

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 ?

Sofía Monsalve Suárez¹

Le 11 mai 2012, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) des Nations Unies a approuvé les Directives de la FAO pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale². Fruit d'un processus inclusif et participatif de plus de trois ans, ces Directives constituent le premier instrument international à appliquer une approche fondée sur les droits économiques, sociaux et culturels à la gouvernance des terres, des pêches et des forêts.

LE CHEMIN PARCOURU JUSQU'À L'ADOPTION DE CETTE INITIATIVE SELON LA PERSPECTIVE DES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Depuis des décennies, des mouvements sociaux de représentation des femmes vivant en zones rurales, des petits producteurs, des agriculteurs familiaux, des communautés de pêcheurs, des peuples autochtones, des sans-terres, des travailleurs des zones rurales et urbaines, des migrants, des pastoralistes, des communautés forestières et des jeunes, alliés à des organisations de la société civile (OSC), exigent un accès ainsi qu'un contrôle équitables et durables des ressources naturelles pour la production alimentaire. Lors du Sommet mondial de l'alimentation tenu à Rome en 1996, ces organisations présentèrent le concept de souveraineté alimentaire et rappelèrent le rôle essentiel de la réforme agraire et des politiques intégrées de développement rural dans la lutte contre la faim. En décembre 2004, elles se réunirent à Valence (Espagne) au Forum mondial sur la réforme agraire pour demander que la terre soit reconnue comme un bien commun. Ce forum ouvrit la voie à la Conférence internationale pour la réforme agraire et le développement rural (CIRADR), organisée par la FAO en mars 2006. Au cours de celle-ci, les gouvernements s'engagèrent à adopter une approche participative basée sur les droits économiques, sociaux et culturels pour une gestion équitable des terres, des eaux, des forêts et des autres ressources naturelles dans le contexte des cadres juridiques nationaux, en prêtant une attention particulière au développement durable et à la lutte contre les inégalités, dans l'optique d'éradiquer la faim et la pauvreté. Lors du Forum international pour la souveraineté alimentaire de Nyéléni (Mali) en 2007, les mouvements sociaux et OSC continuèrent à façonner un dessein commun concernant l'utilisation et la gestion des ressources naturelles et garantissant le droit au territoire et à l'autodétermination de tous les peuples. En avril 2010, la Conférence mondiale des peuples sur le changement climatique et les droits de la Terre Mère, organisée en Bolivie, permit de poser les jalons de modèles alternatifs d'interaction entre l'être humain et la nature, afin de créer un nouveau système rétablissant l'harmonie entre eux.

Ce sont donc près de deux décennies de construction d'alternatives qui ont ainsi porté leurs fruits avec l'adoption des Directives pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts. Les mouvements sociaux et d'autres OSC étaient bien préparés afin de contribuer à la formulation de nouveaux principes et politiques-cadres pour la gouvernance des terres, des pêches et des forêts. S'inspirant de l'esprit ouvert et participatif de la CIRADR, la FAO sut créer les conditions

¹ Sofia Monsalve Suárez coordonne le Programme d'accès aux ressources naturelles du Secrétariat international de FIAN.

L'auteur remercie Fernanda Siles, Bernhard Walter et Jenny Franco pour leur aide précieuse lors de la révision de l'article. Le contenu du présent article n'engage que la responsabilité de l'auteur.

