

Les espaces de dialogue sur les politiques et les plateformes multi-acteurs dans le contexte de la gouvernance foncière. Une perspective de la société civile sur les expériences et les critères pour favoriser la gouvernance foncière fondée sur les droits humains

Document de travail

Philip Seufert, FIAN International

Novembre 2017



Sommaire

I. Introduction	3
II. La participation de la société civile et les plateformes multi-acteurs dans la mise en œuvre des Directives sur le foncier	4
1. Que disent les Directives sur le foncier concernant la participation et les plateformes multi-acteurs ?	4
2. Les expériences en matière d'espaces de dialogue sur les politiques relatives aux régimes fonciers dans le contexte de la mise en œuvre des Directives sur le foncier	5
3. L'essor de la gouvernance multi-acteurs et les problèmes liés aux approches « multipartites »	7
III. Quelques exemples d'espaces de dialogue sur les politiques et de plateformes multi-acteurs dans le contexte de la gouvernance des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts	10
1. Mali	10
2. Sénégal	12
3. Sierra Leone	15
4. Argentine	16
5. Uruguay	19
IV. Vers la définition de critères stratégiques pour garantir la participation effective de la société civile à la gouvernance foncière	22
V. Conclusions	26

I. Introduction

Cinq ans après l'adoption, par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), des *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*¹ (ci-après les « Directives sur le foncier » ou les « Directives »), les efforts pour leur mise en œuvre et leur application à tous les niveaux se poursuivent. L'un des aspects qui convertissent les Directives sur le foncier en un instrument unique est le processus participatif et inclusif à travers lequel elles ont été élaborées, qui a notamment garanti la participation active des mouvements sociaux et des organisations de petits producteurs et petites productrices d'aliments. Il existe un large consensus sur le fait que la nature inclusive du processus de développement des Directives doit aussi s'appliquer à la phase de mise en œuvre. La participation des groupes les plus marginalisés et des personnes les plus touchées par la faim et l'insécurité foncière constitue également un principe clé inhérent aux Directives, lesquelles soulignent que ces groupes doivent être les premiers bénéficiaires de l'amélioration de la gouvernance foncière (paragraphe 1.1).

Le dialogue sur les politiques entre les groupes les plus affectés par l'insécurité foncière et les autorités de l'État à différents niveaux peut constituer un élément clé pour la gouvernance foncière fondée sur les droits humains. Ce dialogue peut prendre différentes formes et se tenir dans différents espaces, selon le contexte. Dans plusieurs pays, les plateformes multi-acteurs ont été au centre des efforts pour mettre en œuvre les Directives. Dans certains cas, ces plateformes existent également à l'échelle régionale. Dans un rapport de synthèse élaboré par le Mécanisme de la société civile (MSC) pour les relations avec le CSA, qui dresse le bilan de l'utilisation, de l'application et de la mise en œuvre des Directives, une analyse préliminaire des espaces de dialogue sur les politiques existants révèle qu'il existe des différences fondamentales quant à leur configuration, leur fonctionnement, les acteurs qui y participent, leur portée et leur mandat précis². Sur la base de cette analyse préliminaire, la FAO a exprimé son intérêt à mieux comprendre comment les plateformes multi-acteurs peuvent représenter un outil pour mettre en œuvre les Directives, y compris pour développer des critères pour leur mise en place, dans le but de garantir une participation véritable des mouvements sociaux et des organisations de la société civile (OSC) à la gouvernance foncière.

Le présent document se base sur la réflexion initiale menée dans le rapport de suivi du MSC pour aller plus loin en fournissant une analyse de certaines expériences existantes d'espaces de dialogue sur les politiques et de plateformes multi-acteurs dans différents pays. Il n'entend pas dresser une liste exhaustive desdits espaces existants, mais se concentrera sur certains exemples, identifiés comme présentant une utilité et un intérêt particuliers du point de vue des OSC dans le contexte de la gouvernance foncière et de la mise en œuvre des Directives sur le foncier. Par ailleurs, le présent document de travail s'appuie largement sur les discussions tenues au sein du Groupe de travail sur les Terres et les Territoires du Comité international de planification pour la souveraineté alimentaire (CIP), lequel a joué un rôle essentiel dans la

¹ Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), 2012, *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*, disponible en : www.fao.org/3/a-i2801f.pdf.

² Groupe de travail sur le suivi et l'évaluation du Mécanisme de la société civile (MSC) pour les relations avec le Comité sur la sécurité alimentaire mondiale (CSA), 2016, *Rapport de synthèse des expériences de la société civile par rapport à l'utilisation et la mise en œuvre des Directives de la gouvernance foncière et le défis du suivi et l'évaluation des décisions du CSA. Une contribution de la société civile en vue de la session thématique mondiale pendant la 43e session du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) et du développement d'un mécanisme innovateur pour le suivi et l'évaluation des décisions et recommandations du CSA*, disponible en : http://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/09/CSM-Monitoring-Report-VGGT-final_FR.pdf.

coordination de la participation des mouvements sociaux de petits producteurs et petites productrices d'aliments et des peuples autochtones à l'élaboration des Directives et à leur mise en œuvre. Nous espérons que ces exemples contribueront à garantir que les processus de mise en œuvre des Directives aux niveaux national et régional accordent toute l'attention nécessaire aux droits des groupes les plus marginalisés, y compris à leur véritable participation aux processus décisionnels et politiques.

II. La participation de la société civile et les plateformes multi-acteurs dans la mise en œuvre des Directives sur le foncier

1. Que disent les Directives sur le foncier concernant la participation et les plateformes multi-acteurs ?

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les Directives sur le foncier ont été élaborées par le biais d'un processus inclusif au sein du CSA, qui a compté, notamment, avec la participation des organisations de petits producteurs et petites productrices d'aliments et de peuples autochtones à toutes les phases (consultations et négociations), à travers le Mécanisme de la société civile³. Ceci reflète l'aspiration du CSA à être l'espace intergouvernemental le plus inclusif dans le contexte de la sécurité alimentaire et de la nutrition⁴. Il est clair que ceci implique que la participation et l'inclusion des groupes les plus touchés par l'insécurité alimentaire et la malnutrition, ainsi que les groupes les plus marginalisés, constituent également un élément essentiel des efforts visant à mettre en œuvre, utiliser et appliquer les décisions du CSA.

Les Directives sur le foncier soulignent l'importance de l'inclusion et de la participation comme élément clé de la gouvernance responsable des régimes fonciers. Le paragraphe 1.1 stipule que les Directives font partie des obligations des États en vertu du droit international des droits humains et expose l'objectif des Directives comme étant l'amélioration de la gouvernance foncière des terres, des pêches et des forêts en accordant une attention particulière aux groupes marginalisés. En effet, l'accès à l'information et la participation effective aux processus de prise de décisions constituent l'un des principes centraux des droits humains. Les principes de mise en œuvre contenus dans les Directives (chapitre 3B) exigent, en outre, que l'ensemble des processus de mise en œuvre et d'application soient non-discriminatoires, équitables, garants de l'égalité des sexes, transparents et respectent l'obligation de rendre compte. Le paragraphe 3B6, en particulier, fixe un critère relatif à la consultation et la participation dans le contexte de la gouvernance foncière, qui oblige les États, avant que les décisions ne soient prises, à « s'engager auprès de ceux qui, détenant les droits fonciers

³ Les organisations de la société civile prennent part aux processus du CSA en tant que participants (les autres participants incluent les agences des Nations Unies, les universités, les organisations philanthropiques et le Mécanisme du secteur privé), tandis que les États sont les membres du Comité. Les décisions du CSA - c'est le cas des Directives sur le foncier - sont adoptées uniquement par les États (les membres du CSA).

⁴ Le document de réforme du CSA stipule que le CSA est la « principale plateforme internationale et intergouvernementale ouverte regroupant un large éventail de parties prenantes ayant pris l'engagement de travailler ensemble de façon coordonnée et à l'appui de processus impulsés par les pays pour l'élimination de la faim et la garantie de la sécurité alimentaire et nutritionnelle de l'ensemble de l'humanité ». Voir : Comité de la sécurité alimentaire mondiale, *Réforme du Comité de la sécurité alimentaire mondiale* : version finale (Document no. CFS:2009/2 Rev 2), Rome, 14,15 et 17 octobre 2009, disponible en : www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs0910/ReformDoc/CFS_2009_2_Rev_2_F_K7197.pdf.

légitimes, pourraient être affectés par ces décisions, et [à] rechercher leur appui, [ainsi qu'à] prendre en compte leur contribution ; [et à] prendre en considération le déséquilibre des rapports de force entre les différentes parties et assurer une participation active, libre, efficace, utile et en connaissance de cause des individus ou des groupes aux processus de prise de décisions ».

Les Directives mentionnent aussi de manière explicite la participation et la consultation comme un élément de la gouvernance responsable dans le contexte de : i) la reconnaissance des différentes formes de droits fonciers (paragraphe 4.4, 4.7 et 4.10) ; ii) l'élaboration de cadres politiques, juridiques et organisationnels (paragraphe 5.5) ; iii) la prévention de la corruption (paragraphe 6.9) ; iv) l'utilisation et l'attribution des terres, pêches et forêts publiques (paragraphe 8.6, 8.7 et 8.9) ; v) la reconnaissance des systèmes fonciers informels (paragraphe 10.3) ; vi) les investissements, y compris sous la forme d'acquisitions foncières (paragraphe 12.5, 12.9, 12.10 et 12.11) ; vii) la réforme agraire redistributive (paragraphe 15.4 et 15.6) ; viii) les expropriations/expulsions (paragraphe 16.2) ; ix) l'aménagement du territoire (paragraphe 20.2) ; et x) la négociation et la mise en œuvre de mesures en faveur de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation aux effets de ce dernier (paragraphe 23.2 et 23.3). Le Chapitre 9 des Directives sur le foncier souligne en outre la nécessité de compter avec une participation et une consultation dans le contexte de la gouvernance des terres, des pêches et des forêts des peuples autochtones et des autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers. Dans ce contexte, le paragraphe 9.9 réaffirme le principe de consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, pour les peuples autochtones.

S'agissant de la promotion et de la mise en œuvre des Directives sur le foncier, ainsi que du contrôle et de l'évaluation de leur mise en œuvre, les Directives encouragent les États à créer « des cadres et des plateformes multipartites aux niveaux local, national et régional, ou à utiliser ceux qui existent, pour collaborer à la mise en œuvre des présentes Directives ; à contrôler et évaluer leur application [...] ; et à évaluer l'incidence positive de ce dispositif sur la gouvernance des terres, des pêches et des forêts, et sur la sécurité alimentaire et la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate [...], et le développement durable » (paragraphe 26.2). Il est important de lire cet appel en faveur de processus multi-acteurs conjointement à la norme des droits humains relative à l'inclusion et à la participation, ainsi qu'à celle définie par les Directives (paragraphe 3B6). Ceci est particulièrement pertinent afin de considérer et de corriger les déséquilibres des rapports de force entre les différents acteurs, qui constituent un élément central dans le contexte de la gouvernance foncière.

