

LES COMMUNS ET LES PRATIQUES SOCIALES COMMUNES : UN ARGUMENTAIRE À LA FOIS ANCIEN ET NOUVEAU POUR ENRICHIR LES REVENDICATIONS EN FAVEUR DE LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE ET DU DROIT À L'ALIMENTATION

*Tomaso Ferrando et
Jose Luis Vivero-Pol*

Tomaso Ferrando est professeur assistant à l'École de Droit de l'Université de Warwick. Il est également Directeur adjoint des programmes du Master en Droit de l'alimentation et Finances au Collège universitaire international de Turin et à l'Université des sciences gastronomiques de Pollenzo.

Jose Luis Vivero-Pol est chargé de recherches au Centre de philosophie du droit (CPDR) et au Earth and Life Institute (ELI) de l'Université de Louvain.

« Comment [en sommes-nous arrivés à] accepter que la nourriture, l'une des trois conditions préalables à la vie – avec l'air et l'eau – puisse être produite, distribuée, accaparée, voire détruite sur la base de considérations purement économiques ? »

De l'épuisement des ressources naturelles au changement climatique¹, de la concentration des richesses à la mainmise des entreprises sur notre système alimentaire², le lecteur de *l'Observatoire* a pu, ces dix dernières années, se familiariser avec les conséquences du modèle économique capitaliste. Malgré une décennie de mobilisations et de luttes, les effets de l'appropriation et de la transformation de la nature par le capitalisme se font encore sentir : enclosure des terres, rapide disparition de la petite agriculture, privatisation des droits de pêche coutumiers, détournement des semences, déforestation en faveur des cultures de rente destinées aux filières industrielles longues, extinction progressive de la biodiversité, pollution d'origine humaine, appauvrissement des repas, aliments ultra-transformés à faible teneur en nutriments ou encore famines à grande échelle, pour n'en citer que quelques-uns.

Remerciements

Merci à Karine Peschard (Institut de Hautes Études Internationales et du Développement, Genève) et Priscilla Claeys (Université de Coventry et FIAN Belgique) pour leur aide à la révision du présent article.

Photo

Paysan travaillant la terre près de la frontière Indo-népalaise (Uttar Pradesh, Inde, 2016). Image de Marit Erdal/FIAN Norvège.

1 Whitmee, Sara, *et al.*, "Safeguarding human health in the Anthropocene epoch: report of The Rockefeller Foundation–Lancet Commission on planetary health", *The Lancet*, vol. 386, 2015, pp. 1973-2028.

2 Rundall, Patti, « Le "business" de la malnutrition, ou comment les opérations de relations publiques fournissent un alibi idéal à l'industrie de l'agroalimentaire », *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*, 2015, pp. 25-30. www.righttofoodandnutrition.org/fr/le-business-de-la-malnutrition; Schuftan, Claudio, et Holla, Radha, « Deux défis contemporains à relever : le contrôle des entreprises sur l'alimentation et la nutrition et l'absence d'attention portée aux déterminants sociaux de la nutrition », *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*, 2012, pp. 24-30. www.righttofoodandnutrition.org/files/R_t_F_a_N_Watch_2012_fr.pdf#page=24

Les responsables politiques, les mouvements sociaux, les groupes de base et les universitaires engagé-e-s débattent des initiatives juridiques, des options politiques et des exemples démontrant comment les structures de type ascendant et les nouvelles formes de gouvernance peuvent aider à résoudre, stopper et prévenir les problèmes liés à certains des dysfonctionnements et des effets nuisibles du capitalisme mondial. Cependant, soit ils ne s'intéressent souvent qu'aux symptômes, soit leurs tentatives d'introduire un nouveau regard sur les éléments qui pourraient caractériser un système alimentaire alternatif sont déjouées. Dans ce contexte, nous invitons le lecteur à faire une nouvelle interprétation des relations qui unissent les êtres humains, les animaux, la nature et les aliments, et proposons un changement de paradigme fondé sur des valeurs, s'attaquant à la source d'un système économique en faillite. Au lieu d'assimiler les ressources naturelles et les aliments à des marchandises, le présent article montre qu'un tel changement, privilégiant la valorisation, la gouvernance et la bonne gestion de la nature, du travail ainsi que de la nourriture en tant que communs³, peut enrichir les revendications en faveur de la souveraineté alimentaire et du droit humain à une alimentation et à une nutrition adéquates.

Loin d'offrir une proposition de solution miracle ou court-termiste à l'effet conjugué des crises, ce changement se pose en alternative à long terme, écologique et partant de la base face au modèle économique dominant. Notre conception des communs dépasse une simple appréhension économique de ces derniers en tant que ressources naturelles concurrentes, mais difficilement divisibles partagées par une communauté. Nous plaïdons en faveur d'une compréhension des communs reflétant une association des ressources communes tangibles et intangibles (comme les stocks halieutiques ou les recettes de cuisine). Les communs englobent également les pratiques sociales communes institutionnalisées par les sociétés pour gouverner les ressources (désignées par le terme *commoning*, en anglais), ainsi que la gestion collective au service d'un but commun (dans ce cas : garantir l'accès à l'alimentation de tous les membres de la communauté). Loin de se limiter à des ressources, les communs renvoient donc aussi à des pratiques selon lesquelles chaque membre de la collectivité pense, apprend et agit en tant que *commoner*, c'est-à-dire en vertu

de son appartenance à une communauté dédiée à la gestion d'un commun. C'est à travers toutes ces pratiques que les ressources deviennent partie intégrante des communs, et non le contraire⁴. Cette approche des êtres humains et de la planète contribue à engager une transition d'une conception de la nature comme ressource servant des intérêts humains à une vision qui l'appréhende comme un maillage co-construit et co-habité, indispensable à la vie, fixant aussi des limites aux activités humaines. Ce changement de paradigme est ancré dans des pratiques historiques et coutumières (comme celles des groupes autochtones produisant des aliments dans les zones rurales ou des pasteurs transhumant dans les steppes, par exemple) mais aussi dans des actions urbaines contemporaines et novatrices (comme celles des jeunes citadin-e-s consommant des aliments biologiques issus de potagers urbains ou les initiatives permettant de partager des repas grâce à des applications en ligne). Il s'agit donc d'un paradigme à la fois nouveau et ancien remettant en question le discours néolibéral dominant caractérisé par une hégémonie du marché axée sur les profits et l'individualisme. Nous débutons notre analyse en proposant une critique de l'idée de la « tragédie des communs », pour ensuite aborder le rôle que peuvent jouer les communs et les pratiques institutionnalisées pour les gouverner dans la dé-marchandisation de la nature. Enfin, nous introduisons l'idée de l'alimentation comme commun à la fois nouveau et ancien, en opposition à une conception purement marchande, et expliquons comment ce raisonnement et cette pratique peuvent venir enrichir d'autres revendications de la société civile axées sur la transformation.

LES COMMUNS À L'HEURE DE LA NATURE BON MARCHÉ ET DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES AU RABAIS

Dans son ouvrage intitulé *Capitalism in the Web of Life*, Jason W. Moore nous rappelle que la modernité s'est construite autour de la quête, de l'appropriation et de l'enclosure d'une nature bradée⁵. Depuis Descartes, l'Occident considère cette dernière comme un objet dénué d'âme. Il l'a simplifiée et dissociée de la sphère de l'humain pour la disséquer, l'étudier et la décrire, mais aussi la contrôler et la convertir en marchandise⁶. Plus tard, d'influents philosophes comme John Locke ou Adam Smith justifiaient l'appropriation des ressources communes – qui appartiennent à toutes et tous – à des fins d'enrichissement personnel. En termes juridiques, cet accaparement a été cristallisé dans les notions de propriété publique et privée, deux concepts réunis autour de l'idée selon laquelle les êtres humains peuvent s'emparer de la plus grande partie, voire de l'intégralité, de ce qui les entoure (individuellement ou par le biais de l'intervention des pouvoirs publics). En plus de dominer l'horizon paradigmatique des dénommées « cultures modernes » ainsi que notre langage⁷, cette dichotomie entre entités privées et publiques offre aussi une justification aux pratiques non-viables et non-écologiques décrites précédemment.

