

VERS UN BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DES DIRECTIVES SUR LE FONCIER, UN OUTIL DE LUTTE POUR LES MOUVEMENTS SOCIAUX

*Ángel Strapazzón*¹

« Les mots ne disent rien et cachent tout à la fois, tout comme
le vent masque l'eau et la boue couvre la fleur »

Una Palabra, Carlos Varela (musicien et auteur-compositeur cubain)

Les Directives pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts (ci-après les Directives), approuvées en 2012 par le CSA au terme d'un long processus participatif², s'imposent peu à peu comme un outil de lutte pour les mouvements sociaux et les peuples autochtones du monde entier, mais également comme une référence incontournable pour l'ensemble des groupes d'acteurs représentant un pouvoir, qu'il soit hégémonique, neutre ou contre-hégémonique. Quatre ans après leur approbation, le présent article propose une évaluation préliminaire de leur mise en œuvre, depuis la perspective des mouvements et des organisations sociales.

UTILISER LES DIRECTIVES COMME OUTIL DES LUTTES POUR LES RESSOURCES NATURELLES

Les organisations membres du Groupe de travail Terres et Territoire du CIP avons pris la responsabilité d'appuyer la mise en œuvre des Directives, en les utilisant comme un outil supplémentaire au service de nos luttes. C'est pour cette raison que nous avons élaboré un Manuel populaire de formation³, fruit de l'effort conjoint de différents secteurs (paysans, peuples autochtones, artisans-pêcheurs, éleveurs, habitants des villes) du monde entier. Il s'agit d'un support pédagogique populaire ingénieux, car il permet aux communautés et aux personnes de se familiariser avec un document difficile à lire. Son élaboration a supposé un processus d'apprentissage et de solidarité, l'objectif n'étant pas de présenter des situations particulières, mais d'identifier des éléments communs, universels et partagés dans différents contextes. Notre Manuel est en train d'être traduit dans différentes langues autochtones et locales. Il a servi de base à la réalisation d'ateliers de formation à l'intention des membres de base des mouvements sociaux, dans plus de quinze pays de tous les continents⁴ ainsi qu'à la mise au point d'un programme d'apprentissage et de formation sur les Directives suivant une méthodologie qui nous est propre, ayant eu un fort retentissement. Dans un même temps, nous avons approfondi notre politique pour tisser des alliances et créer une convergence à partir de l'ensemble de nos luttes.

Sur la base de ce travail de formation, nous avons déployé des processus visant à influencer les politiques publiques relatives à la gouvernance des terres, des pêches et des forêts dans sept pays, en ouvrant des espaces de dialogue et de négociation avec les gouvernements, les autorités locales et les instances régionales⁵ et en améliorant nos propositions et nos arguments grâce au texte des Directives. Dans certains pays, nous avons obtenu de nouvelles lois et politiques, conformes à l'esprit des Directives⁶, et progressé dans la résolution des conflits fonciers dans d'autres.

1 *Ángel Strapazzón* est membre du Mouvement national paysan indigène (MNCI) d'Argentine et de La Via Campesina (LVC). Il coordonne le Groupe de travail Terres et Territoire du CIP. Le CIP est la plate-forme de petits producteurs d'aliments, d'organisations de travailleurs ruraux et de mouvements sociaux de base qui œuvre à promouvoir la souveraineté alimentaire au niveau mondial et régional. Merci à Philip Seufert (FIAN International), Manigüeigdinapi Jorge Stanley Icaza (CITI) et Francisco Sarmento (Université de Coimbra) pour leur aide à la rédaction et à la révision du présent article. Cet article a été initialement rédigé en langue espagnole.

2 Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. www.fao.org/docrep/016/i2801f/i2801f.pdf. Voir aussi : Monsalve Suárez, Sofia, « Les Directives pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts : un tournant décisif dans la gouvernance nationale des ressources naturelles ? », *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition 2012*, pp. 37-40. www.rtfn-watch.org/fileadmin/media/rtfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2012/R_t_F_a_N_Watch_2012_fr_web_rz.pdf#page=37. Voir également l'entretien avec Ángel Strapazzón, « Un tremplin pour une nouvelle civilisation », *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition 2012*, pp. 42-45. www.rtfn-watch.org/fileadmin/media/rtfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2012/R_t_F_a_N_Watch_2012_fr_web_rz.pdf#page=42