² Comité de la sécurité alimentaire mondiale, 38^e Session (extraordinaire), *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* (CFS 2012/38/2), Rome, 11 mai 2012. www.fao.org/docrep/meeting/025/md708F.pdf. Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rtfn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.

propices permettant aux représentants des mouvements sociaux de participer activement tout au long du processus et cela dès son lancement. En 2009, le Comité international de planification pour la souveraineté alimentaire (CIP)³ décida d'établir le Groupe international de facilitation donnant à la société civile l'occasion de s'organiser de manière autonome dans le cadre de ce processus. Les consultations auto-organisées permirent de développer les propositions propres aux OSC, présentées ultérieurement comme contribution au processus officiel. Ce document, « les directives des OSC »⁴, résume le projet et les aspirations de la société civile concernant les modalités de gestion de la terre et des ressources naturelles en vue de parvenir à la souveraineté alimentaire. Il fournit de précieuses orientations quant à la manière dont les OSC peuvent interpréter les Directives officielles. De plus, les échanges réguliers entre de nombreuses organisations générés par ce processus ont permis d'établir des espaces de rencontre afin d'élaborer des stratégies de résistance à la nouvelle vague d'accaparement de terres. L'Appel de Dakar contre l'accaparement des terres, proclamé lors du Forum social mondial de 2011, conséquence directe de ces discussions, a contribué à mobiliser la résistance contre l'accaparement et la concentration des ressources naturelles. Cet appel a été officiellement transmis aux gouvernements à l'occasion des négociations des Directives.

Bien que plusieurs propositions émanant de la société civile aient reçu l'appui de gouvernements et aient ainsi pu être intégrées aux Directives, les OSC sont restées isolées sur un certain nombre de questions et en opposition avec le consensus atteint par les États membres du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA). Comme l'indique la déclaration conjointe⁵ prononcée lors de l'adoption des Directives, le 11 mai 2012, les OSC se félicitent du document tout en reconnaissant qu'il comporte des lacunes en ce qui concerne des aspects cruciaux liés à la protection des moyens de subsistance de ceux et celles pratiquant l'agriculture à petite échelle et qui produisent la plupart des aliments consommés dans le monde. Dans les deux chapitres suivants, nous énumérons brièvement les principaux points forts et points faibles des Directives, du point de vue des OSC.

QUELS SONT LES ÉLÉMENTS UTILES PRÉSENTS DANS CES DIRECTIVES ?

Les Directives s'inscrivent dans le respect des obligations existantes découlant du droit international en matière de droits humains, et font explicitement référence à la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Elles instaurent des principes de mise en œuvre, telles que la dignité humaine, la non-discrimination, l'équité et la justice, l'égalité des genres, la gestion holistique et durable des ressources naturelles, ainsi que la consultation et la participation. Cela indique clairement que les régimes fonciers applicables aux terres, pêches et forêts ne relèvent pas du domaine commercial, mais d'un droit fondamental devant être reconnu, respecté et garanti. De plus, elles stipulent que les États sont tenus de respecter et protéger les droits civils et politiques des défenseurs des droits humains, parmi les communautés de paysans, pêcheurs, peuples autochtones, pastoralistes et/ou travailleurs des zones rurales, qui luttent pour la défense de leurs terres, de leurs pêches et de leurs forêts. Les États doivent également garantir un accès à la justice et aux voies de recours judiciaires, y compris la restitution, l'indemnisation, la compensation et la réparation en cas de violations. Le chapitre 9 réitère certains des droits des peuples autochtones consacrés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. De plus, une série de dispositions confirment que les femmes jouissent de l'égalité des droits fonciers.

Les Directives appellent avec force les États à garantir la reconnaissance juridique des droits fonciers légitimes, en particulier les droits fonciers coutumiers et informels, qui ne sont pas actuellement protégés par la loi ; et à ce que toutes les formes de régimes fonciers offrent à chacun un degré de sécurité foncière assurant une protection juridique contre les expulsions forcées. Les Directives appellent également à la reconnaissance et à la protection des biens communs, y compris les systèmes d'utilisation et de gestion collectives qui y sont associés.