Dans ce cadre dominant, il n'est donc pas surprenant que les idées et les pratiques sortant de la logique binaire public-privé soient invisibles, sous-estimées ou rejetées comme étant archaïques et non-modernes. Pourtant, au fil des siècles, et encore aujourd'hui, d'autres formes d'interaction entre la société et la nature et d'autres conceptions épistémiques des liens qui les unissent ont été développées. L'on peut notamment citer les canaux d'irrigation construits dans les Alpes suisses au XIXe siècle, toujours en fonctionnement, le système de gestion collective d'approvisionnement en eau de la ville de Cochabamba (Bolivie), les traditions autochtones garantes de la biodiversité des semences en Amérique latine ou encore

3 La Déclaration du Forum international sur l'agroécologie (Nyeléni, Mali, 27 février 2015) condamne la marchandisation des ressources de la production d'aliments, reconnaissant que « les droits collectifs et l'accès aux biens communautaires constituent deux autres piliers essentiels de l'agroécologie. [...] Nous rejetons la marchandisation de toutes les formes de vie. [...] Nous devons placer le contrôle des semences, de la biodiversité, des terres et territoires, de l'eau, des savoirs, de la culture, des biens communs et des espaces communautaires entre les mains de celles et ceux qui nourrissent le monde. » www.foodsovereignty.org/fr/forum-agroecology-nyeleni-2015/

4 Dardot, Pierre, et Laval, Christian, *Commun, essai sur la révolution au XXIe siècle*, Paris : La Découverte, 2014.

5 Moore, Jason W., *Capitalism in the Web of Life*, Londres et New York : Verso, 2015, p. 53.

6 Mattei, Ugo, et Capra, Fritjof, *The Ecology of Law*, Oakland : Berret-Koheler, 2015.

les terres kenyanes détenues et gérées, de manière collective, par les pasteurs endorois. Les connaissances agroécologiques que les agricultrices et les agriculteurs reproduisent, partout dans le monde, constituent un autre cas d'espèce. Leurs systèmes alimentaires sont non seulement différents d'un point de vue qualitatif, mais aussi essentiels en termes quantitatifs : deux milliards de personnes à travers la planète continuent de dépendre des communs pour accéder quotidiennement à des aliments et pour satisfaire leurs besoins journaliers⁸. Ces espaces, bien qu'ils soient souvent classés comme des terres publiques ou des biens privés détenus par les communautés, sont collectivement détenus et autogérés par leurs habitant-e-s, la plupart du temps par le biais de régimes de propriété commune⁹.

Tous ces éléments peuvent être assimilés à des communs, car ils représentent des systèmes faisant coexister les êtres humains et les ressources naturelles, reposant sur une gouvernance collective autonome, et non sur des mécanismes de marché ou la réglementation de l'État. Ces ressources sont régies de la sorte parce qu'elles sont considérées comme indispensables à la survie des individus et des communautés. En outre, les communs assurent une bonne gestion des ressources pour les générations futures, permettent le développement de la démocratie directe et valorisent les ressources en termes non-monétaires (en lien avec les concepts de valeur d'usage, d'accessibilité universelle et de durabilité environnementale). Toutefois, ils ont été injustement stigmatisés comme des systèmes de gestion inefficaces par Garrett Hardin dans l'article influent qu'il publia en 1966, *The Tragedy of the Commons* (*La tragédie des communs*). Si bien qu'il aura fallu presque cinquante ans pour que les universitaires, les militant-e-s écologistes, les défenseurs des droits sociaux et les responsables politiques commencent à reconnaître qu'il est possible d'aborder l'interaction avec la nature et ses ressources autrement que sous un angle public ou privé. Pendant ce temps, les *commoners* coutumiers n'ont eu de cesse de défendre avec acharnement leurs communs contre la privatisation. C'est le cas notamment des forêts naturelles du Guatemala, des droits de pêche dans les îles philippines, des permis de chasse des Inuits au Canada, et des pâturages alpins en Suisse.

Selon Hardin, l'absence de titres de propriété individuels sur les pâturages entraînerait leur épuisement, car les bergers essaieraient d'utiliser la plus grande quantité d'herbe possible pour leurs troupeaux, de peur d'être laissés pour compte. Seule la fragmentation de la ressource en unités d'exploitation « parcellisées » exclusives permettrait de limiter le pâturage à son utilisation optimale. Dans une société caractérisée par l'individualisme, les forces du marché et la concurrence, la théorie de Hardin laisse entendre que la propriété privée, puisqu'elle représente la seule manière de préserver les ressources, favorise leur exploitation efficace. Cependant, ce que l'auteur n'a pas saisi, c'est que les limites et les obligations sont au cœur de la théorie et de la pratique relatives aux communs. Il a ignoré les milliers de cas, aux quatre coins de la planète, illustrant de façon positive la gestion des communs qu'Elinor Ostrom et son équipe examinèrent ultérieurement et qui furent depuis intégrés à des travaux multidisciplinaires partout dans le monde.

LES LIMITES ET LES OBLIGATIONS COMME ANTIDOTE À L'EXTRACTION ET À L'ÉPUISEMENT

La notion de « communs » a été réhabilitée dans le monde occidental grâce aux travaux de recherche décisifs effectués par Elinor Ostrom sur les modalités de gestion des ressources communes par les populations locales, qui lui ont valu le Prix

7 Bollier, David, et Helfrich, Silke (eds.), *Patterns of Commoning*, Amherst : Commons Strategies Group, 2015.

8 Weston, Burns H., et Bollier, David, *Green Governance: Ecological Survival, Human Rights, and the Law of the Commons*, New York : Cambridge University Press, 2013.

9 Meinzen-Dick, Ruth, Mwangi, Elisabeth, et Dohrn, Stephan, "Securing the commons. What are the Commons and What are they Good For? CGIAR Systemwide Program on Collective Action and Property Rights", *Policy Brief*, n° 4, 2006. dlib.indiana.edu/dlib/handle/10535/3837 (en anglais)

Nobel d'économie. Ostrom et ses collègues ont étudié des centaines de cas à travers la planète illustrant comment différentes sociétés s'organisent et répartissent les tâches entre leurs membres pour que les ressources dont elles dépendent puissent être gérées par le groupe de manière durable. En outre, les avantages y sont partagés entre les membres, sans aucune intervention du marché ou de l'État. Bien qu'ancrés dans une approche économique des communs, ces travaux ont montré que les formes collectives de propriété et de gouvernance peuvent fonctionner lorsqu'elles sont adaptées aux caractéristiques physiques et culturelles de la ressource gérée et de la communauté gestionnaire, et « lorsque les règles qui en résultent sont appliquées, jugées légitimes et génèrent des schémas de réciprocité à long terme »¹⁰.

Le mérite des travaux théoriques et pratiques d'Ostrom a été de proposer un troisième modèle probant fondé sur l'expérience (ne relevant ni de la gestion privée ni du contrôle étatique) : un modèle de gouvernance polycentrique et décentralisée des systèmes naturels complexes, au sein duquel les actions collectives des groupes locaux et des communautés coutumières, menées de leur propre initiative, jouent un rôle important dans la gouvernance des ressources naturelles. Fait intéressant, le véritable accomplissement d'Ostrom a été de mettre en exergue que les formes de gouvernance coutumières, autochtones et rurales, souvent qualifiées de « démodées » ou « d'un autre âge », peuvent être le mécanisme le plus résilient, efficace et adapté, allant même jusqu'à donner de meilleurs résultats que les marchés monétaires ou la régulation coercitive de l'État.

Le concept de communs, qui trouve sa source dans des traditions et des expériences millénaires, représente un changement de paradigme permettant de passer des obligations incombant aux États vis-à-vis des individus aux devoirs collectifs vis-à-vis d'autrui (réciprocité) et de la planète (gestion responsable). Cette idée sous-tend une organisation sociale autre, en vertu de laquelle la communauté et les communs, qui répondent aux besoins aussi bien matériels que spirituels, sont considérés précisément comme tels : des communs. Ils sont donc gouvernés selon les principes de solidarité, de nécessité commune et de soutien mutuel, des principes nécessaires à la satisfaction des besoins de chacun-e et à la prospérité de la communauté.