En dialoguant avec les Directives et en les intégrant à nos vies et à nos luttes, nous avons approfondi et élargi notre horizon de compréhension par rapport aux politiques publiques et à la gouvernance des ressources naturelles. En tant que mouvements sociaux et peuples autochtones, nous disposons maintenant d'un plus grand nombre d'éléments pour analyser, développer, proposer et défendre nos propositions de politiques publiques. L'application des Directives dans nos pays a aussi récemment redonné un nouveau souffle aux autres documents pertinents relatifs aux droits humains, tels que la Déclaration des Nations Unies *sur les droits des peuples autochtones* et la *Convention n°169 de l'OIT sur les peuples autochtones et tribaux*. En outre, nous sommes parvenus à renforcer la légitimité des mouvements sociaux et des peuples autochtones auprès de la FAO comme protagonistes du processus de mise en œuvre des Directives. Aussi, les gouvernements et la FAO nous reconnaissent de plus en plus comme expert-e-s, au même titre que les leurs.

NOS PRÉOCCUPATIONS FACE À CERTAINES TENDANCES

Nous nous opposons aux initiatives qui visent à dénaturer les Directives pour en faire un instrument servant la responsabilité sociale des entreprises, comme le promeuvent certains gouvernements donateurs et ONG afin de légitimer ou d'encourager l'accaparement des ressources. De grandes entreprises du secteur privé, comme Coca Cola, Pepsi, Cargill, Nestlé, Unilever, Illovo, et des organisations philanthropiques, à l'instar de la Fondation Bill et Melinda Gates, affirment appliquer les Directives⁷. Nous insistons sur le fait que cet instrument s'adresse principalement aux États et qu'en l'approuvant, ils se sont engagés à le mettre en œuvre conformément à son objectif principal : contribuer à la réalisation du droit à une alimentation et à une nutrition adéquates par l'amélioration de la gouvernance des régimes fonciers au bénéfice des personnes et communautés les plus vulnérables et marginalisées⁸. Ceci signifie donc que tous les efforts doivent se concentrer sur les droits et les besoins des communautés et des groupes les plus marginalisés, et non sur les intérêts des entreprises privées.

Nous sommes également préoccupés par le fait que peu de gouvernements aient pris des mesures pour mettre en œuvre les Directives à travers des processus respectant les normes de participation et d'inclusion qu'elles énoncent, et que les parlements continuent d'en méconnaître la plupart du contenu. La formation des gouvernements et des autorités locales à la mise en œuvre des Directives demeure un défi. De plus, il est essentiel que les États améliorent leur capacité à réaliser un suivi de la situation et des conflits fonciers au niveau national, et qu'ils renforcent la poursuite effective devant les tribunaux des abus et des crimes commis par les entreprises et les investisseurs.

VERS LA POURSUITE DE NOS AVANCÉES

Quatre ans après leur approbation, il serait prématuré de mener une évaluation autre que préliminaire de la mise en œuvre et de l'application des Directives. L'amélioration de la gouvernance des régimes fonciers applicables aux ressources naturelles est un processus complexe, qui exige du temps et dont la clé réside dans l'identification des moyens permettant de résoudre les conflits sociaux et politiques⁹. Au fur et à mesure que nous avançons sur le chemin vers la souveraineté alimentaire et la justice, nous incorporons les Directives et d'autres instruments des droits humains à nos luttes.

- 3 Groupe de travail Terres et Territoire du CIP, *Manuel populaire des Directives pour la gouvernance des terres, pêches et forêts*, mars 2016. www.foodsovereignty.org/fr/manuelpopulaire
- 4 Ces pays incluent, entre autres, l'Argentine, le Népal, le Mozambique, le Nicaragua, le Panama, le Pérou, la Colombie, le Paraguay, l'Afrique du Sud, le Guatemala, le Myanmar, le Mali, le Sénégal, le Niger, l'Inde, l'Italie et la Belgique.
- 5 Ces pays incluent, entre autres, le Mali, le Sénégal et le Myanmar.
- 6 Pour en savoir plus, voir l'article « Terre et paix au Myanmar : les deux côtés d'une même médaille », dans la présente édition de *L'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*.
- 7 Pour en savoir plus, consulter les sites Internet de ces entreprises. Voir, par exemple : *The Coca-Cola Company, The Coca-Cola Company Commitment: Land Rights and Sugar*, 2013. assets.coca-colacompany.com/6b/65/7f0d386040cb4872fa136f05c5c/proposal-to-oxfam-on-land-tenure-and-sugar.pdf (en anglais) ; Cargill, *Does Cargill support global standards that respect and strengthen local communities and farmers' rights to land?*, 2014. www.cargill.com/news/issues/agricultural-development/land-rights/index.jsp (en anglais) ; Nestlé, *Nestlé Commitment on Land & Land Rights in Agricultural Supply Chains*, 2014. www.nestle.com/asset-library/documents/library/documents/corporate-social-responsibility/nestle-commitment-land-rights-agriculture.pdf (en anglais)
- 8 Voir la Déclaration internationale, *Les Directives pour la Gouvernance Responsable des régimes fonciers à la croisée des chemins*, rédigée par diverses organisations de la société civile et mouvements sociaux. Décembre 2015. www.fian.org/fileadmin/media/publications2015/Publications_November2015/2015_TG_Statement_final_FR.pdf
- 9 Voir, par exemple, l'encadré 2.1 « Agriculture familiale et gouvernance des terres et des autres ressources naturelles dans les pays lusophones », ci-après.