Les Directives contiennent des dispositions propres à protéger les communautés locales, les peuples autochtones et les groupes vulnérables contre la spéculation sur les terres et la concentration de ces dernières ainsi qu'à réglementer les marchés fonciers afin de

3 Le Groupe international de facilitation, coordonné par FIAN International, était composé de 26 personnes de tous les continents, représentant les organisations suivantes : World Alliance of Mobile Indigenous Peoples (WAMIP), Amis de la Terre International, CENESTA, Asian Peasant Coalition, Collectif international d'appui à la pêche artisanale (ICSP), Conseil international des traités indiens (CITI), Centro Internacional Crocevia, Forum mondial des pêcheurs et travailleurs de la pêche (WFF), Focus on the Global South, Groupe arabe pour la protection de la nature, IMSE, La Via Campesina, MAELA, Movimiento Nacional Campesino Indígena de Argentina (MNCI), Réseau des organisations paysannes et de producteurs d'Afrique de l'Ouest (ROPFA), Pesticide Action Network Asie-Pacifique (PAN-AP), Réseau pour les droits au logement et à la terre (HLNR) de la Coalition internationale pour l'Habitat (HIC). Suite à la création du Mécanisme de la société civile (MSC) du CSA en mai 2011, ce groupe est devenu un groupe de travail du MSC, et de nouvelles organisations, telles qu'Action Aid et Oxfam, l'ont rejoint.

4 *Propositions des organisations de la société civile pour les Directives de la FAO sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles*, Heidelberg : FIAN International, 2011. www.fian.org/resources/documents/others/propositions-des-organisations-de-la-societe-civile-pour-les-directives-de-la-fao-sur-la-gouvernance-responsable-de-la-tenure-des-terres-et-des-ressources-naturelles/pdf. Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rtfn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.

5 Mécanisme international de la société civile sur la sécurité alimentaire et la nutrition, *Les Directives sur les régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts constituent une première étape, mais il faut avant tout garantir le droit des personnes à la terre et aux ressources naturelles*, Rome, 11 mai 2012. www.csm4cfs.org/default.asp?l=eng&cat=6&cattitle=policy_working_groups&pag=6&pagtitle=land_tenure. Ce document en version française est disponible en bas de la page d'accueil anglaise du groupe de travail, sous le titre *Joint Political Statement_FR*. Ce document est également disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rtfn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.

préserver les valeurs sociales, culturelles et environnementales. De plus, un chapitre (14) est consacré à la restitution, tandis qu'un autre (15) traite des questions relatives aux réformes redistributives concernant les régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts à des fins sociales, économiques et environnementales lorsqu'une forte concentration de la propriété est associée à un niveau élevé de pauvreté rurale.

QUELLES SONT LES LIMITES DES DIRECTIVES ?

Le texte des Directives a été négocié par les gouvernements. Afin de parvenir à un consensus, le texte final a souvent été formulé de manière générale et ambiguë, en tentant de satisfaire des points de vue opposés. Si les OSC ont obtenu l'intégration de certaines de leurs propositions dans le texte, d'autres ont en revanche été soit écartées, soit modifiées. Le fait que les Directives ne traitent pas de la question de l'eau représente l'un des défauts majeurs du document. La préface, cependant, mentionne brièvement que les États pourront tenir compte de ces Directives pour une gouvernance responsable d'autres ressources naturelles indissociables des terres, des pêches et des forêts, telles que l'eau et les ressources minérales.

Les Directives s'appliquent principalement à la tenure foncière plutôt qu'à l'utilisation et la gestion des ressources naturelles. Certes, une distinction analytique peut être établie entre tenure foncière et utilisation ; cependant, dans la réalité, ces deux dimensions sont étroitement liées. Nombre de difficultés liées à l'accès et au contrôle des ressources naturelles rencontrées par les personnes pratiquant la petite agriculture ont un lien direct avec les problèmes de gouvernance concernant leur utilisation et leur gestion. Les pastoralistes nomades constituent un cas d'espèce : si l'usage qu'ils font des pâturages et leurs pratiques d'élevage ne sont pas reconnus, protégés et encouragés en tant qu'activités contribuant substantiellement à la sécurité alimentaire et à la gestion durable de certains écosystèmes, la seule reconnaissance formelle de leurs droits fonciers ne suffira pas à leur permettre de demeurer sur leurs territoires. Les politiques économiques prétendant « développer leurs terres inoccupées et sous-utilisées » ou « moderniser leurs pratiques d'élevage » peuvent finir par influencer en large mesure sur la dépossession de leurs terres. Malheureusement, cet aspect n'est qu'indirectement abordé dans un nombre restreint de paragraphes.

