

Les Directives pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers : un nouvel outil de lutte pour la gouvernance mondiale des ressources naturelles ?

Claire GUFFENS

Food First Information and Action Network (FIAN)

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 mondiale* (ci-après dénommé les Directives). Fruit d'un processus inclusif et participatif de plus de trois ans, ces Directives sont 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.

Un manque d'accès adéquat et sécurisé

"Nous, les Guarani Kaiowá du Mato Grosso do Sul, nous voulons dire une fois de plus que notre droit à nos terres continue à être bafoué, que cela génère de la violence et conduit à une situation que nous qualifions de condamnation à mort de notre peuple. C'est un crime contre l'humanité, c'est un génocide¹."

Depuis la fin du 19e siècle, 90% des terres des Indiens Guarani-Kaiowá dans le Mato Grosso do Sul au Brésil ont été accaparées par des

1 Extrait du document final de l'Aty Guasu de Arroyo Kora (assemblée des Guarani), avril 2011. Source: <http://www.revistamissoes.org.br/artigos/ler/id/1605>

éleveurs de bétail, des planteurs de soja et de canne à sucre. Sans terre pour se nourrir et marginalisés, ces indigènes peinent à trouver du travail et 90% d'entre eux dépendent des sacs de nourriture distribués par le gouvernement. Insuffisante et inadaptée à leurs préférences culturelles, cette aide alimentaire est loin de permettre la réalisation de leur droit à l'alimentation. Résultat, la malnutrition fait des ravages et plus de 100 enfants sont morts de faim entre 2007 et 2012. L'unique source d'emploi des Guarani-Kaiowá se trouve dans les plantations de canne à sucre installées sur les terres de leurs ancêtres. Condamnés à couper de 10 à 12 tonnes de canne par jour pour un maigre salaire et mal nourris, ils sont vite à bout de souffle. Leur espérance de vie est de 45 ans alors que la moyenne nationale brésilienne est de 72 ans. Par ailleurs, ils sont l'objet de multiples violences. En 2010, 34 d'entre eux ont été assassinés².

Les Guarani-Kaiowá ne sont pas les seuls à voir les terres dont ils dépendent accaparées par une minorité d'acteurs. Dans le reste de l'Amérique latine, en Afrique, en Asie ou même en Europe de l'Est et en Europe Centrale, des millions de paysans, pasteurs nomades, pêcheurs artisanaux, peuples autochtones et autres communautés locales sont confrontés au phénomène de l'accaparement des terres et, de manière plus globale, à un manque d'accès adéquat et sécurisé à la terre et aux autres ressources naturelles, source de l'extrême pauvreté et de la faim dans le monde.

Face à cela, depuis deux décennies, notamment depuis le Sommet mondial de l'alimentation de 1996 et la Conférence internationale pour la réforme agraire et le développement rural (CIRADR) en 2006, des mouvements de femmes, de petits producteurs, d'agriculteurs familiaux, de communautés de pêcheurs, de peuples autochtones, de sans terre, de pasteurs nomades, etc., alliés à des organisations de la société civile (OSC), construisent des alternatives en exigeant un accès ainsi qu'un contrôle équitables et durables des ressources naturelles pour la production de nourriture. Le 11 mai dernier, leur lutte a abouti à l'adoption, par les États membres du CSA, des *Directives pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts*.

2 FIAN Allemagne, "Das Recht auf Nahrung indigener Gemeinschaften in Lateinamerika. Der Kampf der Sawhoyamaxa in Paraguay und der Guarani-Kaiowá in Brasilien um ihre Rechte", Cologne, janvier 2012.