C'est nous, les organisations sociales, qui apportons une valeur normative et sociale à ces instruments. Les mots font, créent, inventent, désarment, organisent. Que celles et ceux qui veulent entendre, écoutent ; que celles et ceux qui veulent voir, regardent. Les sages des montagnes, des fleuves, des mers, des forêts, des canyons et des montagnes nous ont appris que ces mots cheminent, nous font cheminer, ils vont, viennent, façonnent : ils créent. Ce sont ces mots qui font les Directives, et le Manuel populaire est en cela une provocation à les découvrir. Il nous fournit les mots clés pour comprendre ceux des Directives. Ainsi, aussi bien dans les Directives que dans le Manuel populaire, les mots déambulent, vivants, car nous leur donnons vie ; ils sont nos vies, nos succès, nos victoires et nos défaites. Peu à peu, nous devenons un ; nous sommes eux et ils sont nous.

C'est en ce sens que nous continuerons à renforcer nos alliances et nos arguments, en développant des outils partisans et en utilisant nos propres moyens de communication pour contester les médias conventionnels. Les Directives délivrent un puissant message : les biens naturels sont un droit qui revient aux paysans, aux artisans-pêcheurs, aux pasteurs, aux peuples autochtones, aux sans-terres, aux travailleurs ruraux, aux consommateurs, aux jeunes, hommes et femmes, à leurs peuples, et à l'humanité tout entière. Même si nous détenons un droit sur la terre, nous, peuples et civilisations d'Amérique, osons dire haut et fort que la terre ne nous appartient pas, mais que nous lui appartenons toutes et tous.

ENCADRÉ 2.1 Agriculture familiale et gouvernance des terres et des autres ressources naturelles dans les pays lusophones

*Francisco Sarmiento*¹⁰

Dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie régionale pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (*Estratégia Regional de Segurança Alimentar e Nutricional*) de la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP)¹¹, un groupe de travail sur l'agriculture familiale fut créé, en 2012, au sein du Conseil de sécurité alimentaire et nutritionnelle de la CPLP (*Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP*, CONSAN-CPLP).

Ce groupe de travail *ad hoc*, composé d'acteurs multiples, a pour mandat de formuler des propositions de politiques publiques en appui à l'agriculture familiale (en vue de leur approbation par le CONSAN-CPLP). L'une des premières propositions du groupe fut d'élaborer des Directives en faveur de l'agriculture familiale communes aux États membres de la CPLP¹².

La dernière version de ces Directives, actuellement en cours de discussion, donne la priorité à plusieurs domaines en vue d'une coopération potentielle entre les États membres de la CPLP. Elle met particulièrement l'accent sur l'amélioration de la gouvernance des terres et des autres ressources naturelles, laquelle constitue le principal objectif affiché par les États membres du CSA avec l'adoption, en 2012, des *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* (ci-après les Directives sur le foncier)¹³.

La participation actuelle de la société civile, des universitaires, des parlementaires et du secteur privé au CONSAN-CPLP permettra peut-être d'arriver à un accord sur une série de principes et d'actions en faveur d'une meilleure gouvernance des terres et des autres ressources naturelles. Un tel accord devrait