Les Directives admettent le transfert à grande échelle de droits fonciers, en d'autres termes, l'accaparement de terres. Néanmoins, le texte comporte plusieurs mesures préventives visant à contrôler ce genre d'opération et ses impacts. Il est regrettable que la proposition des OSC d'interdire l'accaparement des terres n'ait pas été acceptée, ce, en raison de la croyance généralisée, parmi les États, que l'acquisition de droits fonciers constitue un type d'investissement essentiel pour le développement. Toutefois, les mesures préventives consenties aux paragraphes 12.5, 12.6 et 12.10 pourraient être utilisées, d'un point de vue tactique, aux niveaux local et national, afin d'organiser la résistance.

Les Directives ne consolident pas non plus les droits des peuples autochtones dans le contexte des régimes fonciers, tels que consacrés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et les autres instruments internationaux. En fait, certains gouvernements ont tenté d'affaiblir les dispositions prévues par cette Déclaration et se sont farouchement opposés à l'inclusion, dans les Directives, de dispositions relatives à la restitution. De la même manière, le droit au retour, dans les situations post-conflit, n'est pas réaffirmé. Il est par conséquent de la plus haute importance d'interpréter et d'appliquer les Directives d'une manière entièrement compatible avec les instruments internationaux pertinents en matière de droits humains. Il va de soi que toute disposition non cohérente avec les normes internationales en termes de droits humains serait sans effet.

CONCLUSION : DE L'IMPORTANCE D'UTILISER LES DIRECTIVES COMME UN OUTIL DE LUTTE

Compte tenu de la privatisation et de la marchandisation croissantes de la nature, il est urgent de renforcer et d'étendre les cadres juridiques nationaux et internationaux reconnaissant, respectant, protégeant et garantissant l'accès individuel et collectif aux ressources naturelles par les groupes sociaux marginalisés, lesquels constituent, qui plus est, des

acteurs clés de la stabilité et de la durabilité de nos sociétés. En ce sens, les Directives sont un pas important, dans la mesure où elles s'inscrivent dans le respect de la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et les principes et interprétations des droits humains. De plus, elles précisent et accordent une plus grande visibilité aux droits des communautés de paysans, de pastoralistes et de pêcheurs sur les terres, les pêches et les forêts. Bien que le terme « volontaires » figure encore dans son titre, les références aux instruments internationaux en matière de droits humains contenues dans le document le rendront pertinent d'un point de vue juridique, aux niveaux national et international.

Le CSA réformé a démontré sa capacité à inscrire parmi ses priorités, et à les traiter, les questions clés en lien avec la lutte contre la faim et l'insécurité alimentaire, telles que la problématique des ressources naturelles pour la production alimentaire ; il s'est avéré en mesure de mettre en place des conditions institutionnelles efficaces permettant aux secteurs les plus touchés par la faim et l'insécurité alimentaire de discuter, d'égal à égal avec leurs gouvernements, les autres agences internationales et le secteur privé, des possibles solutions aux questions controversées ; enfin, il s'est montré à même de conclure des accords intergouvernementaux dans un délai raisonnable. Le système des Nations Unies dans son intégralité devrait s'inspirer du niveau de participation et d'ouverture élevé qui a caractérisé ce processus, sans précédent dans l'histoire des négociations intergouvernementales, afin que la démocratisation des processus de prise de décision au niveau international, dans le cadre d'autres processus et domaines en lien avec l'alimentation et l'agriculture, devienne une réalité.

