres et territoires et en leur accordant une protection adaptée. Les États devraient également protéger l'accès aux lieux de pêche, aux pâturages et aux points d'eau pour les pêcheurs, les éleveurs et les pasteurs, pour qui la protection des biens communs est essentielle. La reconnaissance des droits des communautés devrait s'étendre au-delà des communautés autochtones, au moins à certaines communautés qui entretiennent une relation semblable à la terre centrée sur la communauté plutôt que sur l'individu;**

⁸⁵ El-Ghonemy, « Land reform development challenges of 1963-2003 continue into the twenty-first century », p. 37.

⁸⁶ A/HRC/4/18, annexe I., par. 25.

d) Donner la priorité aux modèles de développement qui n'entraînent pas d'expulsions, de modifications perturbatrices en matière de droits fonciers ni de développement de concentration foncière. Les États devraient examiner attentivement les modèles de développement dans lesquels ils sont engagés, étant donné que le modèle d'exportation agricole habituel produit d'importants effets néfastes pour l'accès à la terre des groupes vulnérables, favorisant de manière disproportionnée les plus grands producteurs et les propriétaires fonciers. Les investissements fonciers qui impliquent un changement important dans les droits fonciers devraient représenter la dernière option souhaitable, acceptable seulement si aucun autre modèle d'investissement ne peut apporter une contribution similaire au développement local et améliorer les moyens de subsistance au sein des communautés locales concernées.

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

a) Réaliser la cartographie décentralisée des différents droits fonciers des utilisateurs et renforcer les systèmes coutumiers d'occupation. La cartographie des droits fonciers des utilisateurs doit être effectuée au niveau de la communauté locale et de manière participative. Les systèmes coutumiers d'occupation pourraient obtenir la reconnaissance légale, mais les pouvoirs publics devraient veiller à ce que des garanties appropriées soient établies afin de veiller à ce que le contrôle de la communauté ne soit pas exercé de manière arbitraire ou de façon à être à l'origine de discriminations ou de résultats inéquitables, comme défini par les normes et règles internationales. Les États devraient établir des mécanismes appropriés pour résoudre les conflits fonciers entre les propriétaires et les locataires ou entre les utilisateurs des terres et l'État ou en ayant recours aux organismes privés impliqués dans les projets de développement;

b) Adopter des systèmes fonciers et mettre en œuvre de manière efficace les lois existantes pour lutter contre les pressions visant à libérer les terres pour les investisseurs privés. L'adoption des systèmes fonciers pourrait protéger les locataires des expulsions et des niveaux excessifs de loyer. Ces lois peuvent également permettre aux héritiers du locataire d'occuper le terrain en cas de décès de ce dernier, et fournir au locataire un droit de préemption si le propriétaire souhaite vendre (idéalement, à un prix inférieur au prix du marché). Elles peuvent prévoir des titres de propriété communs en tant que locataires du mari et de la femme, afin de protéger les veuves contre un risque d'expulsion. Elles pourraient, enfin, faire en sorte que le locataire soit autorisé à rester sur le terrain en cas de changement de propriétaire;

c) Veiller à ce que tous les projets d'investissement fonciers soient compatibles avec leurs obligations au regard de la législation internationale sur les droits de l'homme, telles qu'elles ont été réaffirmées dans une précédente contribution du Rapporteur spécial⁸⁷.

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

a) Appliquer les conclusions de la Déclaration finale de la Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural et donner la

⁸⁷ A/HRC/13/33/Add.2.

priorité aux programmes « améliorés » de redistribution des terres nationaux. Les États devraient réaliser des programmes de redistribution des terres lorsqu'un degré élevé de concentration de la propriété des terres (qui pourrait être défini, par exemple, en tant que niveau d'inégalité supérieur à un coefficient de Gini de 0,65) associé à une part importante de la pauvreté rurale liée aux personnes privées de terres ou aux petits exploitants qui cultivent des parcelles de terre trop petites. Les réformes agraires de redistribution devraient a) comprendre des politiques générales de développement rural conformément aux recommandations formulées par l'Évaluation internationale des sciences agricoles et des technologies pour le développement (systèmes de vulgarisation, accès au crédit, recherche agricole, etc.) pour venir en aide aux bénéficiaires et dotées d'un budget suffisant; b) utiliser des lois plafond sur les terres, et reposer sur des cadres juridiques définissant clairement les bénéficiaires et les terres exemptés de la réforme agraire; c) encourager les systèmes de propriété collective plutôt que de se concentrer strictement sur les bénéficiaires individuels; d) être mis en œuvre en conformité avec les principes de participation, de transparence et de responsabilité afin d'être protégées de l'appropriation par les élites locales; e) se fonder sur les dispositions constitutionnelles relatives à la fonction sociale des terrains où une telle disposition existe. Tous les États devraient surveiller les inégalités relatives aux terres avant et après ces programmes;