2. Les expériences en matière d'espaces de dialogue sur les politiques relatives aux régimes fonciers dans le contexte de la mise en œuvre des Directives sur le foncier

L'action de suivi la plus vaste menée jusqu'à présent dans le cadre des Directives sur le foncier a conduit à la publication d'un rapport paru en 2016, qui synthétise les expériences de la société civile en matière d'utilisation et de mise en œuvre des Directives sur le foncier. Ce rapport, qui a été présenté lors de la 43^e session du CSA, indique que la création d'espaces de dialogue sur les politiques a été un élément important dans ce contexte. À partir de soumissions couvrant plus de 40 pays, le rapport montre que les mouvements sociaux et les OSC ont opéré dans différents types d'espaces consacrés au dialogue sur les politiques. Ces espaces sont établis et construits de diverses manières et diffèrent quant à leur degré de

formalisation et quant à la portée des activités qu'ils réalisent – qui vont du renforcement des capacités à la résolution de conflits ou au suivi, en passant par les processus de réforme des cadres juridiques⁵.

Les expériences existantes au niveau des espaces de dialogue révèlent d'importantes différences dans la manière selon laquelle émergent et fonctionnent les différents espaces de dialogue. L'un des principaux enjeux est de savoir qui participe auxdits espaces et dans quelles conditions. Ceci est lié à la question consistant à savoir qui décide de qui peut y prendre part. Toutes ces questions ont une incidence sur la légitimité de ces espaces et leurs impacts potentiels sur la progression des droits des communautés et des peuples. Par exemple, l'ouverture ou non de la participation aux mouvements sociaux et aux OSC, ou leur restriction aux seules ONG ayant été invitées, change complètement la donne. De la même manière, la situation s'en trouve tout aussi différente s'il existe un mécanisme donnant la priorité aux représentant-e-s des détenteurs de droits les plus touchés et les plus marginalisés et si les OSC peuvent s'organiser de manière autonome. Pour nombre de mouvements sociaux et d'OSC, l'objectif consiste à prendre part, en tant qu'organisations de détenteurs de droits, aux dialogues sur la reddition de comptes avec les autorités de l'État (en leur qualité de détenteurs d'obligations), dans le cadre de la prise de décisions démocratiques et de la gouvernance fondée sur les droits humains. Dans certaines circonstances, telles que les plateformes multi-acteurs ou « multipartites », d'autres types d'entités peuvent être amenées à participer comme tiers. Dans le contexte de la mise en œuvre des Directives sur le foncier, par exemple, la FAO et les pays donateurs (principalement par le biais de leurs agences de développement) prennent part à des plateformes aux côtés d'ONG internationales, d'institutions de recherche ou d'institutions religieuses. Dans certains cas, les représentant-e-s du secteur privé peuvent aussi être amené-e-s à participer – et leur participation est parfois activement recherchée par les gouvernements et les donateurs. De telles situations risquent de brouiller la distinction fondamentale entre les acteurs qui prétendent avoir un « intérêt » dans la gouvernance des ressources naturelles, d'une part, et les premiers détenteurs de droits, à savoir les communautés et les peuples, représentés par leurs organisations, de l'autre. Les intérêts de ces différents groupes sont fondamentalement différents : pour les petits producteurs et petites productrices d'aliments, c'est la concrétisation même de leurs droits économiques, sociaux, culturels, environnementaux, civils et politiques les plus fondamentaux qui est en jeu. En revanche, pour les investisseurs et les entreprises, il en va de potentielles opportunités commerciales. Les différences de pouvoir entre ces différents types de participants sont souvent colossales, ce qui peut engendrer, si rien n'est fait pour y remédier, des résultats fragilisant, au lieu de les appliquer, les normes fondamentales des droits humains, telles que celles définies dans les Directives sur le foncier.

Un deuxième enseignement tiré concerne la qualité des espaces de dialogue, qui dépend, entre autres, de leur portée et de leurs objectifs, et de comment ils sont définis. Les expériences existantes montrent que ces deux points peuvent varier de manière considérable d'un cas à un autre, allant d'un simple échange d'informations à une participation réelle à la prise de décisions ou à la résolution des conflits. Pour les mouvements sociaux représentant les détenteurs de droits les plus marginalisés, la mesure dans laquelle le dialogue contribue à engendrer des changements réels sur le terrain contribuant à faire progresser les droits des communautés et des peuples, tout en garantissant un processus démocratique, équitable et respectant l'obligation de rendre compte, constitue un enjeu majeur. Les plateformes et les espaces de dialogue sont considérés, dans ce contexte, comme une possibilité de nouer un dialogue avec les autorités de l'État à différents niveaux, tant qu'ils stimulent la prise de décisions démocratiques et inclusives, en commençant par la définition des priorités nationales de la gouvernance foncière et la gestion des ressources naturelles. En plus de se baser sur une feuille de route claire en matière de reddition de comptes et sur un cadre fondé sur les droits humains, ceci exige de donner la priorité aux droits et aux besoins des groupes

⁵ Voir le rapport de synthèse du MSC, supra note 2, pp. 24-28.

marginalisés, y compris leur droit à participer à la prise de décisions et à placer les autorités de l'État face à leurs responsabilités.

Un troisième enseignement tiré des expériences existantes est que les origines et l'histoire des plateformes et espaces de dialogue sont très liées à la manière selon laquelle ils fonctionnent. Dans plusieurs pays, les plateformes « multipartites » ont été créées à compter de l'approbation des Directives sur le foncier, au nom de leur mise en œuvre. Cependant, d'autres exemples sont antérieurs aux Directives ou n'ont pas nécessairement (ou principalement) comme objectif la « mise en œuvre des Directives ». Par ailleurs, si certains espaces s'inscrivent dans le cadre de projets de coopération au développement, d'autres sont le fruit de l'initiative et de la pression de la société civile, souvent dans des situations caractérisées par des problèmes fonciers épineux et des violations des droits humains. Lorsqu'ils prennent comme point de départ la réalité vécue par les communautés et les individus, les différents types d'espaces de dialogue sur les politiques ont servi de point d'entrée aux OSC pour finalement discuter de ces problèmes avec les autorités de l'État à différents niveaux, déclenchant parfois même la création de contacts plus réguliers et plus institutionnalisés entre détenteurs de droits et autorités de l'État.

3. L'essor de la gouvernance multi-acteurs et les problèmes liés aux approches « multipartites »

La mise en place de différents types d'espaces de dialogue sur les politiques dans le contexte de la gouvernance foncière et, notamment, de la mise en œuvre des Directives sur le foncier, reflète une dynamique plus large s'agissant de la gouvernance d'une manière plus générale. En effet, l'on constate une aspiration répandue, aujourd'hui, à construire une gouvernance plus inclusive et plus participative. Les nouvelles formes d'interactions entre les acteurs étatiques et non-étatiques s'inscrivent dans le cadre de certaines tentatives visant à garantir une interaction État-société plus dynamique. Certaines approches ont donc pour objectif de créer des espaces pour des délibérations légitimes et participatives dans un contexte multi-acteurs, permettant d'entendre les voix des personnes les plus affectées par les décisions politiques, de défendre et faire progresser leurs droits, et de placer les États face à leurs responsabilités. Cependant, d'autres approches ignorent – voire nient – les différences des différents acteurs en termes d'identités, d'intérêts, de rôles et de responsabilités, ainsi que les déséquilibres des rapports de force existants.

La gouvernance « multipartite », qui considère les entreprises comme un acteur clé du développement, en est un exemple. L'essor de l'approche « multi-parties prenantes » (*multistakeholderism*, en anglais) a débuté dans les années 90 dans le contexte de l'ouverture du système des Nations Unies aux autres acteurs, au-delà de sa stricte limitation aux seuls gouvernements. Dès lors, elle est parvenue jusqu'à de nombreux organes internationaux et a récemment été reconnue à travers l'ODD 17, qui appelle à la création de « partenariats » ciblant clairement les entreprises⁶. La gouvernance multi-acteurs et « multipartite » est aussi de plus en plus encouragée aux niveaux national et régional. L'approche « multipartite » se base sur l'hypothèse selon laquelle il est dans l'intérêt majeur des entreprises d'agir de

⁶ Pour un aperçu de l'essor de la gouvernance « multipartite », voir : N. McKeon, "Are Equity and Sustainability a Likely Outcome When Foxes and Chicken Share the Same Coop? Critiquing the Concept of Multistakeholder Governance of Food Security", 2017, *Globalizations*, vol. 14, n° 3, pp. 379-398. (disponible en <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14747731.2017.1286168>) ; et : Schieck Valente, F. L., 2016, "The Corporate Capture of food and nutrition governance revisited: A threat to human rights and people's sovereignty," Document de recherche No. 62, présenté lors du Colloque International "Global governance/politics, climate justice & agrarian/social justice: linkages and challenges," 4-5 février 2016, International Institute of Social Studies (ISS), La Haya, Pays-Bas, (accessible at: https://www.iss.nl/sites/corporate/files/62-ICAS_CP_Valente.pdf).

manière responsable s'agissant des questions environnementales et sociales et « que le bien public émergera de la procédure de négociation et d'équilibrage entre les divers intérêts des différentes parties. Cette approche est étayée par un argumentaire de « participation » et de « consensus » censé neutraliser les divergences politiques »⁷. Les recherches empiriques sur la gouvernance « multipartite » montrent, cependant, que la définition de normes par le biais de ces approches privilégie une appréhension de ces questions axée sur les entreprises. Il en résulte que les intérêts de ces dernières sont imposés par le biais du « multipartisme », tout en niant les différences réelles et sérieuses en termes de légitimité, d'intérêt, de vision et de droits qui existent entre les différents types d'acteurs.