UN SYSTÈME ALIMENTAIRE REPOSANT SUR LES COMMUNS AFIN DE CONCRÉTISER LE DROIT À L'ALIMENTATION ET LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE

Le paradigme des communs va comme un gant aux systèmes alimentaires. En effet, le mot « agriculture » vient du latin agri-cultura, un concept qui témoigne que la relation qui unissait traditionnellement les êtres humains, la planète et ses ressources ne se bornait pas à l'extraction de la valeur économique de biens privés. Au contraire, la production d'aliments a toujours été conçue comme un jalon de la vie culturelle et un processus de création collective. L'environnement et ses dynamiques étaient vus comme une association entre travail, connaissances, nature et équilibre écologique¹². Cependant, les origines collectives de la fourniture d'aliments (depuis que nos ancêtres se réunissaient pour chasser et se répartissaient les tâches pour garantir suffisamment de nourriture à chacun-e¹³) se sont perdues au fil du temps. Cela est particulièrement vrai au siècle dernier, en raison de la marchandisation accélérée des aliments ainsi que de l'individualisation de la production et de la consommation, allant de pair avec l'expansion de la conception cartésienne de la nature, de la vision

10 Van Laerhoven, Frank, et Ostrom, Elinor, "Traditions and Trends in the Study of the Commons", *International Journal of the Commons*, vol. 1, n° 1, 2007, pp. 3-28.

11 Ostrom, Elinor, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York : Cambridge University Press, 1990.

12 *Op. cit.*, note 6, p. 29.

13 Sahlins, Marshall, *Stone Age Economics*, Chicago : Aldine Atherton, 1972.

du capitalisme comme système organisant les personnes et la nature, sans oublier la conception excluante de la propriété¹⁴.

Le paradigme actuel qui sous-tend le système alimentaire industriel dominant est donc le produit de l'alliance entre la pensée de Locke sur l'appropriation initiale par le travail et celle de Hardin concernant l'octroi de titres privés, l'exclusion des autres acteurs, les choix rationnels des individus, la maximisation des profits et les interactions sur le marché passant par l'argent. Il en résulte un système truffé de paradoxes et de défaillances d'ordre socio-écologiques, en raison d'une vision assimilant les aliments à des marchandises produites et attribuées exclusivement en fonction du pouvoir d'achat et reléguant au second plan les droits, les besoins fondamentaux, la nature ou les décisions collectives. Devant un tel constat, nous devrions nous poser les questions suivantes : comment en sommes-nous arrivés à accepter que la nourriture, l'une des trois conditions préalables à la vie – avec l'air et l'eau – puisse être produite, distribuée, accaparée, voire détruite sur la base de considérations purement économiques ? Pourquoi acceptons-nous que toutes les ressources tangibles et intangibles entrant dans la fabrication des aliments soient prises en compte, réglementées et gérées exclusivement comme des marchandises ? La terre, les semences, l'eau, le travail, les connaissances agricoles, les cantines publiques et les bacs à ordures – éléments qui, pour la plupart, participent au système – sont valorisés et organisés en tant que biens privés, et gérés comme une source de richesses et de profits plutôt que comme les composantes d'un système essentiel à la vie humaine et à la survie de la planète¹⁵. Le mode actuel de production alimentaire axé sur la maximisation des profits est en train de consumer la planète. Il faut nous tourner vers d'autres approches, d'autres buts et d'autres valeurs.

Que se passerait-il donc si nous décidions de changer de paradigme et de voir le système alimentaire et la nourriture comme des communs¹⁶ ? Cela ne serait que la première étape d'une longue trajectoire, mais une étape capitale. Tout d'abord, la production, la distribution et la consommation cesseraient d'être soumises aux forces du marché, pour être dictées par les besoins et les priorités des peuples. Le lien entre zones rurales et zones urbaines s'en trouverait renforcé, et les décisions collectives, partant de la base, seraient au cœur de politiques alimentaires intégrées reconnaissant l'importance des décisions concertées et prises à l'échelon local. Des aliments accessibles, locaux, sains et adéquats seraient produits par les communautés pour les communautés ou par les régions pour les pays (puisque 25 % du total des aliments produits traversent les frontières¹⁷) et les filières longues « d'aliments sans origine géographique » n'existeraient plus, du fait de leur incompatibilité intrinsèque avec l'idée d'un système alimentaire démocratique basé sur les besoins.

Deuxièmement, l'on reconnaîtrait que nourriture et nature sont étroitement liées, et que cette dernière ne saurait être spoliée ou pillée pour obtenir la première. La qualité du sol, les cycles de la nature, la biodiversité et l'intégrité de la planète iraient main dans la main avec la production d'aliments et la satisfaction des besoins humains. Un tel changement de paradigme doit être vulgarisé et consacré dans des cadres juridiques.

Troisièmement, il faudrait reconstruire un système de gouvernance de nature tripartite, accordant un espace juridique, politique et financier aux initiatives alimentaires citoyennes (des citoyen-ne-s auto-organisé-e-s qui produisent et consomment ensemble en s'affranchissant des transactions monétaires), encourageant les innovations sociales à but lucratif dans le domaine de l'alimentation (mais dissuadant les oligopoles de l'agroalimentaire et le contrôle du système alimentaire par

14 *Op. cit.*, note 6.

15 Vivero-Pol, Jose Luis, Ferrando, Tomaso, De Schutter, Olivier, et Mattei, Ugo (eds.), *The Routledge Handbook of Food as a Commons*, Londres : Routledge. À paraître (2018).

16 Ferrando, Tomaso, "Il sistema cibo come bene comune", dans : Quarta, Alessandra, et Spanò, Michele (dir.), *Beni Comuni 2.0*, Milan : Mimesis Edizioni, 2016.

17 D'Odorico, Paolo, *et al.*, "Feeding humanity through global food trade", *Earth's Future*, vol. 2, 2014, pp. 458-469.

les entreprises), et mettant en place un autre type d'État. Ce nouvel État deviendrait le garant d'un approvisionnement alimentaire minimum pour toutes et tous, consacrerait davantage de fonds aux actions alimentaires citoyennes et faciliterait la participation des individus, depuis la base, à la définition de leur propre système.

Il est donc évident que l'approche consistant à envisager l'alimentation comme un commun permettrait de développer et de consolider la lutte pour le droit à l'alimentation et à la nutrition, ainsi que la quête en faveur de la souveraineté alimentaire. Tout d'abord, le lexique et les pratiques liés aux communs peuvent constituer un instrument efficace pour exprimer la nécessité de repenser les relations entre les êtres humains, les ressources naturelles et l'alimentation¹⁸. Deuxièmement, le fait de concevoir l'alimentation comme un commun peut renforcer le mouvement pour la souveraineté alimentaire en recourant à un argumentaire transformateur qui associe des discours et des pratiques fondés sur des valeurs à la fois anciennes et nouvelles. Ce changement d'optique est également susceptible de soutenir les dynamiques urbaines et rurales¹⁹, qu'il s'agisse des groupes autochtones d'Amazonie ou des New-yorkais-es affilié-e-s à des initiatives d'agriculture soutenue par la communauté (ces derniers ne semblant pas, jusqu'à présent, être particulièrement éblouis par le discours sur la souveraineté alimentaire). Troisièmement, la pensée et la pratique de l'alimentation comme commun reconnaissent le caractère central des droits collectifs, de la gouvernance collective et du pouvoir des communautés et des peuples pour définir les institutions les plus adéquates. Elles pourraient donc venir étayer la concrétisation du droit à l'alimentation et à la nutrition, en introduisant une approche ascendante, faisant actuellement défaut, aux dynamiques traditionnelles entre État et citoyen-ne-s. En fin de compte, ce dialogue vient appuyer les luttes des mouvements en faveur de la souveraineté alimentaire. Il renforce l'idée selon laquelle une transformation du système alimentaire autour de pratiques et de traditions émanant du monde entier pourra seulement avoir lieu si le caractère multidimensionnel de l'alimentation, ses implications écologiques et son histoire deviennent le nouvel horizon d'action. Enfin, le paradigme des communs pourrait aider les membres du mouvement en faveur de la souveraineté alimentaire – qui affirment souvent que les aliments ne sont pas des marchandises – à exiger une refonte du droit commercial international et du droit des investissements, en excluant notamment l'alimentation du projet néolibéral des marchés intégrés et des investissements directs à l'étranger.