Un processus participatif et inclusif

Les négociations autour des Directives au sein du CSA réformé ont réuni, en plus des acteurs gouvernementaux et autres participants (secteur privé, Banque mondiale, organes des Nations Unies...), quelques 45 personnes représentant 20 organisations de la société civile, conférant ainsi aux Directives une légitimité importante³. S'inspirant de l'esprit ouvert et participatif de la CIRADR, la FAO a ainsi su créer les conditions qui ont permis aux représentants des mouvements sociaux de participer activement et de s'organiser de manière autonome tout au long du processus. Grâce aux consultations auto-organisées, les OSC ont pu développer leurs propres propositions, présentées ultérieurement comme contribution au processus officiel. « Ce document, 'les directives des OSC', 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 ont permis d'établir des espaces de rencontre afin d'élaborer des stratégies de résistance à la nouvelle vague d'accaparement de terres. Conséquence directe de ces discussions, l'*Appel de Dakar contre l'accaparement des terres*, proclamé lors du Forum social mondial de 2011 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 Directives⁴. »

Les Directives sont une réaction rapide à un problème actuel et complexe. Elles sont « volontaires » – MAIS : Elles découlent d'obligations contraignantes inscrites dans des traités de droit international.
--

- 3 De larges consultations régionales se sont également déroulées avant le début des négociations (15 consultations ont eu lieu de septembre 2009 à novembre 2011, avec la participation de plus de 1200 personnes). Le processus s'inscrit dans le Mécanisme international de la Société Civile (MSC) sur la sécurité alimentaire et la nutrition. Plus d'infos sur : <http://www.csm4cfs.org/Default.asp?l=fr&>.
- 4 Sofia Monsalve Suarez, « 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 ? ». IN : L'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition, « Qui décide des questions d'alimentation et de nutrition à l'échelle mondiale ? Les stratégies pour reprendre le contrôle », 2012, p. 38.

Elles s'appliquent à tous les États.
Elles s'appliquent aussi à d'autres acteurs : le secteur privé, tribunaux, agences gouvernementales, etc.
Elles sont le fruit d'un processus participatif et inclusif et jouissent d'une légitimité importante.

Éléments utiles des Directives

L'objectif des Directives (partie 1) est d'améliorer la gouvernance foncière des terres, des pêches et des forêts au profit de tous, en accordant une attention particulière aux populations vulnérables et marginalisées. Elles visent essentiellement la sécurité alimentaire et la réalisation progressive du droit à l'alimentation, la réduction de la pauvreté, la stabilité sociale, le développement rural et la protection de l'environnement.

Les principes généraux (partie 2) énoncent clairement que les enjeux fonciers ne peuvent pas être traités indépendamment des droits humains et en dehors de principes fondamentaux tels que la dignité humaine, la non-discrimination, l'équité et la justice, l'égalité des genres, la gestion durable et intégrée des ressources naturelles, les mécanismes de consultation et de participation. Comme le souligne justement Sofia Monsalve, « 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 garanti⁵. » L'un des atouts clés de cet instrument est donc le fait que les Directives s'inscrivent dans le respect des obligations existantes découlant du droit international en matière de droits humains, et qu'elles font explicitement référence à la Déclaration universelle des droits de l'Homme.

Les "principes de mise en oeuvre" comprennent:

- la dignité humaine
- la non-discrimination
- l'équité et la justice
- l'égalité des sexes
- des approches holistiques et durables
- la consultation et la participation
- l'Etat de droit
- la transparence
- l'obligation de rendre compte
- l'amélioration continue

5 Ibidem.

Outre la protection des droits civils et politiques des défenseurs des droits humains qui luttent pour la défense de la terre et particulièrement des droits des femmes, les États devraient reconnaître et respecter tous les détenteurs de droits fonciers légitimes et leurs droits, y compris ceux qui ne sont pas encore protégés par la loi, c'est-à-dire les droits fonciers coutumiers et informels. A cet égard, les États doivent assurer à chaque régime foncier une protection contre les expulsions forcées et autres violations et, le cas échéant, leur 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.

En référence à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, les États et les acteurs non étatiques devraient reconnaître la valeur sociale, culturelle, spirituelle, économique, environnementale et politique des terres, pêches et forêts pour les peuples autochtones et autres communautés. Souvent bafoués ou tout simplement ignorés en toute impunité, les droits des peuples autochtones et des autres communautés, les droits informels et les biens communs (y compris les systèmes d'utilisation et de gestion collectives qui y sont associés) sont également repris dans la partie 3 des Directives.