L'essor du « multipartisme » a entraîné des risques, y compris⁸ :

- La confusion entre les rôles des États, des organisations intergouvernementales, de la société civile et du secteur privé. Par exemple, la généralisation consistant à considérer les entreprises et les investisseurs privés, d'une part, et les communautés et les mouvements sociaux les représentant, de l'autre, comme des « parties prenantes » négociant sur un pied d'égalité, est infondée et génère des injustices. Elle ignore également les asymétries en termes de pouvoir et de ressources qui existent entre les groupes.
- L'absence de distinction claire entre intérêts publics et privés, qui ignore les différences fondamentales relevant de la nature, et donc, des rôles et responsabilités des États et, par exemple, des entreprises.
- Le risque que les asymétries de pouvoir entre les différents acteurs entraînent la cooptation de certains d'entre eux et la prise de contrôle des entreprises sur la gouvernance mondiale des ressources naturelles, de l'alimentation et de la nutrition. Ceci est en mesure d'affaiblir les droits des groupes les plus vulnérables et représente une menace pour la concrétisation des droits humains, ainsi que la souveraineté des peuples et la souveraineté alimentaire.
- L'octroi d'une légitimité à de puissants acteurs – entreprises et autres – qui en font défaut, mais en ont besoin pour poursuivre des intérêts particuliers.
- La création d'espaces artificiels, qui risquent de limiter le rôle des espaces de prise de décisions existants, jouissant d'une plus grande légitimité (lorsqu'ils existent) et de détourner du temps, de l'énergie et des fonds généralement consacrés à ces espaces.

Les différences qui existent entre les différents types d'acteurs en termes de légitimité, d'intérêt, de vision et de droits sont aussi particulièrement prononcées dans le contexte de la gouvernance des ressources naturelles. Les régimes fonciers et l'accès aux ressources naturelles, ainsi que le contrôle de ces dernières, sont des questions extrêmement contentieuses dans de nombreuses sociétés. Les principaux enjeux, ici, sont les intérêts très divers qu'ont les différents acteurs, ainsi que les déséquilibres de pouvoir existants. Dans ces circonstances, il est illusoire que toutes les « parties prenantes » puissent développer une « stratégie et une vision communes » en la matière, comme veulent le faire croire de nombreux partisans des plateformes « multipartites ». En prétendant le faire de toute façon et ignorer les asymétries de pouvoir – dans le contexte des transactions foncières, par exemple, les acteurs

⁷ N. McKeon, *op. cit.*, note 6, p. 385.

⁸ Pour consulter des exemples d'études sur l'approche « multi-parties prenantes », voir, par exemple, Brouwer, H., W. Hiemstra, S. van der Vugt and H. Walters, 2013, "Analysing stakeholder power dynamics in multi-stakeholder processes: insights of practice from Africa and Asia." In: *Knowledge Management for Development Journal* 9:3, pp. 11-31; Cammaerts, B., 2011, "Power dynamics in multi-stakeholder policy processes and intra-civil society networking." In: Mansell, Robin and Raboy, M., (eds.) *The handbook of global media and communication policy. General communication & media studies.* Wiley-Blackwell, Oxford, UK, pp. 131-147; Gleckman, H., 2016, "Multi-Stakeholder Governance: A Corporate Push For A New Form Of Global Governance." In: *State of Power 2016*. Available at: <https://www.tni.org/en/publication/state-of-power-2016>.

des entreprises sont souvent soutenus par les États – aussi bien leurs États d’origine que les autorités de l’État d’accueil – il est probable que les résultats provoquent une plus grande privatisation de la nature, au lieu de faire progresser les droits fonciers et humains des personnes et des communautés.

On entend parfois dire que le CSA est lui-même un espace/une plateforme « multipartite » et que les Directives sur le foncier appellent à des processus « multipartites » pour leur mise en œuvre. Cependant, alors que le document de réforme du CSA stipule que le Comité est la « principale plateforme internationale et intergouvernementale ouverte regroupant un large éventail de parties prenantes ayant pris l’engagement de travailler ensemble de façon coordonnée et à l’appui de processus impulsés par les pays pour l’élimination de la faim et la garantie de la sécurité alimentaire et nutritionnelle de l’ensemble de l’humanité », ce même document souligne le fait que le CSA délibère sur les questions d’alimentation et de nutrition depuis la perspective des droits humains et accorde une priorité claire aux voix des groupes marginalisés. Par ailleurs, les organisations de la société civile sont reconnues en tant que participants et s’organisent de manière autonome à travers le Mécanisme de la société civile (MSC), lequel garantit que la priorité soit donnée aux voix des petits producteurs et petites productrices d’aliments et des groupes les plus marginalisés. Cependant, le MSC a dénoncé à maintes reprises les forces qui cherchent à brouiller les règles du CSA, ainsi que le risque de mainmise des entreprises sur cet organe de gouvernance.

Comme indiqué précédemment, l’appel des Directives sur le foncier en faveur d’approches multi-acteurs pour leur mise en œuvre trouve un ancrage dans le cadre des droits humains (qui établit une nette distinction entre les détenteurs de droits, les détenteurs d’obligations et les tiers) et, en particulier, dans ses principes de participation, qui donnent la priorité aux groupes les plus marginalisés et reconnaissent les déséquilibres de pouvoir existants. Ainsi, les Directives fournissent des orientations pour les plateformes de dialogue sur les politiques, en donnant clairement la priorité aux personnes marginalisées – s’agissant aussi bien de la participation aux processus que des résultats de la gouvernance – ainsi qu’à leurs principes de participation, lesquels sont ancrés dans les obligations des États au regard des droits humains. Ces critères correspondent à ceux du *Cadre de référence pour la mise en commun des expériences et des bonnes pratiques relatives à l’application des décisions et recommandations du CSA au travers de manifestations nationales, régionales et mondiales*, approuvé par le CSA en 2016⁹.

⁹ Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), 2016, Cadre de référence pour la mise en commun des expériences et des bonnes pratiques relatives à l’application des décisions et recommandations du CSA au travers de manifestations nationales, régionales et mondiales (Document no. CFS 2016/43/7), 43ème session, Rome, 17-21 octobre 2016 disponible en : www.fao.org/3/a-mr182f.pdf.

III. Quelques exemples d'espaces de dialogue sur les politiques et de plateformes multi-acteurs dans le contexte de la gouvernance des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts¹⁰

1. Mali

Points clés

- *La mise en place de la plate-forme multi-acteurs résulte des luttes et de la mobilisation des mouvements sociaux et des OSC contre l'accaparement des terres ainsi que de leur plaidoyer en faveur d'un dialogue politique de haut niveau.*
- *Les Directives sur le foncier ont été une référence clé dans le plaidoyer des OSC et la mise en place de la plate-forme avec le soutien du gouvernement et de la FAO.*
- *La plateforme nationale des organisations paysannes et autres OSC joue un rôle déterminant dans le travail opérationnel de la plateforme.*
- *Un groupe de travail technique (cadre de concertation) impliquant le personnel technique des ministères concernés, des OSC et des chercheurs assure le travail opérationnel selon les priorités et les lignes d'action définies par la plate-forme de haut niveau.*
- *Des séminaires et des visites sur le terrain du groupe de travail technique ont été essentiels pour comprendre les problèmes sous-jacents de l'insécurité foncière et du fonctionnement des régimes fonciers coutumiers fondés sur les droits collectifs.*
- *La plate-forme a renforcé la reconnaissance des mouvements sociaux et des OSC, en tant que pendant de l'État pour trouver des réponses aux problèmes existants, sur la base de leur expertise et du fait qu'ils représentent les personnes les plus affectées par l'insécurité foncière.*
- *La plate-forme multi-acteurs ainsi que le groupe de travail technique ont également été des espaces importants pour les délibérations sur la politique nationale sur le foncier agricole et la loi foncière agricole, qui reconnaissent les droits coutumiers des communautés.*

Au Mali, une plateforme multi-acteurs a été établie en novembre 2014 dans le cadre des actions menées pour mettre en œuvre les Directives sur le foncier au niveau national. La mise en place de la plateforme est le fruit des luttes et de la mobilisation des mouvements sociaux et des OSC contre l'accaparement de terres dans le pays. Ces luttes ont conduit à la création de la *Convergence malienne contre les accaparements de terres* (CMAT), une alliance regroupant des organisations paysannes (Coordination Nationale des Organisations Paysannes, CNOP¹¹, et Association des Organisations Professionnelles Paysannes, AOPP), l'Union des Associations et Coordinations d'Associations pour le Développement et la Défense des Droits des Démunis (UACDDDD) et deux ONG nationales (Coalition des Alternatives Africaines Dette et Développement, CAD-Mali, et Ligue des Jeunes Juristes pour le Développement Humain, LJDH). Dans le cadre de leurs travaux pour soutenir le combat des communautés touchées par l'accaparement de terres pour leurs droits, la CMAT a plaidé en faveur de la création d'une plateforme de dialogue sur les questions foncières, afin d'amorcer un dialogue politique de haut niveau avec le gouvernement malien, dans le but de résoudre les conflits existants en lien avec les ressources naturelles et de s'attaquer aux problèmes structurels en matière de gouvernance foncière. Les Directives sur le foncier ont constitué une référence clé dans le plaidoyer de la CMAT et dans l'établissement de la plateforme, avec le soutien du gouvernement et de la FAO.

¹⁰ Les expériences présentées dans ce chapitre se basent sur des informations recueillies par le biais d'entrevues réalisés auprès de représentant-e-s d'OSC et/ou d'autres personnes ressources participant aux espaces/platformes respectives.

¹¹ La CNOP est membre de La Via Campesina et de la plateforme ouest-africaine d'organisations paysannes, le ROPPA.

La plateforme multi-acteurs malienne est présidée par le ministre de l'Agriculture et se réunit une fois par an. La plateforme nationale d'organisations paysannes (CNOP), qui héberge le Secrétariat de la CMAT, co-préside la plateforme, et la CMAT contribue de manière très active aux travaux opérationnels de la plateforme. Cette dernière compte parmi ses membres des représentant-e-s de l'État, des mouvements sociaux et des organisations paysannes, des représentant-e-s des communautés concernées, des parlementaires, des universitaires/chercheurs, le bureau national de la FAO, ainsi que des ONG et certaines associations du secteur privé national. Outre cette plateforme, qui représente l'instance de discussion de haut niveau, un groupe de travail technique (*cadre de concertation*) a été établi. Réuni tous les trois mois par la CMAT, il comprend des techniciens des ministères et départements concernés, ainsi que des chercheurs, et offre un espace pour un travail plus opérationnel conforme aux priorités et aux lignes d'action définies par la plateforme de haut niveau. Dans le cadre des travaux du groupe, plusieurs séminaires et visites de terrain aux communautés touchées par l'accaparement de terres ont été organisés, afin d'analyser de manière conjointe les problèmes existants en matière de gouvernance foncière et de formuler des propositions de solutions possibles. Aussi bien la plateforme multi-acteurs que le groupe de travail technique ont joué un rôle important dans les délibérations menées sur la politique foncière agricole, adoptée en 2014, et sur la loi foncière agricole récente, adoptée par le Parlement du pays en mars 2017. La nouvelle Loi représente un important pas en avant pour sécuriser les droits fonciers des communautés dans la mesure où elle reconnaît et accorde une protection juridique aux droits fonciers communaux coutumiers, qui permettent à la plupart des communautés du Mali d'accéder, d'utiliser et de gérer la terre et les ressources naturelles connexes¹².