En conclusion, le présent article nous a permis de démontrer que la vision marchande de la nature, du travail et des aliments est à la base de la reproduction du capitalisme en tant que système inégal d'un point de vue écologique et social. En ciblant plus précisément la question de l'alimentation, nous nous sommes interrogés sur ce que celle-ci devrait être, si elle n'est pas considérée comme une marchandise. Nous avons affirmé l'importance de construire une autre approche normative de l'alimentation, ancrée sur le caractère essentiel de cette dernière pour l'ensemble des êtres humains, ses multiples dimensions qui ne sauraient être valorisées ou échangées sur le marché (car l'alimentation est un déterminant culturel, un droit humain et une ressource naturelle), ainsi que les pratiques sociales communes, coutumières et contemporaines, institutionnalisées pour gouverner les ressources et qui offrent un paradigme concret, diamétralement opposé au système alimentaire contrôlé par les entreprises, certes défaillant, mais néanmoins dominant. Cette vision est déjà mise en pratique et reconnue partout dans le monde. Il ne fait aucun doute qu'elle est à même de renforcer les luttes en faveur du droit humain à une alimentation et à une nutrition adéquates et de la souveraineté alimentaire.

18 Vivero-Pol, Jose Luis, "Transition towards a food commons regime: re-commoning food to crowd-feed the world", dans : Ruivenkamp, Guido, et Hilton, Andy (dir.), *Perspectives on Commoning: Autonomist Principles and Practices*, Londres : Zed Books, pp. 185-221. À paraître (2017).

19 Vivero-Pol, Jose Luis, "Food as Commons or Commodity? Exploring the links between normative valuations and agency in food transition", *Sustainability*, vol. 9, n° 3, 2017, p. 442.

ENCADRÉ 5.1 La gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux ressources naturelles : un tremplin vers la concrétisation du droit à l'alimentation et à la souveraineté alimentaire au Népal

Katie Anne Whiddon et FIAN Népal²⁰

20 Katie Anne Whiddon prépare un doctorat au Centre for Agroecology, Water and Resilience de l'Université de Coventry, au Royaume-Uni. Elle réalise actuellement ses recherches au Népal. FIAN Népal est une organisation de défense des droits humains de type associatif œuvrant à la concrétisation du droit humain à une alimentation et à une nutrition adéquates au Népal. Merci à Karine Peschard (Institut de Hautes Études Internationales et du Développement), Priscilla Claeys (Université de Coventry et FIAN Belgique) et Sabine Pabst (FIAN International) pour leur aide à la révision du présent encadré.

21 Les Directives sur le foncier ont été approuvées en mai 2012 par le CSA réformé des Nations Unies. Elles énoncent un ensemble de normes relatives à la reconnaissance, l'enregistrement et la protection des droits fonciers et accordent une attention particulière aux populations vulnérables et marginalisées. 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 Pour de plus amples informations sur la mise en œuvre des Directives sur le foncier, voir : 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 mondiale des ressources naturelles ? », *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*, 2012, pp. 37-40. www.righttofoodandnutrition.org/files/R_t_F_a_N_Watch_2012_fr.pdf#page=37

22 Au Népal, les aires protégées comprennent les parcs nationaux, les réserves de chasse et de vie sauvage et les zones de conservation.

23 Pour en savoir plus sur le statut de la ratification des différents instruments des droits humains par le Népal, voir : www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UniversalHumanRightsInstruments.aspx (en anglais)

24 Les peuples autochtones représentent environ quarante pour cent de la population népalaise, bien que le concept d'identité ethnique fasse encore l'objet de débats. Pour en savoir plus, voir : Gellner, David, "Caste, Ethnicity and Inequality in Nepal", *Economic and Political Weekly*, vol. 42, n° 20, 2007. www.epw.in/journal/2007/20/nepal-towards-democratic-republic-special-issues-specials/ caste-ethnicity-and (en anglais)

25 Pour en savoir plus sur la position des OSC concernant le projet de loi sur le droit à l'alimentation, voir : www.fiannepal.org/suggestions-on-draft-right-to-food-bill-from-csos/ (en anglais)

Au Népal, la répartition inégale des ressources naturelles et l'oppression orchestrée par les pouvoirs publics expliquent en grande partie le dénuement généralisé, la limitation du pouvoir de décision et l'insécurité alimentaire, notamment dans les zones rurales, où réside plus de 80 % de la population. Dans ce contexte, il est essentiel de prendre en compte la question des régimes fonciers applicables aux terres, aux forêts et aux pêches pour éradiquer la faim et la pauvreté.

Les *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)²¹ peuvent concourir à une révision ouverte et participative de la législation en vigueur au Népal. L'état des lieux suivant met en avant la lutte que mènent les peuples autochtones marginalisés vivant en bordure des aires protégées²² pour accéder aux ressources naturelles et disposer d'un contrôle équitable sur ces dernières dans l'optique de concrétiser leur droit humain à une alimentation et à une nutrition adéquates ainsi que leur souveraineté alimentaire.

CONSTITUTION NÉPALAISE DE 2015 : L'ACCÈS AUX ALIMENTS PASSE AU PREMIER PLAN

Depuis la transition engagée d'une monarchie autocratique à une démocratie pluraliste, le Népal a ratifié plusieurs instruments des droits humains, dont sept traités fondamentaux²³. Dans un environnement caractérisé par l'impunité et l'inaction, une plus grande conscience des inégalités structurelles et des droits a progressivement encouragé les revendications en faveur d'un changement sociopolitique. Le soulèvement populaire de 1990 a été suivi, entre 1996 et 2006, d'un conflit armé, puis d'une seconde révolution populaire, en 2006. Les franges marginalisées et discriminées de la société – telles que les peuples autochtones²⁴, les *dalits* (les castes inférieures), les minorités religieuses et les femmes – ont utilisé leur capacité d'action politique pour exiger d'être associées et de participer à la construction de la République démocratique fédérale du Népal, un état pluriethnique, plurilingue et pluriconfessionnel. Malgré l'instabilité politique, la Constitution népalaise a finalement été promulguée en septembre 2015.

En vertu de cette constitution, le gouvernement du Népal est chargé d'adopter des réformes législatives conformes aux normes internationales en matière de droits humains. L'un des accomplissements majeurs des OSC est la consécration du droit fondamental de chaque citoyen-ne à l'alimentation, à la sécurité alimentaire et à la souveraineté alimentaire. Ces droits sont actuellement en train d'être définis, à partir de contributions émanant des OSC, dans un projet de loi sur le droit à l'alimentation²⁵.

L'UTILISATION DES DIRECTIVES SUR LE FONCIER COMME OUTIL POUR DÉBATTRE DES DROITS D'USAGE SUR LES TERRES, LES FLEUVES ET LES FORÊTS

Entre 2014 et 2016, une série d'ateliers de sensibilisation consacrés aux Directives sur le foncier ont réuni, au Népal, des acteurs étatiques et des OSC afin de discuter des

défis liés à la gouvernance foncière dans le contexte de l'insécurité alimentaire, ainsi que des modalités d'intégration systématique de cet instrument dans la législation. Plusieurs domaines pertinents ont été identifiés, notamment : les droits de propriété et l'établissement de titres conjoints en faveur des femmes, la sécurité foncière des sans-terres et des victimes du tremblement de terre de 2015, les droits fonciers sur les forêts communautaires, les droits fonciers des réfugié-e-s climatiques et des personnes déplacées suite à des projets en faveur du « développement », ainsi que les droits fonciers informels des personnes dépendant des ressources naturelles.