- 10 Francisco Sarmiento est titulaire d'un post-doctorat dans le domaine de la gouvernance de la sécurité alimentaire délivré par le Centre d'études sociales de l'Université de Coimbra (Portugal) ; il est également consultant à la FAO. Merci à Daniel Gómez (FIAN International), Miguel Malta (ACTUAR) et Marcos Arana Cedeño (WABA) pour leur aide à la révision du présent encadré. Cet encadré a initialement été rédigé en langue portugaise.
- 11 La Stratégie régionale pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle de la Communauté des pays de langue portugaise a été formulée suite à une consultation en ligne réalisée auprès de l'ensemble des parties prenantes (États membres, société civile et secteur privé). Elle a été approuvée en 2011 par les États membres et présentée, en octobre de la même année, à la 37^e session du CSA, à Rome (Italie).
- 12 Pour en savoir plus, voir le premier avant-projet des *Directives communes en faveur de l'agriculture familiale des États membres de la CPLP*, soumise à consultation publique entre le 1^{er} avril et le 15 juin 2016. esan.cplp.wix.com/diretrizes-af-cplp (en portugais)
- 13 CSA, *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, Rome : FAO, 2012. www.fao.org/docrep/016/i2801f/i2801f.pdf
- 14 FAO, *Situação da governança da segurança alimentar e nutricional e papel da agricultura familiar nos países da CPLP*, Rome : FAO, 2013. www.fao.org/5/a-ar430o.pdf (en portugais)

prévoir, entre autres, la mise en œuvre des lois foncières existantes, la mise à jour des registres fonciers et des zonages agro-écologiques, la réglementation efficace de l'investissement privé ainsi que la coordination de ces mesures avec les programmes de soutien potentiels en faveur des personnes pratiquant l'agriculture familiale. Ce processus constitue l'un des principaux défis auxquels est confrontée la Stratégie.

L'AGRICULTURE FAMILIALE

Si certains États membres de la CPLP, comme le Brésil, reconnaissent la catégorie « producteurs et productrices familiaux » sur le plan juridique, ce n'est pas le cas de la majorité. Dans les autres États membres, la plupart de ces producteurs et productrices ne sont parfois pas pris en compte par les classifications statistiques existantes ; il en est ainsi, par exemple, des « producteurs indépendants » (au Portugal), des « petits producteurs d'aliments » (dans certains pays africains et au Timor-Leste) ou des « paysans » (dans la plupart des pays africains). Or, ils constituent, dans leur ensemble, des acteurs très importants : sur des terrains de petite taille (d'une superficie moyenne comprise entre 0,20 et 18 ha) et avec différents niveaux de technologie, ils produisent en effet entre 70 et 100 % des aliments et emploient entre 60 et 84 % de la population active (à l'exception du Cap Vert et du Portugal)¹⁴. Il est donc essentiel de les identifier et de les reconnaître sur le plan juridique au moment de mettre en œuvre différentes politiques publiques, notamment celles visant à garantir l'accès à la terre et le contrôle de cette dernière. Par ailleurs, cette reconnaissance est étroitement liée à l'engagement pris par les États, y compris les membres de la CPLP, dans plusieurs instruments internationaux en faveur de la concrétisation progressive du droit humain à une alimentation et à une nutrition adéquates.

LE CONFLIT EN TOILE DE FOND

Cette discussion a lieu à un moment où les terres et les autres ressources naturelles suscitent un regain d'intérêt au niveau international. Le Brésil, malgré les avancées récentes, présente toujours l'une des structures foncières les plus inégales au monde. Le Timor-Leste, avec les particularités qui sont les siennes, connaît de fréquents conflits en lien avec la propriété foncière. Sao Tomé-et-Principe, en dépit de la réforme agraire menée dans les années 80, se distingue par une profonde fragmentation de ses exploitations familiales, ce qui pose de nouveaux défis quant à la pérennité de ces systèmes de production¹⁵. Il est important de noter qu'au Portugal, seul pays de la CPLP membre de l'Union européenne, les jeunes paysan-e-s font face à de sérieuses entraves pour accéder au foncier et s'installer en raison d'un système alimentaire de plus en plus concentré.

S'agissant des grands pays africains membres de la CPLP (Mozambique, Angola et Guinée Bissau), les occupations de terres au profit d'investissements privés à grande échelle sont monnaie courante et engendrent de nombreux conflits fonciers. Le cas du dénommé programme ProSavana en est un exemple¹⁶. Ce programme de coopération, lancé en 2011 par les gouvernements du Brésil, du Mozambique et du Japon et qui s'étend sur 19 districts du nord du Mozambique, entend développer l'agriculture dans le couloir de Nacala.