La plateforme multi-acteurs et le groupe de travail technique établi en son sein ont joué un rôle actif au moment de créer un espace consacré au dialogue sur les politiques entre la société civile et les autorités de l'État de différents niveaux. Les principaux résultats ont été la reconnaissance croissante, par les autorités de l'État, de certaines des causes structurelles de l'insécurité foncière dans le pays, notamment l'absence de protection effective des systèmes fonciers coutumiers. L'espace créé a été pour beaucoup dans le processus qui a conduit à l'adoption d'une nouvelle politique et d'une nouvelle loi foncière agricole reconnaissant les droits fonciers coutumiers collectifs des communautés. L'adoption des décrets d'application, qui spécifient comment la Loi doit être traduite en mesures concrètes, et sa mise en œuvre, sont les grands processus aujourd'hui en cours au Mali, dans le cadre desquels les espaces créés seront déterminants. Selon les membres de la CMAT, le groupe de travail technique, en particulier, a joué un rôle déterminant pour garantir le succès du dialogue sur les politiques, du fait qu'il a permis d'organiser des sessions de travail avec les techniciens des différents ministères dans le but de progresser vers une compréhension commune des problèmes sous-jacents relevant de l'insécurité foncière. La participation de chercheurs a été fondamentale dans ce contexte, car elle a permis de comprendre les causes historiques des problèmes qui touchent aujourd'hui la gouvernance foncière, qui remontent à la colonisation. Les séminaires, organisés dans le cadre des travaux du groupe technique, ont contribué à un processus d'apprentissage collectif, qui a posé les bases de la discussion relative aux propositions pour dépasser les problèmes existants.

De la même manière, les visites de terrain organisées sur les sites de conflits et au sein des communautés touchées par les accaparements de terres ont été un facteur crucial pour forger une compréhension commune et poser les bases de la discussion sur les solutions, en confrontant les représentants de l'État aux réalités des communautés et des personnes affectées par l'accaparement de terres. Selon la CMAT, ceci a été déterminant ayant permis aux représentant-e-s de l'État de comprendre l'incidence de l'insécurité foncière sur les communautés et de mieux saisir le fonctionnement, dans la pratique, des systèmes fonciers

¹² Voir le communiqué de presse de la CMAT à l'occasion de la promulgation de la Loi : Convergence Malienne contre l'Accaparement des Terres (CMAT), Communiqué de la CMAT sur la Loi Foncière Agricole (LFA), 22 juin 2017, disponible en : www.farmlandgrab.org/post/view/27237-communique-de-la-cmat-sur-la-loi-fonciere-agricole.

coutumiers, notamment la nature collective des droits fonciers. Ce travail a donc garanti une sensibilisation des principaux acteurs et renforcé la reconnaissance des mouvements sociaux et des OSC, en leur qualité de pendant de l'État pour mener des débats constructifs axés sur des réponses politiques aux problèmes existants, sur la base de leur expertise et du fait qu'ils représentent les personnes les plus affectées par l'insécurité alimentaire. En effet, comme mentionné précédemment, la société civile (organisée dans le cadre de la CMAT) a été pour beaucoup dans l'établissement de la plateforme et du groupe de travail technique, ainsi dans leur fonctionnement ; elle a aussi joué un rôle clé au moment de garantir un processus dynamique, tout en veillant à une contribution active des personnes les plus touchées. Enfin, l'étroite coopération avec les autorités de l'État à différents niveaux et avec d'autres acteurs tels que la FAO a été l'un des principaux facteurs ayant conduit au succès initial de la plateforme. Le travail direct avec les techniciens des ministères concernés, directement relié aux discussions de haut niveau avec les ministres, en particulier, a permis de progresser dans l'esprit des Directives sur le foncier. Le rôle déterminant de la société civile malienne se base sur l'existence et les travaux de longue date de la CMAT, qui offrent un espace propice à la délibération interne et à l'élaboration de propositions consolidées, qui sont ensuite présentées lors des discussions avec les autorités de l'État de différents niveaux, y compris à la plateforme multi-acteurs.

2. Sénégal

De la même manière, la mise en place, au Sénégal, d'une plateforme multi-acteurs pour soutenir la mise en œuvre des Directives sur le foncier a eu lieu dans le contexte de la mobilisation de la société civile contre l'accaparement des terres et du plaidoyer en faveur d'un nouveau cadre juridique sur les questions foncières. Établie en 2014, la plateforme s'appuie sur un processus d'organisation des OSC et d'interaction avec le gouvernement, amorcé depuis plusieurs années déjà. La résistance et la mobilisation contre l'accaparement des terres (dans le contexte des activités de l'agroindustrie, de l'exploitation minière et de l'urbanisation) remontent au moins à 2010, lorsque plusieurs organisations paysannes et autres OSC créèrent une plateforme de la société civile contre l'accaparement de terres et en faveur d'un processus participatif de réforme foncière appelé *Cadre de Réflexion et d'Action sur le Foncier au Sénégal* (CRAFS). En parallèle, la plateforme nationale des organisations paysannes, le Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR)¹³, participa au processus, qui mena à l'adoption des Directives sur le foncier. Après l'adoption des Directives en 2012, le CNCR et d'autres OSC, y compris l'institut de recherche IPAR (Initiative prospective agricole et rurale), entreprirent une série d'activités visant à encourager la mise en œuvre des Directives au Sénégal. Ces activités incluaient la distribution des Directives, des actions de sensibilisation, le développement des capacités, la création de supports faciles d'accès et la traduction du document dans les langues locales, des études de cas, des actions de plaidoyer, etc. Le soutien apporté aux discussions portant sur les modalités d'application des Directives sur le foncier dans le contexte national ont conduit, entre autres, au développement d'un tableau ayant pour but d'évaluer le cadre juridique existant en matière de foncier par rapport aux Directives. Les OSC ont pu mobiliser le soutien de différents partenaires pour ces activités, y compris la FAO et le FIDA. Les efforts et les discussions sur la mise en œuvre des Directives au Sénégal ont eu lieu dans le cadre d'un processus de réforme juridique amorcé à peu près au même moment et ayant fourni un point d'entrée concret au plaidoyer.

¹³ Le CNCR est membre de La Via Campesina et de la plateforme ouest-africaine d'organisations paysannes, le ROPPA.

Points clés

- *La mise en place de la plate-forme multi-acteurs a eu lieu dans le contexte de la mobilisation de la société civile contre l'accaparement des terres et la promotion d'un nouveau cadre juridique sur le foncier.*
- *La plate-forme est un forum de haut niveau, qui se réunit une fois par an pour discuter des questions foncières brûlantes. Les Directives sur le foncier constituent une référence importante pour son travail.*
- *Un comité de pilotage a été créé, composé par les autorités de l'Etat, les OSC et les parlementaires, et qui coordonne le travail opérationnel selon les axes prioritaires établis par la plate-forme de haut niveau. Le comité est coprésidé par le vice-ministre de l'agriculture et la plate-forme nationale des organisations paysannes.*
- *Les organisations paysannes et les autres OSC jouent un rôle très actif dans la co-animation du processus, en proposant des réunions et des activités et en apportant des contributions et de l'expertise. La forte participation de la société civile repose sur l'existence d'une plateforme d'OSC autonome et bien organisée.*
- *La plate-forme multi-acteurs et le comité de pilotage ont accru la reconnaissance des mouvements sociaux et des OSC en tant qu'acteurs clés pour résoudre les questions foncières, sur la base de leur expertise et de leur crédibilité.*
- *Les Directives sur le foncier ainsi que la plate-forme pour leur mise en œuvre ont contribué à faire avancer les discussions sur les réformes des cadres juridiques en offrant un espace de consultation et de dialogue.*
- *La plate-forme multi-acteurs a établi une interaction plus cohérente entre l'État et la société civile sur les questions liées au foncier.*

La plateforme multi-acteurs sur les Directives sur le foncier au Sénégal est une grande instance (comptant plus de 100 participant-e-s) visant à débattre des questions liées au foncier, qui se réunit une fois par an et dont les participant-e-s incluent les autorités de l'État (notamment les ministères et les autorités locales concernés), des OSC, des institutions de recherche, des parlementaires et certaines associations du secteur privé¹⁴. La plateforme fournit donc un espace permettant de débattre des questions majeures ayant trait à la gouvernance foncière, de définir des priorités et d'évaluer les avancées réalisées au fil des années. Si les Directives sur le foncier constituent une importante référence pour les travaux de la plateforme, les questions épineuses liées à la gouvernance foncière sont le fil conducteur des discussions. La plateforme a par exemple tenu un débat approfondi sur la réforme de la nouvelle loi foncière nationale et plus récemment examiné un projet de loi sur le pastoralisme. Outre la plateforme en tant que telle, un Comité de pilotage a été créé, composé d'autorités de l'État, d'OSC et d'associations de membres locaux du Parlement. Co-présidé par le vice-ministre de l'Agriculture et la plateforme paysanne nationale (le CNCR), le Comité de pilotage coordonne les travaux opérationnels en fonction des lignes prioritaires établies par la plateforme multi-acteurs. Le Comité de pilotage se réunit régulièrement entre les réunions annuelles de la plateforme multi-acteurs et mène des activités conjointes. L'IPAR héberge le secrétariat du Comité de pilotage et les OSC jouent un rôle très actif dans la co-facilitation du processus, en proposant des réunions et des activités, et en fournissant des contributions ainsi qu'une expertise. Plus récemment, un Comité technique a été créé comme troisième niveau dans la structure de la plateforme multi-acteurs, composé de certains membres du Comité de pilotage (les critères de participation au comité technique sont la légitimité et l'expertise ; plusieurs membres du Parlement et des associations de parlementaires siègent au Comité) et travaillant sur des questions plus techniques,

¹⁴ La participation du secteur privé est limitée à certaines associations commerciales nationales. Cependant, la participation est faible, et les représentant-e-s des OSC soulignent le fait que les conflits fonciers existants avec les entreprises de l'agroindustrie au Sénégal concernent des entreprises transnationales et non des entreprises sénégalaises.

y compris l'élaboration de documents. Les trois niveaux de la plateforme multi-acteurs travaillent à partir des termes de référence développés par les membres, qui spécifient la portée et le mode de fonctionnement des différents niveaux.