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

i) Réglementer les marchés fonciers en prenant des mesures appropriées visant à empêcher l'augmentation de la spéculation foncière, l'augmentation de la concentration des terres, l'exploitation abusive des formes coutumières d'occupation par les propriétaires de nouvelles terres, et les ventes forcées par les agriculteurs endettés;

ii) Veiller à ce que les systèmes de titres bénéficient de manière égale aux femmes et aux hommes, et si nécessaire en corrigeant les déséquilibres existants;

iii) Encourager les systèmes de propriété collective (plutôt que de titres de propriété individuelle), lorsqu'une telle demande émane des communautés locales;

iv) Donner la priorité aux titres de propriété de ceux qui sont tributaires de la terre pour leur subsistance et qui sont plus vulnérables aux saisies des terres, plutôt que de ceux qui prétendent être les propriétaires officiels.

c) Créer des mécanismes de recours spécialisés au niveau local qui sont accessibles, œuvrent dans la transparence, et comportent des garanties contre la corruption.

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

a) Mettre en place des instruments de gouvernance adéquates pour concrétiser les engagements de la Déclaration finale de la Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural en 2006. Les directives volontaires sur la gestion responsable du mode de possession des terres et des autres ressources naturelles pourraient apporter une contribution significative à condition qu'elles :

i) Englobent les questions de redistribution des terres en plus des questions d'administration, conformément aux engagements de la Déclaration finale de la Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural;

ii) Fournissent une interprétation systématique et complète de la législation internationale existante portant sur les droits de l'homme et des dispositions du droit de l'environnement, qui protègent les droits de toutes les catégories d'utilisateurs des terres, que ce soit les peuples autochtones ou d'autres groupes ruraux tels que les paysans, les pasteurs et les pêcheurs, qui voient la reconnaissance internationale de leurs droits dispersées dans différents instruments et dépourvus d'interprétation systématique. Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) pourrait également jouer un rôle important par :

a. La création d'un mécanisme de suivi des engagements de la CIRADR;

b. La mise en service d'un examen indépendant, par le Comité, des meilleures pratiques en matière de réforme agraire de son Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire.

b) Les donateurs devraient augmenter leur soutien pour la mise en œuvre des programmes de redistribution des terres et renforcer les administrations foncières. L'importance de l'administration des biens fonciers, exemptée de la corruption et dotée de ressources suffisantes et des fonctionnaires bien formés a été, et est toujours, sous-estimée en ce qui concerne le réinvestissement dans l'agriculture depuis la crise alimentaire mondiale de 2008;

c) Les gouvernements qui investissent dans les terres agricoles à l'étranger devraient veiller à ce qu'ils agissent en conformité avec leurs obligations relatives aux droits de l'homme. Ils devraient réglementer la conduite des acteurs privés sur lesquels ils peuvent exercer une influence, contribuant ainsi à protéger les droits de l'homme des communautés concernées. Des obligations similaires existent pour les banques de développement qui financent des projets qui ont une incidence sur les droits fonciers (voir A/HRC/13/33/Add.2, par. 5);

d) Les organismes internationaux de défense des droits de l'homme devraient renforcer le droit à la terre et tenir pleinement compte des questions foncières lorsqu'ils veillent au respect du droit à une alimentation suffisante. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels peut jouer un rôle de premier ordre afin de préciser la notion de terre en tant que droit humain en rendant un commentaire général sur cette question. Agissant en leur capacité de surveillance, les organes des droits de l'homme devraient examiner les justifications avancées par les gouvernements qui ne parviennent pas à mettre

en place des programmes de redistribution des terres ou d'autres politiques conduisant à des résultats similaires, malgré l'existence d'un degré élevé de concentration de la propriété foncière, associée à un niveau important de la pauvreté rurale liée aux personnes privées de terre ou à la distribution inéquitable des terres.