Les participant-e-s aux ateliers ont reconnu la défaillance du système d'administration foncière, comme en témoigne l'insécurité foncière des communautés qui vivent des terres, des pêches et des forêts en y accédant grâce à des systèmes non déclarés. À leurs yeux, ceci s'explique notamment par une approche cloisonnée de la gouvernance, des mandats se recouvrant partiellement ainsi que des lacunes, ce qui conduit à des dysfonctionnements d'ordre législatif et à un manque de coordination interministérielle au moment de répondre aux demandes en faveur de droits fonciers émanant de la population. Ainsi, la cartographie des sols et l'octroi de titres de propriété relèvent de la compétence du ministère de la Réforme agraire et de l'Administration foncière ; les pêches, du ministère du Développement agricole ; et les forêts, du ministère des Forêts et de la Conservation des sols. Au sein de ce dernier, les parcs nationaux sont du ressort de la Direction des parcs nationaux et de la conservation de la vie sauvage, tandis que le ministère des Finances alloue des budgets au titre de l'indemnisation et du redressement des communautés concernées.

Par ailleurs, le contenu de la troisième partie des Directives sur le foncier, relatif aux « peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers », qui se fonde sur les dispositions internationales existantes, a servi de base au débat sur les moyens permettant aux populations marginalisées d'étayer leurs revendications en faveur de droits d'usage plus solides concernant les fleuves et les forêts.

Au Népal, les politiques de réforme agraire ont jusqu'à présent été axées sur l'utilisation et la répartition des terres afin de répondre à des intérêts en compétition et de garantir l'homogénéité du système d'administration foncière. Par le passé, les autorités ont transformé les terres habitées par les peuples autochtones en terres administrées par les pouvoirs publics, et exproprié les habitats, les eaux et les forêts que ces populations détenaient en vertu d'un régime de propriété communale²⁶. Plus tard, le Népal a institutionnalisé les régimes fonciers communaux à travers une gestion déléguée des forêts communautaires²⁷, ce, en procédant à la décentralisation du pouvoir de décision²⁸. Bien que, par la suite, la couverture forestière et les moyens d'existence se soient améliorés, les groupes d'utilisateurs locaux ont initialement reproduit le schéma de discrimination socioéconomique, notamment à l'encontre des femmes autochtones²⁹.

Les droits non-écrits (c'est-à-dire les droits coutumiers découlant de coutumes socioculturelles et religieuses), ainsi que les droits d'usufruit informels et collectifs, ne sont toujours pas formellement reconnus³⁰. Si les structures foncières traditionnelles présentes sur diverses terres ancestrales ont été abolies, certains systèmes coutumiers, y compris la pêche artisanale, subsistent³¹. Alors que les peuples autochtones s'auto-organisent³², leurs revendications pour faire valoir leurs droits non-écrits et leurs droits sur les zones de pâturages, les fleuves et les produits forestiers se voient renforcées. La ratification et l'adoption respectives en 2007, par le Népal, de la *Convention n°169 de l'OIT sur les peuples autochtones et tribaux*

26 National Coalition Against Racial Discrimination, *Universal Periodic Review: Submission on the Human Rights Situation of Indigenous Peoples*, mars 2015. www.ncard.org.np/newsdetail/nepal-universal-periodic-review-submission-on-the-human-rights-situation-of-indigenous-peoples.html (en anglais)

27 Pour en savoir plus, voir : www.fecofun.org.np (en anglais)

28 En vertu du Local Self Governance Act de 1999 (Loi sur l'autonomie gouvernementale locale). Pour en savoir plus, voir : www.np.undp.org/content/dam/nepal/docs/reports/governance/UNDP_NP_Local%20Self-Governance%20Act%201999.%20MoLJ.HMG.pdf (en anglais)

29 Pour découvrir comment l'accent a depuis été placé sur l'éradication de l'exclusion sociale dans certaines forêts gérées par la communauté, voir : Gilmour, Don, *FAO Forestry Paper: Forty years of community-based forestry: A review of its extent and effectiveness*, Rome : FAO, 2016. www.fao.org/3/a-i5415e.pdf (en anglais)

30 COLARP, "Customary Land Rights of Indigenous People in Nepal: Issues and Lessons", *Policy Brief n° 5*, 2016. colarp.org.np/wp-content/uploads/2016/09/Policy_brief_Aug_2016_final_for_Print.pdf (en anglais)

31 COLARP, "Indigenous peoples and Land tenure practices: Contemporary debates and issues in Nepal", *Policy Brief n° 7*, 2017. colarp.org.np/wp-content/uploads/2017/02/IPs-and-Land-tenure-practice-Contemporary-Debate-and-Issues-A-Policy-Brief_COLARP_ILC_NES_Nepal2.pdf (en anglais)

32 Pour en savoir plus, voir : www.nefin.org.np/list/Definition-of-Indigenous/5/94/4 (en anglais)

(1989) et de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (2007), conjuguées à la mobilisation politique sur les questions d'identité ethnique et certaines alliances avec des ONG ont permis de consolider les demandes des communautés en faveur de la délégation des pouvoirs, de l'accès aux ressources naturelles et du contrôle de ces dernières, ainsi que du respect du principe de consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

Dans ce contexte, le conflit de longue date portant sur l'accès aux ressources naturelles situées en périphérie des aires protégées constitue une lutte spécifique au service de laquelle les Directives sont devenues un outil supplémentaire permettant de faire pression sur les responsables de l'élaboration des politiques. Dans ces régions, les populations sont régulièrement déplacées de leur habitat naturel et culturel, et leurs pratiques traditionnelles de cueillette entravées, au nom de la conservation³³. Aujourd'hui, les luttes menées par les communautés autochtones au Népal sont intimement liées à la promulgation de la Constitution de 2015, la consécration du droit à l'alimentation et de la souveraineté alimentaire, et la mise en œuvre des Directives sur le foncier.

EN ROUTE VERS LA CONCRÉTISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION ET LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE : LES LUTTES EN FAVEUR DE L'ACCÈS AUX FORÊTS ET AUX FLEUVES

Les aires protégées établies, depuis les années 70, sur des terres appartenant à l'État ont signifié l'appropriation de 65 % des territoires ancestraux des peuples autochtones, avec l'impact que cela suppose sur leurs régimes fonciers. Les parcs nationaux et les réserves de vie sauvage, qui représentent aujourd'hui près de 25 % de la superficie du Népal, sont régis par la Loi sur les parcs nationaux et la conservation de la vie sauvage (*National Park and Wildlife Conservation Act 1973*). En leur qualité d'attraction touristique source de revenus, ils représentent un enjeu politique majeur³⁴. Les communautés de base s'opposent depuis longtemps aux modalités de gestion de ces aires protégées³⁵. En outre, la *Convention sur la diversité biologique*³⁶, dont le Népal est signataire depuis 1992, promeut dans ce domaine l'équité et le partage des avantages. C'est ainsi qu'en 1993, la Loi a été amendée pour prévoir l'établissement de zones tampons habitables, des dispositions relatives à l'indemnisation dans les cas de pertes de récoltes et de bétail provoquées par des prédateurs, et l'affectation de trente à cinquante pour cent des revenus générés en faveur du développement des populations locales. Malgré cela, les divergences constatées entre la théorie et la pratique alimentent le mécontentement vis-à-vis des approches dites « participatives ».

Les règles restrictives encadrant la conservation de la biodiversité ont eu d'importantes répercussions socioculturelles pour les communautés autochtones³⁷. Le blocage de l'accès aux aires protégées porte atteinte aux moyens d'existence et aux habitudes alimentaires de la population locale, qui dépend des forêts pour se procurer du bois de chauffage, de l'herbe de fourrage, des plantes médicinales ainsi que des fruits et légumes sauvages. Les OSC s'opposent depuis longtemps aux autorités des parcs et défendent la nécessité d'harmoniser les politiques et les pratiques. En 2016, une enquête mandatée par FIAN Népal a souligné que, bien que certains artisans-pêcheurs (comme les Majhi ou les Sonaha, entre autres) aient reçu des permis de pêche, les mesures demeurent restrictives et leurs filets artisanaux sont fréquemment confisqués. En outre, ces moyens d'existence traditionnels subissent

33 Bien que les aires protégées ne soient pas explicitement mentionnées dans les Directives sur le foncier, les OSC ont recommandé cette possible application. Pour en savoir plus, voir : Comité international de planification pour la souveraineté alimentaire, *Manuel populaire des Directives pour la gouvernance des terres, pêches et forêts : Guide pour la promotion, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation*, 2016.