La plateforme multi-acteurs du Sénégal a permis aux organisations paysannes et aux OSC d'introduire des questions épineuses en lien avec la gouvernance foncière à un dialogue portant sur les politiques impliquant les autorités de l'État et d'autres acteurs. Si des débats relatifs aux questions foncières s'étaient déjà tenus entre l'État et la société civile avant la création de la plateforme multi-acteurs, cette dernière a contribué à les renforcer et à créer un espace favorable à des discussions plus régulières, selon des termes clairs et communément acceptés. D'après les OSC sénégalaises, aussi bien les Directives sur le foncier que la plateforme créée pour leur mise en œuvre ont joué un rôle déterminant au moment de faire avancer les discussions sur les réformes du cadre juridique. Si les programmes gouvernementaux ont intégré plusieurs principes clés des Directives, leur mise en œuvre demeure un défi, y compris le respect de l'obligation de rendre compte. Les trois niveaux d'action dans la plateforme multi-acteurs ont permis une interaction dynamique entre l'État et les OSC sur les questions foncières, le Comité de pilotage occupant une place centrale dans le suivi des recommandations de portée générale issues des délibérations de haut niveau au sein des plateformes multi-acteurs.

La participation active et positive des organisations paysannes et des autres OSC à la plateforme multi-acteurs dépend, dans une large mesure, de l'existence d'une plateforme d'OSC autonome et bien organisée – antérieure à la création de la plateforme multi-acteurs, comme nous l'avons dit – qui fournit un cadre pour discuter et convenir de positions communes émanant des OSC, lesquelles sont ensuite relayées à la plateforme multi-acteurs. En effet, les OSC ont joué un rôle important dans la mise en place de la plateforme et pour garantir son fonctionnement quotidien, y compris en développant des outils, en attirant l'attention sur certaines questions et en formulant des propositions, ainsi qu'en participant de manière active à la facilitation des réunions et à la formulation de recommandations et de documents. Ceci a également contribué à augmenter la reconnaissance des OSC en tant qu'acteur digne d'être pris en considération pour s'attaquer aux questions foncières, sur la base de leur expertise – qui s'appuie sur leurs travaux de longue date auprès des communautés sur les questions foncières – et de leur crédibilité, qui se base sur leur capacité à formuler des propositions concrètes. Les représentant-e-s des OSC du Sénégal soulignent que, dans ce contexte, il est par exemple devenu pratique courante que les OSC proposent et facilitent les réunions de haut niveau.

La plateforme multi-acteurs a joué un rôle important en particulier dans le cadre du processus de réforme de la loi foncière nationale, en fournissant un espace pour la consultation et le dialogue. Du point de vue des OSC, elle a aussi permis d'asseoir les propositions des OSC et de les présenter avec plus de force dans les débats. Dans ce contexte, les Directives sur le foncier ont fourni une importante référence pour analyser les cadres existants et pour renforcer les propositions pour aborder et dépasser les problèmes structurels. L'exemple sénégalais montre également que les Directives sur le foncier peuvent jouer un rôle de catalyseur dans les processus nationaux, en ouvrant des perspectives d'interaction plus cohérentes entre l'État et la société civile, y compris en fournissant des ressources supplémentaires pour les activités aussi bien de la société civile que de la plateforme multi-acteurs.

3. Sierra Leone

Points clés

- La mise en place d'une plate-forme « multipartite » fait partie d'un programme complet pour la mise en œuvre des Directives sur les régimes fonciers dans le cadre d'un partenariat foncier du G7 financé par l'Allemagne et avec l'appui technique de la FAO.
- La plateforme se réunit une fois par an et a un rôle consultatif. Elle regroupe le gouvernement de la Sierra Leone, les agences des Nations Unies, les OSC, les ONG et les ONGI (y compris les partenaires au développement), les chefferies traditionnelles, les propriétaires fonciers, le secteur privé et les représentants des détenteurs de droits fonciers.
- Un groupe de travail technique ainsi qu'un comité interministériel ont été créés pour assurer le suivi entre les sessions annuelles. Le travail de la plateforme est coordonné par le Secrétariat national pour les Directives sur le foncier, hébergé par le ministère des Terres et de l'Environnement.
- L'une des bases du travail de la plate-forme est l'évaluation du cadre juridique national, qui a été élaboré sur la base du Cadre d'évaluation des administrations foncières (LGAF) de la Banque mondiale.
- La plate-forme a créé un espace de dialogue politique entre l'État et la société civile sur les questions foncières, qui n'existait pas auparavant. Cependant, les voix des OSC sont principalement portées par les ONG et les représentant-e-s des groupes les plus touchés par l'insécurité foncière ont une participation limitée.
- La plate-forme a fourni un espace pour discuter des politiques liées au foncier, permettant aux OSC de relever les lacunes qui y sont contenues, conduisant à leur amendement.
- Selon les OSC, il existe un décalage entre les débats politiques de haut niveau dans la plate-forme « multipartite » d'une part, et la réalité des communautés sur le terrain. Les propositions faites par les OSC pour discuter de cas concrets d'accaparement de terres au sein de la plate-forme n'ont pas été reprises par le gouvernement.

Le cas de la Sierra Leone diffère quelque peu du Sénégal et du Mali dans le sens où la création d'une plateforme multipartite s'inscrit dans un programme complet financé par les bailleurs de fonds et destiné à mettre en œuvre les Directives sur le foncier. En effet, dans le cadre d'un partenariat du G7 sur le foncier bénéficiant du soutien financier de l'Allemagne et de l'appui technique de la FAO, le gouvernement de la Sierra Leone a créé un cadre institutionnel comprenant un « Secrétariat des directives volontaires sur les régimes fonciers », une plateforme « multipartite », un groupe de travail technique « multipartite », un comité de pilotage, ainsi qu'une équipe spéciale interministérielle. Les OSC engagées sur les questions foncières, alimentaires, environnementales, liées à l'eau et au genre ont participé au processus qui a abouti à la création de la plateforme, en faisant entendre leurs avis dans le cadre d'ateliers de consultation organisés par le gouvernement de la Sierra Leone et la FAO en 2014.

Organe consultatif se réunissant une fois par an¹⁵, la plateforme « multipartite » regroupe le gouvernement de la Sierra Leone (ministères et services chargés du foncier, des pêches et des forêts, ainsi que l'administration décentralisée), des agences onusiennes (comme la FAO et le PNUD), des OSC, des ONG et ONGI (y compris des partenaires du développement), des chefs traditionnels, des propriétaires fonciers, le secteur privé ainsi que des « représentants des détenteurs de droits fonciers »¹⁶. La participation n'est, en principe, pas limitée, mais pendant la phase de création, en particulier, la participation des OSC s'est essentiellement appuyée sur un nombre d'OSC invitées par la FAO et le gouvernement. La plateforme s'est dotée d'un groupe de travail technique assurant le suivi entre les réunions annuelles, et d'un

¹⁵ Note conceptuelle G7-Sierra Leone partnership for the implementation of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security (VGGT), 26 mai 2015, p.4.

¹⁶ Ibid.

comité interministériel. La composition des participants au groupe de travail technique est définie par la plateforme « multipartite ». Tout comme l'ensemble du processus de mise en œuvre des Directives sur le foncier, les travaux de la plateforme sont coordonnés par le Secrétariat national des Directives volontaires sur les régimes fonciers, hébergé par le Ministère des ressources foncières et de l'environnement. Tous les membres de la plateforme « multipartite » ont la possibilité de soumettre des propositions de questions pour qu'elles soient traitées par la plateforme ainsi que des propositions de solutions liées aux problèmes existants en matière de gouvernance foncière.

Depuis sa création, la plateforme a offert un espace de discussion où aborder les problématiques foncières et les processus en cours relevant de la gouvernance foncière. Certains de ces processus sont antérieurs à la création de la plateforme et ont été lancés en dehors de sa structure. C'est le cas notamment de l'évaluation du cadre national juridique, réalisée sur la base du Cadre d'analyse de la gouvernance foncière mis au point par la Banque mondiale. De plus, au moment de la création de la plateforme, des avancées étaient déjà en cours concernant l'élaboration de deux documents, à savoir la Politique foncière nationale et la proposition de loi relative aux pêches. Cependant, la plateforme a offert un espace au sein duquel discuter de ces politiques, qui a notamment permis aux OSC de souligner les lacunes présentes dans ces deux documents, ce qui a conduit à leur amendement. Ainsi, le programme de mise en œuvre des Directives sur le foncier en Sierra Leone et la plateforme ont créé un espace de dialogue sur les politiques qui n'existait pas sous cette forme auparavant. Les représentants des OSC ont déclaré qu'il était beaucoup plus difficile de discuter des questions foncières avec les pouvoirs publics avant la création de la plateforme et que, depuis, les interactions entre ces organisations et les différents ministères et services s'étaient nettement améliorées. Néanmoins, ils soulignent aussi que ces avancées n'ont encore abouti à aucun changement substantiel sur le terrain, en particulier pour remédier à l'insécurité foncière des populations affectées. Évidemment, la mise en œuvre de lois et de politiques prend du temps, mais, jusqu'à présent, une déconnexion persiste encore entre les discussions de haut niveau en matière de politique tenues au sein de la plateforme « multipartite », d'un côté, et la réalité des populations sur le terrain, de l'autre. Les OSC ont plusieurs fois proposé d'aborder au niveau de la plateforme des cas concrets d'accaparements de terre dans le pays et de chercher à contribuer à la résolution des conflits au sein du cadre institutionnel créé, mais ces propositions n'ont pas encore été reprises par le gouvernement. Dans la même veine, les représentants des groupes les plus touchés par l'insécurité foncière ne participent que de manière très limitée à la plateforme « multipartite », les voix des OSC étant principalement portées par des ONG.