Au cœur des Directives, dans la partie 4, la question sensible des transferts des droits fonciers est abordée en profondeur, que ce soit dans le cadre des marchés, investissements, restitutions, réformes redistributives ou expropriations. Les États ont l'obligation de protéger les communautés locales et les groupes marginalisés contre la spéculation foncière et la concentration des terres, tout comme l'obligation de réglementer les marchés fonciers dans le but de préserver les valeurs sociales, culturelles et environnementales. Enfin, en plus d'un chapitre consacré à la restitution des terres traditionnelles, le texte invite les États à mettre en œuvre des réformes de redistribution du foncier, susceptibles de faciliter à tous un accès large et équitable à la terre, surtout lorsqu'une forte concentration de la propriété est associée à un niveau élevé de pauvreté rurale.

Au-delà de recommandations plus techniques telles que celle relative à l'enregistrement des droits fonciers, la partie 5 du texte préconise de prioriser les intérêts des plus vulnérables lors de programmes d'aménagement, ou encore de prendre en compte la gestion durable des terres, pêches et forêts, y compris par des mesures agroécologiques. En outre, les États doivent améliorer la gouvernance de la tenure foncière

transfrontalière en portant une attention particulière à la protection des moyens de subsistance des éleveurs et des pêcheurs.

Un dernier point fort digne d'être souligné ici est l'accent mis sur le rôle important que jouent les petits producteurs en matière de sécurité alimentaire et de stabilité sociale, et le fait que les Directives invitent les États à soutenir en particulier les investissements agricoles visant à soutenir ces derniers.

Acquis principaux:

- Succès important pour le Comité de la Sécurité Alimentaire mondiale (CSA) réformé
- Le premier instrument de droit international qui traite de la question complexe de la terre
- Nombreuses références aux droits humains
- Focus sur les groupes vulnérables et marginalisés
- Processus inclusif et participatif
- Forte reconnaissance légale des droits coutumiers et traditionnels
- Mesures de précaution, notamment en matière de transferts
- Restitution, réformes redistributives
- Reconnaissance de l'importance des mécanismes de plainte et de recours

Limites des Directives

Avant de mentionner les limites de ce document, rappelons que le texte des Directives a été négocié par les gouvernements. En effet, c'est aux États qu'il revenait d'adopter officiellement le texte et de se créer ainsi de nouvelles obligations même si les autres participants tels que les OSC pouvaient participer sur un pied d'égalité aux négociations. Afin de parvenir à un consensus, le texte final a souvent été formulé de manière générale et ambiguë pour tenter de concilier les points de vue divergents. Même si les OSC se félicitent du document, elles soulignent quelques lacunes, en premier lieu le fait que les Directives ne traitent pas de la question de l'eau, sauf la préface qui 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. L'opposition de plusieurs États à l'inclusion de l'eau dans le texte n'a pu être dépassée.

Par ailleurs, bien que les OSC aient plaidé pour une interdiction totale du transfert à grande échelle de droits fonciers, en d'autres termes, de l'accaparement de terres, les Directives les admettent en raison de la croyance généralisée, parmi les États, que l'acquisition de droits fonciers constitue un type d'investissement essentiel pour le développement. Fort heureusement, ce chapitre contient plusieurs mesures préventives (12.5, 12.6, 12.10) visant à contrôler ce genre d'opérations et leurs impacts. Ces mesures pourraient être utilisées, d'un point de vue tactique, aux niveaux local et national, afin d'organiser la résistance.

Un autre point faible des Directives est lié au fait que celles-ci s'appliquent principalement à la tenure foncière plutôt qu'à l'utilisation et la gestion des ressources naturelles, alors que ces deux dimensions sont étroitement liées dans la réalité. En effet, souvent, les problèmes rencontrés par les petits agriculteurs en matière d'accès et de contrôle de la terre et des ressources naturelles sont directement liés aux problèmes de la gouvernance concernant leur utilisation et leur gestion. Prenons l'exemple des pasteurs nomades cité par Sofia Monsalve : « 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 leur 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 conduire à la longue à la dépossession de leurs terres⁶ ».