www.foodsovereignty.org/wp-content/uploads/2016/06/manuel-populaire_fr.pdf

34 Pour en savoir plus sur les revenus générés par le tourisme, voir : kathmandupost. ekantipur.com/printedition/news/2015-08-12/cnp-top-revenue-generator.html (en anglais)

35 Paudel, Naya, Sudeep, Jana, et Jailab, Rai, "Protected areas and rights movements: The inadequacies of Nepal's participatory conservation", Forest Action Discussion Paper Series 10-3, 2010. www.forestation.org/app/webroot/js/tinymce/editor/plugins/filemanager/files/4.%20Dec_Protected%20areas%20and%20rights%20movements%20-%20discussion%20paper%202010_%2010.3.pdf (en anglais)

36 Pour en savoir plus, voir : www.cbd.int/convention/text/default.shtml.

37 Pimbert, Michel, et Ghimire, Krishna, Social Change and Conservation: *Environmental Politics and Impacts of National Parks and Protected Areas*, Londres : Earthscan, 1997.

les impacts du changement climatique, de la pollution et du développement. La concurrence qui oppose la tribu des Boté aux complexes hôteliers dans l'obtention de permis pour conduire des bateaux exclue nombre d'entre eux d'une activité et d'une opportunité de revenus transmises de génération en génération. L'élevage de vaches et de buffles est en déclin, affectant les niveaux de vie de la population. L'augmentation du nombre d'animaux sauvages entraîne la destruction des cultures, des biens et du bétail domestique. Le personnel de l'Armée, employé pour protéger les aires de conservation, représente une menace, car il continue de harceler et d'humilier la population locale. De nombreuses femmes sont victimes d'agressions sexuelles.

En septembre 2016, le ministère des Forêts et de la Conservation des sols a débuté le cinquième amendement de la Loi sur les parcs nationaux et la conservation de la vie sauvage. Ce même mois, FIAN Népal a organisé un atelier national consacré aux Directives sur le foncier, avec pour objectif de débattre des droits fonciers informels et des droits d'usage, et de susciter le dialogue entre la société civile et le gouvernement. La rencontre a permis aux personnes vivant dans les zones tampons de relayer leurs demandes auprès des député-e-s du Comité de protection de l'environnement. De plus, elle a été l'occasion de procéder à un examen de la Loi à la lumière des Directives et de renforcer les moyens de pression politiques des OSC sur le processus d'amendement.

Par la suite, les membres d'une OSC, le Forum des peuples autochtones sur les aires protégées, ont rencontré les présidents du Conseil des zones tampons et les membres du Comité afin de débattre des propositions d'amendement et de réaffirmer leur droit à la participation et à la dignité³⁸. Ils ont rédigé à cette occasion une lettre contenant 21 revendications, qui incluaient notamment : une gestion participative renforcée des aires protégées ; un plus grand partage des avantages ; une indemnisation appropriée ; l'accès aux fleuves pour les activités traditionnelles ; et l'accès aux forêts pour les produits non ligneux (tels que les plantes médicinales), essentiels à leurs moyens d'existence. Le courrier a ensuite été envoyé au ministère des Forêts et de la Conservation des sols. En mars 2017, le projet de loi sur les parcs nationaux et la conservation de la vie sauvage (cinquième amendement) a été approuvé par le Parlement et la Présidente. Il tient compte de certaines des préoccupations des communautés vivant dans les zones tampons – notamment des femmes – en lien avec l'accès aux forêts et aux fleuves pour se procurer des fruits et autres aliments sauvages, des plantes médicinales et du poisson. Reste maintenant à ce qu'il soit mis en œuvre sur le terrain.

LA LUTTE POUR UNE GOUVERNANCE RESPONSABLE DES RESSOURCES NATURELLES SE POURSUIT

L'expérience népalaise montre que les Directives sur le foncier – et l'accent placé sur le dialogue avec les populations les plus touchées – favorisent la révision des cadres juridiques relatifs aux terres, aux forêts et aux fleuves, tout en pointant du doigt des lacunes normatives. En s'appuyant sur le langage des Directives, les groupes concernés ont examiné le conflit historique opposant les parcs aux populations depuis la perspective de la lutte pour la défense d'une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux ressources naturelles et des droits fonciers informels. De plus, ils ont attiré l'attention sur la nécessité d'aborder ces questions au niveau du processus d'élaboration de lois constitutionnelles. Ces espaces de

38 Pour en savoir plus, voir : www.fiannepal.org/multi-stakeholders-consultation-workshop-on-proposed-national-park-and-wildlife-conservation-act-2029-for-amendment/ (en anglais)

39 Attila Szócs-Boruss Miklós est paysan en Roumanie et coordonne la Campagne pour les droits à la terre au sein d'Eco Ruralis. Antonio Onorati est paysan, militant, attributaire au titre de la loi italienne sur la réforme agraire et membre de l'organisation Associazione Rurale Italiana (ARI) ainsi que du Centro Internazionale Crocevia. ARI et Eco Ruralis sont deux organisations nationales paysannes (italienne et roumaine, respectivement) affiliées à la Coordinationa européenne Via Campesina (ECVC). Federico Pacheco est chargé des questions de souveraineté alimentaire au sein du Syndicat andalou des travailleurs ruraux (SOC-SAT), organisation de défense des droits des travailleuses et des travailleurs en milieu rural ainsi que des migrants, qui œuvre en faveur de la réforme agraire et de l'agriculture paysanne. Ivan Mammana et Giulia Simula sont, respectivement, coordinateur et employée au sein du bureau d'ECVC à Bruxelles. Merci à Philip Seufert (FIAN International) et Priscilla Claeys (Université de Coventry et FIAN Belgique) pour leur aide à la révision du présent encadré.

40 ECVC, Confédération Paysanne et Envie de Paysans !, *Quelles politiques publiques pour soutenir les petites fermes familiales ?*, avril 2015. www.eurovia.org/wp-content/uploads/2016/04/politiques-publiques-maquette-ecvc-web.pdf

41 Kay, Sylvia, Peuch, Jonathan, et Franco, Jennifer, *Extent of Farmland Grabbing in the EU*, Bruxelles : Parlement européen, 2015. [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU\(2015\)540369_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU(2015)540369_EN.pdf) (en anglais)

42 ECVC et Hands Off The Land, *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*, Amsterdam : TNI, 2013. www.tni.org/en/publication/land-concentration-land-grabbing-and-peoples-struggles-in-europe-0 (en anglais)

43 Monsalve Suárez, Sofia, « Droit à la terre et aux autres ressources naturelles », *Note d'analyse de FIAN International*, décembre 2015. www.fian.be/IMG/pdf/droit_a_la_terre_fr.pdf

44 Pour consulter la définition de l'accaparement des terres proposée par ECVC, voir : « Comment définissons-nous l'accaparement des terres ? ». www.eurovia.org/fr/comment-definissons-nous-laccaparement-des-terres/

45 Infographies de TNI. www.tni.org/en/publication/land-for-the-few-infographics?content_language=fr

46 *Ibid.* Le coefficient de Gini mesure l'inégalité dans la répartition foncière.

47 *Op. cit.*, note 41.

dialogue entre l'État népalais et les OSC fournissent à ce premier l'opportunité de reconnaître qu'en l'absence de consultation préalable, les réformes juridiques ne peuvent être compatibles avec les pratiques du terrain, et que, faute de coordination entre les différents ministères concernés, aucune politique ou aucune loi axée sur les personnes ne peut être mise en œuvre. Plus important encore, sans accès aux ressources naturelles, il ne peut y avoir ni souveraineté alimentaire ni concrétisation progressive du droit humain à une alimentation et à une nutrition adéquates.