4. Argentine

La mise en place d'une table ronde nationale pour le dialogue sur l'agriculture en Argentine a été le résultat d'une initiative émanant du Mouvement national paysan indigène (*Movimiento Nacional Campesino e Indígena*, MNCI) dans le cadre des débats tenus avec les différents acteurs pour traiter des modalités pour faire face à l'augmentation de la violence et des conflits dans les zones rurales. Après les discussions ayant réuni les représentant-e-s du MNCI et le sous-secrétariat à l'Agriculture familiale et au Développement rural (hébergé par le ministère de l'Agriculture), ainsi que l'Église catholique, la Table ronde de dialogue national pour le développement durable de l'agriculture familiale, paysanne et autochtone (*Mesa Nacional de Diálogo para el Desarrollo Sustentable de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena*) a finalement été établie en mai 2013. Cette table ronde se base sur une expérience réalisée dans la province de Santiago del Estero, dans le Nord de l'Argentine, où l'organisation paysanne locale, le *Movimiento Campesino de Santiago del Estero* (MoCaSE), avait établi un dialogue régulier avec le gouvernement provincial depuis 2006. Ce dialogue sur les politiques dans la province de Santiago del Estero a été mis en place dans le cadre de la lutte du

Points clés

- La table ronde nationale pour le dialogue sur l'agriculture familiale est le résultat d'une initiative du Mouvement national des paysannes et des peuples autochtones, basée sur des discussions avec différents acteurs, dont le département d'agriculture familiale du ministère de l'agriculture et l'Église catholique.
- Jusqu'à sa suspension en 2016, la table ronde nationale était organisée en tant que commission permanente par le sous-secrétariat de l'agriculture familiale et le développement rural du ministère de l'Agriculture et se réunissait régulièrement tous les deux mois. Des groupes de travail plus petits assurent le suivi entre les réunions.
- Le travail de la plateforme est guidé par une « Déclaration d'accord » qui inclut comme objectifs la résolution et la prévention des conflits ainsi que des évaluations de l'impact des politiques publiques dans le domaine de la tenure et de l'agriculture.
- La plateforme nationale s'appuie sur une expérience dans la province de Santiago del Estero dans le nord de l'Argentine, où l'organisation paysanne locale a établi un dialogue régulier avec le gouvernement provincial pour faire face aux expulsions et à la déforestation.
- Des tables rondes provinciales ont été créées dans onze provinces, dont certaines ont un nombre élevé de conflits liés au foncier. Ces tables rondes continuent leur travail malgré la suspension de la plateforme nationale.
- Des missions sur des sites de conflit ont eu lieu dans trois provinces, permettant aux membres de comprendre les réalités des communautés ainsi que les impacts des différents modèles de production. Les interventions concernant des situations aiguës de conflit et de violence ont été l'un des résultats de ces missions.
- La table ronde nationale a été un espace important dans le processus d'élaboration d'une loi nationale sur l'agriculture familiale, pour laquelle les Directives sur le foncier ont été une référence clé.

MoCaSE contre les expulsions et la déforestation, et pour la souveraineté alimentaire, face à la progression des monocultures et de l'agroindustrie dans le Nord de l'Argentine. En 2010, la Table ronde de dialogue provincial pour la terre et la production (*Mesa de Diálogo por la Tierra y la Producción*) a été formellement instituée par le gouvernement provincial, avec pour mission de débattre des questions liées aux conflits fonciers, à l'identification des droits fonciers, à l'occupation des sols, aux politiques agricoles et aux modèles de production¹⁷. Dans le cadre de cette table ronde provinciale, un Comité d'urgence fut mis en place pour traiter les cas de conflits violents. Lors de la réunion de lancement de la table ronde nationale, les participant-e-s mentionnèrent de manière explicite l'expérience de Santiago del Estero comme une importante source d'inspiration pour le processus national et plaidèrent en faveur de la création d'un plus grand nombre de tables rondes au niveau provincial.

La table ronde nationale, hébergée par le sous-secrétariat à l'Agriculture familiale et au Développement rural¹⁸ du ministère de l'Agriculture, est une commission permanente coordonnée par le ministère et la Pastorale sociale de l'Église catholique. Cependant, les mouvements sociaux et les OSC sont activement impliqués dans son fonctionnement. Outre ces institutions, les représentant-e-s des organisations paysannes, de peuples autochtones, de jeunes et de femmes, ainsi que ceux de certaines entreprises de l'agroindustrie, prennent part au dialogue et aux sessions de travail¹⁹. La table ronde tient des réunions régulières tous les deux mois. Entre ces réunions, des groupes de travail restreints assurent le suivi des décisions. Dans une « Déclaration d'accord », approuvée lors de la première réunion, la table ronde nationale se fixe comme objectifs i) le partage des connaissances sur les bonnes pratiques relatives aux divers modèles de production et sur le processus de transformation dans le contexte de l'expansion de la frontière

¹⁷ Pour en savoir plus, voir : <http://redaf.org.ar/santiago-del-estero-una-mesa-de-dialogo-por-la-tierra-para-campesinos-organizados> (en espagnol)

¹⁸ Ce sous-secrétariat a gagné le statut de secrétariat en 2014. Depuis 2017, la structure est à nouveau passée au statut de sous-secrétariat.

¹⁹ La participation du secteur privé à la table ronde est facilitée par l'Église catholique.

agricole ; ii) l'identification des situations de conflits, leur résolution pacifique et leur prévention ; et iii) les évaluations de l'impact des politiques publiques dans le domaine des régimes fonciers et de l'agriculture. Le document souligne de manière explicite l'importance des systèmes agricoles paysans pour le développement durable, les économies locales et les systèmes alimentaires locaux. Les sessions régulières des tables rondes nationales ont lieu chaque fois dans différentes provinces, afin d'encourager les processus de dialogue locaux et d'impliquer les gouvernements provinciaux²⁰. Un résultat concret a été la création de tables rondes provinciales dans onze provinces, dont certaines rencontrent des difficultés notables en termes de conflits liés au foncier²¹. Fait important, plusieurs visites de terrain ont été organisées sur des sites de conflits autour des sessions de la table ronde nationale. Des « missions d'observation » ont eu lieu dans les provinces de Santiago del Estero (2014), de Salta (2014) et du Chaco (2015), pour permettre aux membres de saisir les réalités vécues par les communautés, ainsi que les impacts des différents modèles de production, tels que les conséquences de l'épandage de produits agrochimiques résultant de la production de monocultures industrielles sur les populations et communautés locales²².

Il convient de mentionner que le fonctionnement de la table ronde nationale a été suspendu en 2016, dans le contexte d'une réorientation des politiques publiques du nouveau gouvernement national. Cependant, les tables rondes de diverses provinces continuent de fonctionner, en particulier en raison de la forte demande émanant des organisations de producteurs et productrices d'aliments et des OSC.

La table ronde nationale, ainsi que la création d'espaces de dialogue sur les politiques au niveau provincial, ont constitué un important vecteur ayant permis aux mouvements sociaux et aux OSC de nouer un dialogue avec les autorités de l'État à différents niveaux afin de s'attaquer aux questions brûlantes en lien avec les régimes fonciers. Le fait notamment que les réunions se tiennent dans différents lieux et incluent des visites de terrain a permis une forte implication des communautés concernées, y compris les peuples autochtones, figurant parmi les groupes les plus marginalisés. Le lien entre les délibérations prises au sein de la table ronde et la réalité du terrain est illustré par plusieurs interventions concernant les graves situations de conflits et de violence. Les résultats de la session ont été, entre autres, des interventions réalisées par les acteurs de la table ronde à l'attention des autorités locales et du pouvoir judiciaire – ayant mené, par exemple, à l'interruption d'une expulsion en cours –, la dénonciation publique des épandages systématiques de produits agrochimiques, l'établissement de mécanismes visant à clarifier les droits fonciers existants et à reconnaître les droits fonciers informels, ainsi que la discussion des lois provinciales prévues (comme une loi relative aux banques foncières dans la province du Chaco). Ces interventions concrètes ont aussi permis d'ouvrir une discussion publique sur le modèle de production et, concrètement, sur la remise en question du modèle agroindustriel. Dans ce contexte, il est intéressant de noter que l'expérience argentine dépasse la dimension foncière *stricto sensu*, en la reliant à des questions telles que le recours aux produits agrochimiques et la promotion des marchés locaux, du développement rural et de l'agriculture familiale. La table ronde nationale a également constitué un important espace dans le processus d'élaboration d'une loi nationale relative à la « réparation historique de l'agriculture familiale pour la construction d'une nouvelle ruralité en Argentine » (approuvée par le Parlement national en 2015) ainsi que

²⁰ L'Argentine est une république fédérale dans laquelle les provinces ont leurs propres lois ; la mise en œuvre des lois nationales au niveau provincial peut varier de l'une à l'autre.

²¹ Des tables rondes provinciales ont été créées dans les provinces suivantes : Misiones, Formosa, Neuquén, Salta, Jujuy, San Juan, Chaco, Santiago del Estero, Corrientes, La Rioja et Catamarca.

²² Pour en savoir plus, voir : <http://redaf.org.ar/en-santiago-del-estero-y-con-fuerte-presencia-campesina-se-reunio-mesa-de-dialogo-por-el-desarrollo-sustentable-de-la-agricultura-familiar>, www.ucar.gob.ar/index.php/home/12-novedades/noticias-ucar/369-la-mesa-nacional-de-dialogo-para-el-desarrollo-sustentable-de-la-agricultura-familiar-se-reunio-en-anatuya ; <https://agriculturafamiliarcorrientes.blogspot.it/2015/07/mesa-de-dialogo-en-chaco.html> (en espagnol)

pour sa mise en œuvre²³. Les Directives sur le foncier ont été une importante référence pour l'élaboration de cette loi, ainsi que pour la constitution et les travaux des tables rondes.

Les tables rondes ont par ailleurs amélioré le dialogue et la collaboration avec les universités et les institutions de recherche ainsi que les agences techniques d'État, qui jouent un rôle critique dans la mise en place des politiques. L'implication de représentant-e-s du secteur de l'agroindustrie a permis de cadrer le débat sur les différents modèles de production autour des impacts réels sur le terrain, ce qui a permis que certaines entreprises reconnaissent que certains acteurs de l'agroindustrie avaient enfreint la loi et violé les droits des personnes touchées.

Une importante caractéristique du processus en Argentine est que la table ronde nationale a déclenché des processus au niveau provincial, ce qui a conduit à la création de tables rondes à l'échelon local. Dans un même temps, le processus national est venu enrichir un processus de dialogue sur les politiques au niveau supranational, à savoir la REAF (*Reunión Especializada en Agricultura Familiar*/Réunion spécialisée sur l'agriculture familiale), dans l'espace du Mercosur. L'ancrage dans les processus locaux et la forte adhésion des mouvements sociaux et des OSC ont aussi encouragé la pérennité des tables rondes provinciales, malgré un changement de cap politique au niveau national ayant engendré la suspension du processus national. Le dernier exemple en date de la dynamique créée est une table ronde encourageant le dialogue dans la province de Río Negro, afin de mettre fin à la violence dans le contexte des revendications territoriales des communautés autochtones Mapuches dans cette province²⁴.

5. Uruguay

L'expérience des tables rondes de développement rural (*mesas de desarrollo rural*) est antérieure à l'approbation des Directives sur le foncier et il n'existe pas de lien explicite entre leur fonctionnement et la mise en œuvre des Directives. Cependant, elles constituent un exemple pertinent de gouvernance participative au niveau local dans le contexte du foncier. À la différence des autres exemples décrits dans le présent document, les tables rondes de développement rural sont reconnues formellement par la législation (Loi 18.126 de 2007), qui appelle à leur création dans les 19 départements que compte le pays. Leur établissement est survenu dans le cadre d'une série de réformes politiques engagées en 2005 visant, entre autres, à instaurer un dialogue plus direct entre les acteurs étatiques et non-étatiques, notamment les OSC. Ces réformes politiques s'inscrivent également dans une volonté de décentraliser afin de donner un poids plus important à la prise de décisions de politiques au niveau infranational et à leur mise en œuvre. Par conséquent, les tables rondes font partie d'un cadre institutionnalisé de gouvernance publique reliant les organismes de gouvernance nationaux et locaux en matière d'agriculture, y compris les questions liées au foncier²⁵. Comptant au départ une table ronde par département, il en existe aujourd'hui environ une quarantaine à travers les 19 départements.