Aucun accord et aucun traité ne fait l'objet d'une application automatique, aussi positif et progressiste que puisse être son contenu. Ce sont la pression populaire, la mobilisation et l'organisation pour exiger leur application qui donnent vie à ces documents et les font évoluer en faveur du changement social. C'est dans ce contexte que les OSC se sont engagées à employer les Directives de sorte à faire progresser leurs luttes sur le terrain.

ENCADRE

Les Directives de la FAO sur les régimes fonciers et les Principes pour un investissement agricole responsable (IAR)

En réponse à la volonté d'atténuer les risques posés par l'accaparement des terres, la Banque mondiale, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Fonds international de développement agricole (FIDA) et la FAO ont élaboré des Principes pour un investissement agricole responsable (IAR). Les OSC se sont vivement opposées à ces principes, perçus comme une tentative de légitimer l'accaparement de terres⁶. Lors de la discussion à leur sujet au sein du CSA, ce dernier a décidé d'adopter tout d'abord les Directives, puis d'entamer une consultation participative sur les principes pour des investissements agricoles, dans le cadre de laquelle les Principes IAR constitueraient un élément parmi d'autres. Le CSA a également décidé que les principes découlant de la consultation devraient être compatibles avec les Directives et les compléter. La consultation sur l'investissement agricole a débuté le 2 juillet 2012. Afin de contribuer aux discussions, nous souhaiterions souligner les éléments clés contenus dans les Directives sur les régimes fonciers, absents des Principes pour un investissement agricole responsable et qui devraient être pris en compte lors de la rédaction des principes sur l'investissement agricole.

- Les Directives s'inscrivent dans le respect des obligations existantes des États telles qu'elles découlent des instruments internationaux en matière de droits humains (paragraphes 1.1 et 2.2). Elles ne s'appuient donc pas sur les mécanismes de responsabilité sociale des entreprises, comme c'est le cas des Principes pour un investissement agricole responsable. Au contraire, elles établissent clairement le rôle des États dans le respect, la protection et la concrétisation des droits fonciers légitimes, notamment ceux des groupes marginalisés, en soulignant leurs pouvoirs réglementaires eu égard du respect de ces obligations.

6 L'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition : L'accaparement de terres et la nutrition : défis pour la gouvernance mondiale, Heidelberg, Stuttgart et Utrecht : Brot für die Welt, FIAN International et ICCO, 2010, pp. 36–37.