ENCADRÉ 5.2 Le moment est venu de changer la gouvernance foncière en Europe ! *Attila Szócs-Boruss Miklós, Antonio Onorati, Federico Pacheco, Ivan Mammana et Giulia Simula*³⁹

Les petites exploitations constituent l'épine dorsale de l'agriculture européenne. Les petites fermes (moins de cinq hectares) comptent pour 69 % des exploitations de l'Union européenne (UE), et seulement 2,7 % des exploitations ont plus de cent hectares⁴⁰. Selon les Nations Unies, les femmes et les hommes pratiquant l'agriculture à petite échelle produisent 70 % de notre alimentation ; or, au nom du « développement », ils sont de plus en plus chassés de leurs terres pour laisser la place aux entreprises, à l'agroindustrie et aux investissements publics. Au sein de l'UE, les opérations foncières sont principalement régies par les règles encadrant le marché intérieur, lesquelles reposent sur la libre circulation des capitaux, des personnes, des biens et des services⁴¹. Considérée au même titre que toute autre marchandise, la terre peut être achetée par n'importe quel individu ou n'importe quelle entreprise, sans aucune restriction. Ainsi, chaque année, des dizaines de milliers de paysan-ne-s sont contraint-e-s d'abandonner l'agriculture, tandis que les grandes exploitations, l'agroindustrie, les fonds d'investissement spéculatif et les projets de production énergétique, entre autres, augmentent rapidement leur mainmise, toujours plus large, sur les terres agricoles⁴². Ces accaparements représentent non seulement une violation des droits à la terre et aux autres ressources naturelles dont jouissent les paysan-ne-s⁴³, mais également une menace pour la sécurité et la souveraineté alimentaires à l'échelle mondiale⁴⁴.

Les méga-projets, comme les exploitations minières, les réseaux ferroviaires, les aéroports et les fermes solaires, ou les projets de l'agriculture commerciale, ne sont pas les seuls facteurs expliquant l'expulsion des paysan-ne-s des campagnes. La discrimination à l'encontre de la paysannerie est enracinée dans les politiques et les structures réglementaires, à l'instar de la Politique agricole commune (PAC) qui profite aux grands propriétaires terriens et conduit à une accentuation de la concentration foncière. En 2010, trois pour cent des exploitations européennes les plus grandes détenaient 52 % des terres agricoles au sein de l'Union, tandis que 75 % des fermes occupaient seulement onze pour cent des terres agricoles, faisant de l'UE l'une des régions du globe les plus inégales en termes de répartition foncière⁴⁵. Avec un coefficient de Gini de 0,82⁴⁶, l'inégalité foncière actuelle au sein de l'UE se situe à un niveau semblable à celui caractérisant des pays comme le Brésil, la Colombie ou les Philippines, connus pour leurs disparités en matière de répartition des terres⁴⁷.

L'accès à la terre et aux autres ressources naturelles est particulièrement difficile pour les groupes marginalisés (les paysan-ne-s sans terres, par exemple), les jeunes et les femmes. Les prix sont poussés vers le haut par une concurrence accrue pour la terre, rendant cette dernière quasi inaccessible pour les jeunes qui désirent s'installer dans le secteur agricole pour en vivre, *a fortiori* si leurs familles

ne possèdent pas de terres. Par conséquent, seuls peuvent s'installer celles y ceux doté-e-s d'une capacité financière à même d'absorber des prix fonciers élevés ou qui s'endettent. À cet égard, les femmes se trouvent dans une position particulièrement vulnérable. Les politiques nationales et européennes comme la PAC négligent les causes structurelles des inégalités entre les femmes et les hommes dans les questions rurales et ne proposent aucun mécanisme visant à promouvoir un accès équitable à la terre et aux autres ressources naturelles et permettant d'abolir la structure patriarcale caractérisant la possession foncière⁴⁸.

Un des piliers de la lutte pour la souveraineté alimentaire dans les zones aussi bien urbaines que rurales consiste à garantir l'accès des paysan-ne-s à la terre et aux autres ressources naturelles, ainsi que leur contrôle par ces derniers. Les paysan-ne-s jouent un rôle fondamental dans le maintien et l'enrichissement de la biodiversité. Ces femmes et ces hommes créent des emplois, y compris pour les jeunes, et représentent une dimension irremplaçable du patrimoine culturel européen à travers la préservation de la diversité des semences, des plantes, des systèmes agricoles, ainsi que des produits, au niveau local⁴⁹.

Au fil des ans, les luttes menées partout en Europe par des mouvements de base ont permis de donner une plus grande visibilité à la question foncière. Ces luttes forment la base de la stratégie de mobilisation développée par la Coordination européenne Via Campesina (ECVC) et par ses alliés proches en direction des institutions de l'UE. Il existe d'innombrables luttes actuellement en cours pour récupérer le contrôle de la terre : la campagne historique d'occupation de terres menée par le Syndicat andalou des travailleurs ruraux (*Sindicato de Obreros del Campo*, SOC) en Espagne ; le mouvement des « zones à défendre » (ZAD), en France, qui a notamment occupé des terres pendant plus de quarante ans pour contrer la construction d'un aéroport ; la grande victoire des organisations paysannes roumaines qui, grâce à la mobilisation citoyenne, sont parvenues à stopper la création de l'une des plus grandes mines d'or sur le site de Roşia Montană. Parmi les autres luttes notables visant à protéger la terre, citons la forte mobilisation de plus d'une cinquantaine de comités citoyens en Sardaigne (Italie) contre de vastes projets spéculatifs d'exploitation minière et de production énergétique, ou le succès de la mobilisation citoyenne dans la région des Abruzzes (Italie) pour bloquer les initiatives lancées par des multinationales italiennes de l'énergie dans la filière des sables bitumineux⁵⁰.

Ces exemples illustrent quelques cas parmi les milliers de luttes foncières visant à protéger la paysannerie et les territoires partout en Europe. Or, malgré la mobilisation sociale générale au niveau local, les institutions européennes, avec l'appui d'organisations de propriétaires comme la *European Landowner Organisation* (ELO, qui représente les intérêts des propriétaires ruraux), ont pendant longtemps refusé de voir la question foncière comme un problème majeur en Europe. En réaction, les organisations membres d'ECVC se sont réunies en Roumanie en 2012 dans le but d'élaborer une stratégie européenne commune ; elles ont aussi créé un mécanisme de solidarité entre les différentes luttes foncières menées en Europe. Ces mêmes membres, en collaboration avec le réseau *Hands Off The Land* (HOTL)⁵¹, et, plus largement, le réseau pour la souveraineté alimentaire, se sont ensuite mobilisés pour recenser les éléments de preuve démontrant l'ampleur de la concentration foncière à l'échelle du continent dans l'optique de s'opposer à ce processus au niveau institutionnel.

48 *Op. cit.*, note 42.

49 *Ibid.*

50 *Ibid.*

51 Le projet Hands Off The Land (HOTL) visait à sensibiliser l'opinion publique européenne sur l'accaparement des terres. Il est par la suite devenu le réseau Hands ON the Land.

Le rapport publié en 2013 par ECVC et HOTL a montré, à travers des études de cas portant sur douze pays, que l'accaparement des terres et l'accès au foncier sont devenus des questions cruciales en Europe⁵². De plus, il a également révélé que le système de paiements directs instauré par la PAC, liant les subventions à la taille des exploitations et encourageant ainsi la création d'exploitations plus grandes, contribue grandement à la concentration foncière en Europe. Premier du genre, ce rapport a été l'occasion d'analyser les luttes menées par les organisations paysannes et les mouvements de base en faveur de l'accès aux ressources naturelles et de leur contrôle, permettant de faire connaître cette question auprès du public européen.

À l'instar du système de subventions de la PAC ou de la politique en matière d'énergie, nombreux sont les politiques et règlements européens ayant un impact sur l'accès à la terre et aux autres ressources naturelles et sur leur contrôle. Cela requiert de l'UE qu'elle fournisse des orientations et agisse de façon proactive contre la concentration foncière et l'accaparement des terres à l'échelle européenne. Néanmoins, à ce jour, la plupart des États membres et des institutions européennes affirment que le foncier relève exclusivement des compétences nationales de chacun des États. Ils hésitent à s'attaquer à cette question depuis un angle européen et à élaborer des propositions de politique contre l'accaparement qui limiteraient la concentration foncière, faciliteraient l'accès des nouveaux arrivants et des femmes à la terre et garantiraient une bonne gestion foncière.