²³ Loi n° 27.118 relative à la « réparation historique de l'agriculture familiale pour la construction d'une nouvelle ruralité en Argentine ». <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/241352/norma.htm> (en espagnol). Cette loi, cependant, n'est pas appliquée au niveau provincial.

²⁴ Voir : Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI) – Via Campesina, Comunicado Mesa de diálogo, Río Negro, 28 novembre 2017. <http://mnci.org.ar/rio-negro-el-mnci-via-campesina-adhiere-al-llamado-a-mesa-de-dialogo-por-reclamos-territoriales> (en espagnol)

²⁵ D'autres éléments de ce cadre incluent le Conseil national pour l'agriculture et l'élevage (*Consejo Agropecuario Nacional*) ainsi que les conseils départementaux pour l'agriculture et l'élevage (*Consejos Agropecuarios Departamentales*).

Points clés

- Les tables rondes de développement rural sont antérieures aux Directives sur le foncier et leur fonctionnement n'est pas explicitement lié à la mise en œuvre de ces Directives.
- Les tables rondes sont établies par une loi qui demande leur mise en place dans tous les départements du pays. La création des tables rondes a eu lieu dans le cadre d'une série de réformes politiques à partir de 2005. Elles font donc partie d'un cadre institutionnalisé de gouvernance publique reliant les organismes de gouvernance nationaux et locaux en matière d'agriculture, y compris les questions liées au foncier
- Les participants comprennent les autorités nationales, les gouvernements régionaux, les coopératives, les organisations de producteurs/trices alimentaires et les organisations de travailleurs agricoles.
- Les réunions des tables rondes sont convoquées par la représentation locale du ministère de l'agriculture et ont lieu tous les deux mois.
- Les tables rondes offrent un espace d'échange régulier, d'information, de consultation et de formation sur un large éventail de sujets, notamment la production agricole, les problèmes de logement, la santé, l'eau, l'éducation et l'exploitation minière.
- Les tables rondes constituent une interface dans le contexte de la politique de réforme agraire de l'Uruguay, permettant d'identifier les besoins ainsi que les individus et les groupes privés d'accès à la terre étant en droit de recevoir des terres.

Parmi les participants aux tables rondes de développement rural, l'on trouve les autorités nationales (en particulier des représentant-e-s du ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et des Pêches, et de l'Institut national de la colonisation (*Instituto nacional de colonización*), l'institution chargée de la réforme agraire), les collectivités régionales, les coopératives, les organisations de productrices et producteurs d'aliments (en particulier de l'agriculture familiale) et les organisations représentant les travailleurs et travailleuses de l'agriculture. Si les règles de fonctionnement autorisent uniquement la participation d'organisations formalisées, la pratique, elle, est plus souple, tenant compte du fait que les acteurs plus marginalisés ne peuvent pas toujours facilement créer d'organisation, et permet donc une participation plus large. C'est la représentation du ministère de l'Agriculture de l'Élevage et des Pêches au niveau local qui convoque les réunions, lesquelles ont lieu une fois par mois ou tous les deux mois selon la dynamique du département concerné.

En vertu de la loi portant leur création, les tables rondes ont pour mission de contribuer à la mise en œuvre des politiques nationales, de renforcer l'inclusion et la participation des OSC, en particulier des organisations de producteurs et productrices d'aliments, au niveau de la gouvernance locale, et d'améliorer l'articulation entre acteurs étatiques et non-étatiques. Elles offrent un espace d'échange régulier, d'information, de consultation et de formation. Les thèmes discutés au sein des tables rondes sont

relativement larges et portent sur la production agricole, le logement, la santé, l'eau, l'éducation et le renforcement des capacités, ainsi que l'extraction minière. S'agissant de la gouvernance foncière, il est intéressant de noter que les tables rondes représentent une interface dans le cadre de la politique de réforme foncière engagée par l'Uruguay²⁶. En ce sens, elles permettent, par exemple, d'identifier les besoins ainsi que les individus et groupes privés d'accès à la terre étant en droit de recevoir un terrain de la part de l'Institut national de la colonisation ; elles permettent également d'identifier les terres à acquérir pour l'Institut. L'aménagement du territoire est un autre sujet traité par les tables rondes, surtout dans les zones périurbaines de Montevideo, la capitale. À cet égard, les tables rondes ont offert un espace pour discuter des plans envisagés permettant aux OSC de faire part de leurs commentaires. Les tables rondes ne traitent pas les cas concrets de conflits et litiges en cours, mais peuvent offrir un espace au sein duquel soulever les questions brûlantes et discuter les solutions possibles.

²⁶ La loi foncière de l'Uruguay prévoit la création de l'Institut national de la colonisation, dont la mission est d'acheter des terres et de les mettre à la disposition de groupes et d'individus qui en ont besoin et qui sont éligibles au titre du programme de réforme foncière.

Par conséquent, les tables rondes de développement rural en Uruguay constituent un espace d'échange régulier, d'information, de consultation, ainsi que de renforcement de capacités, en se concentrant sur le niveau local. Elles se distinguent des autres exemples décrits dans le présent document dans le sens où le cadre législatif les reconnaît formellement et les instaure comme faisant partie de la structure de gouvernance publique. L'approche décentralisée et l'optique locale des tables rondes facilitent une participation large des OSC, y compris les coopératives et les communautés qui ne sont affiliées à aucune organisation plus grande. Ainsi, elles fonctionnent en tant qu'espaces favorisant une interaction plus directe entre l'État et la société civile, ainsi qu'une gouvernance plus démocratique. Toutefois, leur capacité à remplir leur mission dépend du contexte local et les tables rondes existant actuellement ne fonctionnent pas toutes de façon optimale. Certaines tables rondes ont cessé leurs activités à cause de positions divergentes sur des cas de conflit foncier, par exemple dans le cadre de projets miniers. Pour autant, les tables rondes représentent une expérience intéressante pour le présent document, d'autant que leur champ de compétences ne se limite pas aux questions foncières, mais porte plutôt sur le développement rural dans son ensemble, y compris la production et l'agriculture familiale.

IV. Vers la définition de critères stratégiques pour garantir la participation effective de la société civile à la gouvernance foncière

Les exemples présentés dans la section précédente montrent que les espaces consacrés au dialogue sur les politiques peuvent contribuer à une prise de décisions plus participative et plus démocratique dans le contexte de la gouvernance des régimes fonciers. La création de tels espaces peut établir et/ou renforcer l'interaction entre les autorités de l'État à différents niveaux et les personnes les plus affectées par l'insécurité foncière. Les plateformes ou espaces de dialogue peuvent fournir un espace pour l'échange d'informations, le débat, l'analyse des défis et la définition des priorités, les réformes des cadres juridiques et politiques, ainsi que le suivi et la reddition de comptes. Les résultats concrets obtenus dans plusieurs des exemples mentionnés – par exemple, ceux qui prennent la forme de nouvelles politiques et législations, qui abordent des questions fondamentales ou la résolution de conflits – font apparaître le potentiel à soutenir l'amélioration de la gouvernance foncière.

Les Directives sur le foncier peuvent constituer, comme cela a été possible dans certains cas, un outil en mesure de déclencher ce type de processus et de résultats. Comme le montrent certains des exemples précédents, l'adoption des Directives a contribué au renforcement de l'articulation des mouvements sociaux et des OSC ainsi qu'à une ouverture de certains gouvernements vis-à-vis d'approches plus participatives de la gouvernance. Les Directives fournissent aussi des principes clairs à cet égard, qui ont été utilisés par les OSC pour façonner la portée et le fonctionnement des espaces de dialogue afin qu'ils servent les besoins et les droits des personnes les plus marginalisées. Enfin, elles ont fait naître la possibilité de mobiliser des ressources supplémentaires, nécessaires pour amorcer des processus et garantir leur pérennité.

Cependant, la création et/ou l'existence de plateformes ou d'espaces de dialogue sur les politiques ne génèrent pas automatiquement, à elle-s seule-s, un processus inclusif, équitable, transparent et respectant l'obligation de rendre compte, pas plus qu'elle-s ne produi-sen-t des résultats axés sur les droits et les besoins des groupes les plus marginalisés, comme stipulé par les Directives. Afin d'atteindre ces résultats, les espaces de dialogue sur les politiques doivent remplir certains critères/répondre à certains paramètres. Les éléments suivants devraient être pris en considération lors de l'établissement ou de l'examen de tels espaces. Il est important de garder à l'esprit, cependant, que le contexte national/local/régional spécifique devra être pris en compte au moment de considérer ces recommandations générales.

- 1) Le rôle actif des mouvements sociaux et des OSC dans la création et le fonctionnement des espaces de dialogue sur les politiques constitue un facteur clé pour garantir la qualité des processus et des résultats. Plusieurs des exemples décrits précédemment montrent que les processus ascendants engendrant l'établissement d'une plateforme ou d'un espace sont davantage de nature à garantir une participation adéquate des groupes les plus affectés par l'insécurité alimentaire et des personnes les plus marginalisées. Cela est essentiel dans le contexte de la mise en œuvre des Directives sur le foncier, qui stipulent explicitement que leur objectif primordial est d'améliorer la gouvernance foncière pour ces groupes (paragraphe 1.1). Leur participation doit être garantie à toutes les étapes, y compris lors de la mise en place et de la définition de la portée et des procédures de travail, de la définition des priorités et des sujets à discuter, du travail opérationnel de l'espace/la plateforme ainsi que du suivi. Une attention particulière doit être accordée à l'égalité des sexes et à la participation des femmes et des organisations de femmes.

- 2) La participation des représentant-e-s des groupes les plus marginalisés et des personnes les plus affectées par l'insécurité alimentaire est une composante essentielle de la gouvernance fondée sur les droits humains. Comme expliqué précédemment, la participation de la société civile aux processus de prise de décisions est cruciale pour parvenir à une gouvernance plus démocratique. Cependant, une attention particulière doit être accordée à la représentation et la participation adéquates de ces groupes, en respectant leurs formes d'organisation et leurs manières de définir des positions. La référence générique à la « société civile » ne devrait pas rendre invisible la différence entre, par exemple, mouvements sociaux et ONG, et, ainsi, leur légitimité. Certains des exemples précédents montrent que les espaces de dialogue sur les politiques enregistrent des résultats particulièrement bons lorsque les organisations représentant les personnes les plus affectées par l'insécurité alimentaire jouent un rôle actif dans la structure de gouvernance desdits espaces (par exemple, les plateformes nationales d'organisations paysannes du Mali et du Sénégal), sous réserve que l'État continue de rendre des comptes pour les décisions prises en matière de politiques (voir le point 4).