- Étant donné que, dans les pays en développement, ceux et celles pratiquant la petite agriculture, ainsi que leurs organisations, réalisent une bonne partie des investissements agricoles qui contribuent de manière significative à la sécurité alimentaire, à la nutrition, à l'éradication de la pauvreté et à la résilience de l'environnement, les États devraient soutenir les investissements consentis par ces personnes, ainsi que les investissements publics et privés favorables aux petits exploitants agricoles (paragraphe 12.2). Les Principes IAR ne reconnaissent pas le rôle essentiel que jouent les petits producteurs et productrices d'aliments pour nourrir leurs communautés et leurs pays, et n'accordent pas la priorité au soutien des investissements qu'ils réalisent.
- Au paragraphe 12.4, les Directives incluent, dans la définition des investissements responsables, le principe « *do no harm* » (ne pas nuire) et de respect des droits humains, ainsi que le respect des normes de l'OIT. Ces concepts sont absents des Principes IAR. En outre, en plus de garantir la sécurité alimentaire, les Directives relient les investissements responsables à la promotion et à la sécurisation des systèmes de production alimentaire, un concept étranger aux Principes IAR.
- Face aux risques que les transactions à grande échelle portant sur les droits fonciers font peser sur les droits fonciers légitimes, les moyens de subsistance et l'environnement, les États sont invités à introduire des garanties spéciales, susceptibles de comprendre des plafonds sur les transactions foncières autorisées, ainsi qu'une réglementation portant sur les transferts dépassant un certain seuil, en les soumettant, par exemple, à l'approbation du Parlement. Les États devraient surtout envisager d'encourager une gamme de modèles d'investissement et de production qui n'aboutissent pas à des transferts à grande échelle de droits fonciers à des investisseurs (paragraphe 12.6). Les Directives recommandent aux États d'examiner tout d'abord des alternatives aux modèles d'investissement et de production et qui n'impliquent pas une appropriation de ressources à grande échelle. Dans l'hypothèse où ils décideraient cependant d'autoriser les transactions à grande échelle portant sur les droits fonciers, ils devront clairement définir ces dernières eu égard des contextes nationaux et introduire des garanties spéciales propres à faire face aux risques systémiques. Cet élément tranche nettement avec le contenu des Principes IAR. Alors que ces derniers ne remettent pas en question l'intérêt de l'appropriation de ressources à grande échelle et préconisent la micro-gestion des risques qu'elle entraîne, les Directives recommandent d'examiner au préalable les autres options et de définir ensuite des limites claires à celle-ci.
- Les Directives exigent des États qu'ils garantissent le droit des peuples autochtones au consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause dans ce contexte (paragraphe 12.7). Les Principes IAR, au contraire, ne font aucune mention de ce droit. De plus, concernant la consultation des autres groupes non autochtones, les Directives établissent une nouvelle norme (paragraphe 3B.6) concernant les modalités de réalisation de ces consultations. En outre, à l'inverse des Principes IAR, les Directives indiquent clairement qu'il incombe aux États de veiller à ce que les personnes concernées soient correctement consultées et que des évaluations d'impact préalables et indépendantes soient menées.
- Les Directives soulignent la responsabilité des États investissant ou encourageant l'investissement à l'étranger de s'assurer que leurs agissements soient compatibles avec la protection et la promotion de la sécurité alimentaire ainsi qu'avec les obligations existantes qui leur incombent en vertu du droit international relatif aux droits humains. Le paragraphe 3.2 appelle également les États d'origine des sociétés transnationales à veiller à ce que ces dernières ne contribuent pas à des atteintes aux droits humains et à des droits fonciers légitimes. Les États devraient, conformément à leurs obligations internationales, assurer l'accès à des voies de recours efficaces en cas d'atteinte aux droits humains ou à des droits fonciers légitimes par des entreprises. Les États devraient prendre des mesures supplémentaires pour prévenir les violations des droits humains et des droits fonciers légitimes de la part des entreprises appartenant à l'État ou contrôlées par celui-ci,

ou bénéficiant d'un appui ou de services importants de la part d'organismes publics. Ces dispositions peuvent être utiles aux pays en développement au moment d'accroître la responsabilisation des États investisseurs et d'obtenir leur soutien afin de réguler de manière efficace le comportement des entreprises.

- Enfin, les Directives appellent les acteurs non étatiques (y compris les entreprises) à respecter les droits humains et les droits fonciers légitimes. Les entreprises devraient agir avec la diligence nécessaire afin d'éviter d'empiéter sur les droits fondamentaux et les droits fonciers légitimes d'autrui, et prévoir des systèmes adaptés de gestion des risques afin de prévenir les violations des droits humains et des droits fonciers légitimes et de remédier à leurs effets. Les entreprises devraient prévoir des mécanismes non judiciaires, ou coopérer avec de tels mécanismes, afin d'offrir des voies de recours, y compris, s'il y a lieu, des mécanismes efficaces de règlement des différends au niveau opérationnel, pour les cas où elles auront porté atteinte à des droits humains ou à des droits fonciers légitimes ou joué un rôle à cet égard.

S'agissant de ces deux derniers points, les Principes IAR ne comportent aucune disposition de cette nature, étant donné qu'ils fusionnent le rôle des différents acteurs et ne formulent aucune obligation ou responsabilité spécifique à l'intention des entreprises et des États investisseurs.