Début 2015, ECVC et ses alliés ont adressé une pétition au Parlement européen (PE), intitulée « *Préserver et gérer les terres agricoles européennes comme notre richesse commune* », dans le but de faire avancer cette question au niveau des priorités de l'UE⁵³. La pétition a reçu le soutien de plus de 70 organisations de la société civile nationales et européennes, y compris des syndicats agricoles et des organisations de développement rural⁵⁴. En juin 2015, la Commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement (COMAGRI) a tenu une réunion pour entendre et discuter des résultats présentés dans l'étude « *Extent of Farmland Grabbing in the EU* » (Étendue de l'accaparement des terres agricoles dans l'UE), commanditée par le Parlement et réalisée par le *Transnational Institute* (TNI)⁵⁵. La même année, le Comité économique et social européen de l'UE reconnaissait lui aussi le problème et produisait un document d'avis d'initiative sur l'accaparement de terres en tant que menace pour l'agriculture familiale⁵⁶.

En 2016, dans le sillon du large soutien apporté à la pétition et des travaux de la COMAGRI, ECVC et HOTL ont appelé les institutions européennes à se doter d'une nouvelle Directive sur le foncier s'appuyant sur les *Directives pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts* (ci-après les Directives sur le foncier), adoptées à l'unanimité par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale des Nations Unies (CSA)⁵⁷. ECVC et ses alliés ont également demandé que l'UE engage une réforme radicale des paiements directs de la PAC et évalue l'incidence des politiques européennes sur l'utilisation et l'affectation des sols. La même année, répondant à la pression publique, le PE décidait d'agir et de lancer un processus visant à élaborer un rapport d'initiative sur la concentration foncière et l'accès à la terre dans l'UE, adopté en son sein le 27 avril 2017⁵⁸.

Le processus de rédaction du rapport d'initiative n'a pas été une tâche aisée à cause de la réticence du PE à réformer le système foncier applicable aux terres, en particulier en raison des pressions très fortes exercées par l'agroindustrie. Cependant, grâce aux intenses efforts d'ECVC et de l'alliance *Hands on The Land for Food Sovereignty* (HotL4FS)⁵⁹ ainsi qu'à une collaboration fructueuse avec certains eurodéputés,

52 *Op. cit.*, note 42.

53 ECVC, *Pétition à l'attention du Parlement Européen. Préserver et gérer les terres agricoles européennes comme notre richesse commune : Les organisations de la société civile appellent à une gouvernance européenne durable et équitable des terres agricoles*, février 2015. www.access2land.eu/IMG/pdf/ep_petition_land_vf_27fev2015_fr.pdf

54 Pour plus d'informations, voir : www.access2land.eu/-EU-Policy- (en anglais).

55 *Op. cit.*, note 41.

56 Comité économique et social européen (CESE), Avis du CESE sur le thème : « *L'accaparement des terres : une sonnette d'alarme pour l'Europe et une menace imminente pour l'agriculture familiale* » (avis d'initiative), Bruxelles : CESE, 2015. www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr_nat-opinions.32592

57 FAO, *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

58 Pour en savoir plus, voir : www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+TA+P8-TA-2017-0197+0+DOC+PDF+V0//FR

plusieurs des revendications présentées par les mouvements paysans dans la pétition de 2015 ont été intégrées au rapport. Parmi ces demandes, les plus importantes sont :

- La création d'un Observatoire du foncier pour surveiller les transactions foncières. Un Observatoire central européen permettrait de collecter des données et informations essentielles sur l'étendue de la concentration des terres agricoles. Les tâches principales de l'observatoire comprendraient : relever les prix des terres et le comportement adopté sur le marché ; observer les pertes de terres agricoles suite à des changements relatifs à l'utilisation des terres, et les tendances en matière de fertilité des sols et l'érosion des terres.
- La formulation de principes directeurs européens clairs en matière de gouvernance foncière basés sur les Directives sur le foncier.
- L'appel à opérer un suivi dans tous les champs d'action politique, comme l'agriculture, l'énergie, l'environnement, le développement régional, la mobilité, la finance et l'investissement, afin de savoir s'ils encouragent ou empêchent la concentration des terres agricoles dans l'UE.
- La reconnaissance du rôle négatif joué par la PAC et d'autres domaines politiques européens dans la concentration foncière en Europe. Pour y répondre, un groupe de travail de haut niveau devrait examiner l'impact des politiques européennes sur la concentration foncière⁶⁰.

En travaillant depuis la base, les membres d'ECVC montrent la diversité des outils qui existent pour conserver la terre entre les mains de celles et ceux qui la travaillent : occupation de terres, création de banques foncières, achat foncier collectif et utilisation à des fins sociales, nouveaux systèmes de transmission des exploitations, entre autres. La capacité des organisations locales à rendre visibles les luttes pour la terre à l'échelle des territoires est un élément central, car ces luttes permettent de faire pression sur les États membres qui négocient au sein des institutions européennes. Toutefois, aussi dur qu'il soit, le travail au niveau local ne suffira pas, à moins que le mouvement en faveur de la souveraineté alimentaire puisse influencer sur les processus politiques majeurs, tels que la PAC, et s'opposer à ce que le principe de libre circulation des capitaux soit appliqué de façon fallacieuse à un commun comme la terre⁶¹.

Ce processus démontre que la conjugaison de la mobilisation sociale à une action politique organisée et coordonnée au niveau européen peut aboutir à d'importants résultats. Maintenant que le rapport d'initiative du Parlement a été adopté, la Commission européenne et les États membres seront tenus de rendre des comptes à la société civile et aux organisations paysannes concernant l'élaboration de politiques visant à prévenir la spéculation foncière et à garantir des systèmes fonciers équitables, de sorte que la paysannerie européenne puisse jouir d'un accès sûr et stable à la terre et aux autres ressources naturelles connexes, et qu'elle les contrôle.

Les luttes locales ont apporté des victoires au niveau local ; la coordination des luttes a permis au mouvement en faveur de la souveraineté alimentaire de se rapprocher plus près encore d'un changement dans la gestion des terres au niveau européen. À présent que les institutions européennes prêtent attention à la question foncière dans l'Union, ECVC et les paysan-ne-s européen-ne-s entendent poursuivre la lutte pour la souveraineté alimentaire et le droit à la terre en Europe⁶², en collaboration avec le réseau Nyéléni Europe⁶³.

59 Hands on The Land for Food Sovereignty est une campagne collective menée par seize partenaires, y compris des organisations paysannes, des mouvements sociaux, des ONG engagées sur les questions de développement et d'environnement, des organisations de défense des droits humains et des chercheurs militants, dont l'objectif est de sensibiliser les décideurs et le public aux questions liées à l'utilisation et la gouvernance des terres, de l'eau et des autres ressources naturelles ainsi qu'à leur impact sur le droit à l'alimentation et la souveraineté alimentaire. Pour en savoir plus, voir : www.handsontheland.net (en anglais)

60 Pour plus d'informations, voir : www.eurovia.org/fr/acces-a-la-terre-et-concentration-fonciere-le-parlement-europeen-appelle-a-la-prise-urgente-de-mesures-en-europe/; et www.handsontheland.net/time-to-change-europes-land-policy/ (en anglais)

61 La libre circulation des capitaux figure parmi les quatre libertés fondamentales sur lesquelles repose le marché commun européen (les autres étant la libre circulation des biens, des services et des personnes).

62 Pour en savoir plus, voir : ECVC, *There can be no Declaration on the Rights of Peasants without the right to land*, ECVC, 6 décembre 2016. www.eurovia.org/there-can-be-no-declaration-on-the-rights-of-peasants-without-the-right-to-land/ (en anglais) ; ECVC, *L'accès à la terre pour les agriculteurs de l'UE : Rapport de la conférence*, Hands On The Land, février 2017. www.eurovia.org/fr/evnement/lacces-a-la-terre-pour-les-agriculteurs-de-lue-rapport-de-la-conference/; et ECVC, *Vers un changement de la gouvernance foncière ?*, ECVC, 12 octobre 2016. www.eurovia.org/fr/vers-un-changement-de-la-gouvernance-fonciere/

63 Nyéléni Europe est le mouvement international le plus large œuvrant à concrétiser la souveraineté alimentaire en Europe. Il entend construire des stratégies communes visant à réorganiser la manière actuelle dont nous structurons la société autour de l'alimentation et de l'agriculture. Pour en savoir plus, voir : nyeleniurope.net (en anglais)