Compte tenu du haut degré de violence à l'encontre des femmes et des hommes défendant les droits fonciers et environnementaux, il convient en outre de s'assurer que les groupes mentionnés et/ou leurs représentant-e-s puissent participer aux espaces de dialogue sur les politiques sans risque pour leur sécurité.

- 3) Afin que les mouvements sociaux et les OSC puissent prendre part de manière effective aux espaces de dialogue sur les politiques et susciter des résultats axés sur les droits et les besoins des personnes et des communautés, ils doivent pouvoir s'organiser de manière autonome. Comme le montrent plusieurs exemples décrits précédemment, l'organisation autonome et solide des OSC améliore leur capacité à participer aux dialogues sur un pied d'égalité et à exprimer leurs préoccupations et leurs propositions. Dans certains pays, les OSC sont bien organisées, tandis que, dans d'autres, le degré d'articulation et de coordination entre OSC est plus faible. Ceci doit être pris en compte au moment d'établir des espaces et des plateformes de dialogue sur les politiques. Le renforcement des mouvements sociaux et des OSC, ainsi que de leurs réseaux, doit constituer un objectif explicite de ces espaces.
- 4) Les mouvements sociaux et les OSC prennent part à des dialogues avec les autorités de l'État afin d'améliorer la prise de décisions démocratiques et d'atteindre des résultats qui respectent, protègent et font progresser les droits des personnes et des communautés. La gouvernance fondée sur les droits humains se base sur un cadre définissant clairement l'obligation de rendre compte, qui établit l'engagement des organisations de détenteurs de droits auprès des autorités de l'État (détenteurs d'obligations). Les espaces de dialogue sur les politiques doivent se baser sur ce principe, qui est reflété par le fort ancrage des Directives dans les droits humains. Le suivi constitue une composante fondamentale de la reddition de comptes et devrait donc faire partie des travaux des espaces et plateformes de dialogue sur les politiques, sur la base de la responsabilité des États vis-à-vis de leur citoyen-ne-s ainsi que des obligations qui incombent aux États au regard des droits humains.
- 5) Lorsque des acteurs autres que des OSC (comme des organisations de détenteurs de droits) et des autorités étatiques (détenteurs d'obligations) prennent part à des espaces de dialogue sur les politiques, le rôle distinct de ces acteurs doit être clairement défini et différencié. En vertu du cadre des droits humains, les acteurs tels que les universitaires, le secteur privé, les ONG internationales, les agences de l'ONU, les institutions religieuses, notamment, constituent des tiers qui ont des responsabilités différentes. Les

exemples présentés précédemment montrent que la participation de certains de ces acteurs (comme les universitaires et les agences de l'ONU) peut améliorer les travaux des espaces de dialogue s'ils respectent leur rôle de soutien dans les processus de décision. L'établissement de liens avec le secteur judiciaire, et son implication, peut aussi constituer un élément crucial du travail de ces plateformes, étant donné que l'accès à la justice des personnes et des communautés affectées dans le contexte des conflits fonciers est un défi de taille dans de nombreux pays et que les autorités judiciaires manquent parfois de connaissances sur les questions foncières, par exemple sur les systèmes fonciers coutumiers. La contribution qui peut être celle des espaces et des plateformes de dialogue sur les politiques à la résolution des conflits ne devrait pas remplacer, cependant, les voies de recours. Comme souligné dans les Directives sur le foncier, la fourniture d'un accès, par le biais d'organes judiciaires et administratifs impartiaux et compétents, à des moyens rapides, efficaces et abordables de règlement des différends portant sur les droits fonciers, ainsi qu'à des recours efficaces et mis en œuvre rapidement relève des obligations des États et de la gouvernance fondée sur les droits humains.

La distinction claire des différents rôles est particulièrement importante lorsque les entreprises participent aux plateformes multi-acteurs. Bien que l'exemple argentin montre que la participation des entreprises de l'agroindustrie aux délibérations peut amorcer une discussion basée sur des preuves portant sur les différents modèles de production et contribuer à prévenir la violence dans les conflits existants, leur rôle dans la prise de décisions et la gouvernance doit être clairement distingué et régulé, à partir du cadre des droits humains. Les partisans de l'approche multi-parties prenantes plaident souvent en faveur de la nécessité maintenir « l'équilibre » entre les points de vue des différents acteurs, par exemple les petits producteurs et petites productrices d'aliments et les entreprises de l'agroindustrie. La gouvernance fondée sur les droits humains, quant à elle, exige de donner la priorité aux groupes les plus marginalisés, ce qui suppose de ne pas présenter les « résultats consensuels » comme la seule manière d'aller de l'avant. Particulièrement dans le contexte des régimes fonciers applicables aux ressources naturelles, les intérêts et les visions des divers acteurs diffèrent forcément et le fait de mettre trop d'accent sur « l'équilibre » et le « consensus » jouera *de facto* en faveur des acteurs les plus puissants et ayant le plus de ressources à leur disposition.

- 6) Afin de faire progresser la gouvernance fondée sur les droits humains, les espaces de dialogue sur les politiques doivent être orientés vers des résultats bénéficiant aux groupes les plus marginalisés et aux personnes les plus affectées par l'insécurité foncière et les violations des droits humains. Ceci exige que les questions prioritaires pour ces groupes soient prises en compte au moment de définir les priorités de l'espace et placées au centre des discussions et des activités. Il a été dit que les Directives sur le foncier et les processus développés pour leur mise en œuvre ont dans certains cas constitué une importante référence pour amorcer des processus axés sur l'amélioration du dialogue entre l'État et la société sur les questions foncières, y compris à travers la constitution ou le renforcement d'espaces de dialogue sur les politiques. En revanche, la portée de ces espaces ne devrait pas se limiter à la « mise en œuvre des Directives sur le foncier » en tant que telle, mais viser à aborder les problèmes fonciers brûlants. Les Directives sur le foncier ne sont pas une fin en soi, mais un instrument fournissant des indications pour faire progresser la gouvernance foncière fondée sur les droits humains.

Les exemples décrits montrent qu'un facteur clé pour garantir le succès des espaces et plateformes de dialogue sur les politiques consiste à garantir que la discussion et les activités soient liées aux réalités des communautés et des populations sur le terrain. Pour ce faire, ces groupes doivent avoir leur mot à dire dans la définition des priorités et être

en mesure de prendre part aux discussions (voir points 1 et 2). Cependant, comme le montrent les exemples du Mali et de l'Argentine, le lien entre les délibérations de haut niveau et les réalités de la population doit aussi être tissé par les procédures de travail des espaces ou plateformes, en conduisant par exemple des visites de terrain sur les sites de conflits. Ceci ouvre la possibilité de voir les espaces ou les plateformes jouer un rôle d'appui afin de résoudre les conflits existants et d'en prévenir de futurs.

Faute de tisser le lien avec les réalités des personnes les plus affectées par l'insécurité foncière et les problèmes fonciers existants, les discussions menées au sein de ces espaces risquent de rester confinées au niveau des politiques et avoir peu voire pas d'impact sur le terrain. Ce lien est aussi un facteur clé au moment de mettre en œuvre les décisions et les cadres politiques et/ou juridiques. Sur la base des exemples présentés ci-dessus, les groupes de travail techniques, qui sont constitués dans le cadre des espaces de dialogue sur les politiques et coordonnent les travaux opérationnels, peuvent aider à garantir le lien avec les réalités du terrain. Outre les visites de terrain déjà mentionnées, l'inclusion des acteurs locaux, tels que les autorités locales ou les membres du Parlement, par exemple, peut aussi consolider l'ancrage des débats relatifs aux politiques menés par ces espaces dans la réalité des personnes et des communautés. L'implication des acteurs locaux peut aussi étayer la mise en œuvre des décisions ainsi que le suivi.

- 7) D'après les exemples décrits précédemment, le degré de formalisation des espaces de dialogue sur les politiques ne constitue pas nécessairement un facteur décisif pour leur contribution à l'amélioration de la gouvernance foncière. À vrai dire, seules les tables rondes de développement rural, en Uruguay, sont formalisées par le biais d'un cadre juridique, qui les établit dans le cadre de la gouvernance publique décentralisée. Cependant, outre la nécessité de disposer de procédures de travail/termes de référence clairs et communément acceptés, il est important que le lien entre une plateforme ou un espace de dialogue sur les politiques et les autres espaces et processus de décisions existants soit clairement défini. Ce point est aussi essentiel si l'on entend garantir que ces espaces respectent l'obligation de rendre compte. Dans ce contexte, il est important de veiller à ce que les plateformes et espaces de dialogue ne remplacent pas ou n'affaiblissent pas les autres processus/espaces de prise de décisions démocratiques (plus) légitimes (tels que les processus parlementaires), mais qu'ils viennent les compléter. Dans un même temps, il convient aussi de garantir qu'ils n'entraînent pas la création d'espaces artificiels déconnectés des processus de prise de décisions, détournant les ressources (en temps, en fonds et en énergie) des autres espaces (plus) légitimes de prise de décisions démocratiques.

V. Conclusions

Ce document a démontré qu'il existe une grande variété d'espaces de dialogues sur les politiques et de plates-formes dans le contexte de la gouvernance foncière, qui diffèrent substantiellement en ce qui concerne leur création, leurs objectifs, qui y participe, leur fonctionnement et leur fonctionnement. ainsi que leur relation avec les processus de prise de décision. Cela démontre qu'il n'y a pas d'approche unique pour avancer vers une prise de décisions plus démocratique. En effet, mettre en place de plateformes multi-acteurs sans prendre en compte le contexte spécifique et les relations de pouvoir existantes ne contribuera pas à une gouvernance plus inclusive, équitable, transparente et responsable, ni à des résultats favorables aux groupes les plus touchés par l'insécurité foncière. La gouvernance foncière est une question complexe et controversée car elle concerne les relations de pouvoir et la justice sociale. La démocratiser exige des processus qui placent les droits, les besoins et les aspirations des communautés et des personnes les plus marginalisées sur le devant de la scène. Leur participation significative aux processus décisionnels et politiques est un aspect clé à cet égard.

Ce document ne peut fournir une liste de contrôle complète, mais les critères fournis devraient être pris en compte par les États, la FAO et d'autres acteurs lorsqu'ils décident de soutenir des espaces de dialogue politique et des plateformes multi-acteurs.