La société civile a manifesté son inquiétude face au fait que ces occupations constituent une violation des droits des communautés et de la population locale, et

15 Pour en savoir plus, voir : Dias, Joana, « L'île laboratoire : gouvernance et agriculture durable à Sao Tomé-et-Principe et dans la Communauté des pays de langue portugaise », l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition 2015, pp. 68-71. www.rfn-watch.org/fileadmin/media/rfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2015/RtFNWatch_FR_web.pdf#page=68

16 Pour en savoir plus sur le programme ProSavana, voir : www.farmlandgrab.org/post/view/26158 (en anglais et en portugais)

qu'elles peuvent même compromettre l'accès à des terres fertiles pour les personnes pratiquant l'agriculture familiale. Elle a aussi montré sa préoccupation devant le soutien des pouvoirs publics en faveur de l'expansion généralisée d'un modèle de production fondé sur l'utilisation intensive d'intrants agricoles entraînant des externalités négatives sur l'environnement. Toutes ces craintes ont été exprimées de manière plus organisée dans le cadre de la campagne « Non à ProSavana » menée au Mozambique¹⁷. De leur côté, les organisations de base liées à l'Église catholique étudient aussi cette question. Au moment de la rédaction du présent article, leurs représentant-e-s, en provenance de l'ensemble des pays de la CPLP, se réunissaient au Mozambique afin de discuter d'une position et d'une stratégie communes.

Lors de la dernière réunion du CONSAN-CPLP tenue en novembre 2015 au Timor-Leste¹⁸, des discussions informelles entre les différents acteurs impliqués ont mis en évidence les préoccupations animant le secteur privé en lien avec la garantie d'une sécurité foncière et de coûts de transaction inférieurs pour les investissements actuels. Celui-ci a également exprimé le désir de savoir clairement quelles zones pouvaient accueillir de nouveaux investissements agricoles. Certains gouvernements ont, quant à eux, montré leur inquiétude vis-à-vis des conflits fonciers et exprimé le besoin de renforcer leurs capacités pour la mise en œuvre des lois foncières, la gestion des registres fonciers et la mise à jour des zonages agro-écologiques (qui, dans leur majorité, n'indiquent que des aptitudes productives potentielles).

LES DÉFIS À COURT ET MOYEN TERME

Sans sous-estimer les intérêts opposés en jeu et les défis en présence, il semblerait, au vu des discussions préliminaires observées, que le CONSAN-CPLP puisse parvenir à un accord entre les différents acteurs.

Cependant, à moyen terme, sa concrétisation représentera peut-être un défi majeur pour ce mécanisme institutionnel novateur au regard de la complexité du sujet, du manque d'expérience et de moyens au niveau du CONSAN-CPLP ainsi que de la récente fermeture du ministère brésilien de la Réforme agraire (qui était le principal moteur du Groupe de travail sur l'agriculture familiale de la CPLP).

Pour renforcer la position des agriculteurs familiaux au sein de la CPLP, il est donc essentiel de les identifier et de les reconnaître, de leur garantir un accès à la terre et aux autres ressources naturelles et de mettre en œuvre des politiques publiques appropriées. Ceci signifie que l'amélioration de la gouvernance des terres devrait faire partie intégrante des priorités du CONSAN-CPLP en matière de consolidation de l'agriculture familiale.

Au moment où nous cherchons à soutenir, sur le plan international, le suivi de la mise en œuvre des Directives sur le foncier¹⁹, il est important que les pays de la CPLP profitent de la prochaine réunion du CONSAN-CPLP pour discuter et convenir d'une série d'engagements ainsi que de critères et de moyens pour leur suivi à l'échelle nationale et régionale.

17 Une lettre ouverte visant à mettre fin de manière urgente au programme ProSavana fut envoyée en 2013 aux gouvernements du Mozambique, du Brésil et du Japon. www.verdade.co.mz/vozes/37-hora-da-verdade/57359-carta-aberta-para-deter-e-reflectir-de-forma-urgente-o-programa-prosavana (en portugais) ; une autre lettre ouverte fut également adressée au Président de la République du Mozambique, en 2015. www.verdade.co.mz/vozes/37-hora-da-verdade/53904-selo-carta-aberta-a-sua-excelencia-presidente-da-republica-de-mocambique-por-sociedade-civil (en portugais)

18 Lors de la réunion de lancement du mécanisme de facilitation de leur participation au sein du CONSAN, les représentants du secteur privé définirent comme priorité l'identification des terrains disponibles aux fins d'investissement dans tous les pays. Ils ont lancé une discussion informelle sur ce sujet au cours de la dernière réunion du CONSAN, en novembre 2015.

19 *Op. cit.*, note 13.