En outre, alors qu'un chapitre entier est consacré aux droits des peuples autochtones dans le contexte des régimes fonciers, les Directives ne renforcent pas davantage les droits des peuples indigènes tels que ceux qui sont reconnus dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP) et dans d'autres instruments internationaux. Selon Monsalve, certains gouvernements auraient tenté d'affaiblir les dispositions prévues par l'UNDRIP et se seraient farouchement opposés à l'inclusion, dans le texte des Directives, de dispositions relatives à la restitution des territoires traditionnels. Le principe du consentement préalable, libre et éclairé, reconnu en droit international aux peuples autochtones n'a pu, non plus, être étendu à d'autres groupes vulnérables, tels que les femmes, les pêcheurs ou les pasteurs nomades.

6 Ibidem, p. 39.

Un nouvel outil de lutte

Comme énoncé dans la partie 7 des Directives relatives à la promotion, la mise en œuvre et l'évaluation, étant donné le caractère volontaire du texte, il revient aux États, à l'échelle nationale, de mettre en œuvre, d'organiser le suivi et d'évaluer la bonne application des Directives. Pour ce faire, les États sont notamment invités à établir ou à utiliser des plates-formes participatives multipartites à tous les niveaux, local, régional et national. Ce processus devrait être inclusif, participatif et tenir compte de l'égalité des sexes.

Compte tenu de la marchandisation et de la privatisation croissantes de la nature, les Directives constituent un pas important. Malgré leur caractère volontaire, 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. En outre, elles précisent et donnent une plus grande visibilité aux droits des communautés de paysans, de pasteurs nomades et de pêcheurs sur les terres, les pêches et les forêts.

Pour toutes ces raisons, les OSC du monde entier devraient utiliser les Directives afin de mobiliser, d'appuyer les luttes actuelles contre l'accaparement de terres et de défendre les droits à la terre et aux ressources naturelles des petits producteurs. Pour y parvenir, il est extrêmement important de faire connaître ces Directives, de les interpréter et de les appliquer conformément aux dispositions des instruments internationaux pertinents en matière de droits humains. Ainsi, les Directives pourraient-elles devenir un instrument de poids pour changer les réalités sur le terrain et défier les violations du droit à l'alimentation en lien avec la destruction de l'accès existant aux terres, pêches et forêts⁷. Comme le soulignent justement Seufert et Monsalve, « aucun accord ni 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

7 FIAN International, *Right to Food Journal*, vol. 7, n°1, 2012, Sofia Monsalve & Philip Seufert, "A new Tool for the Fight against Resource Grabbing?".

engagées à employer les Directives afin de faire progresser leurs luttes sur le terrain⁸. »

Bibliographie

Livre de la PFSA (pas encore publié), article de Claire Guffens (FIAN Belgium) et Stéphane Parmentier (Oxfam-Solidarité), « Garantir le droit à un accès adéquat et sécurisé à la terre ».

Sofia Monsalve Suarez, « 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 ? ». IN : L'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition, « Qui décide des questions d'alimentation et de nutrition à l'échelle mondiale ? Les stratégies pour reprendre le contrôle », 2012, p. 37-40.

FIAN Belgium – Oxfam-Solidarité, Fact Sheet « Les Directives volontaires sur la gouvernance foncière Les Directives volontaires sur la gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le cadre de la sécurité alimentaire nationale », mai 2012.

Texte complet des Directives pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte national, FAO, mai 2012 : <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/fr/>

FAO, « Directives volontaires pour la gouvernance foncière d'un coup d'œil », Rome, 2012.

FIAN Allemagne, "Das Recht auf Nahrung indigener Gemeinschaften in Lateinamerika. Der Kampf der Sawhoyamaxa in Paraguay und der Guarani-Kaiowá in Brasilien um ihre Rechte, Cologne, janvier 2012.

⁸ Ibidem, p. 40.

