

# L'influence de la société civile sur les politiques internationales foncières

Océane Peisey

► **To cite this version:**

Océane Peisey. L'influence de la société civile sur les politiques internationales foncières. Science politique. 2012. dumas-01000420

**HAL Id: dumas-01000420**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01000420>**

Submitted on 16 Jun 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.

*Mémoire de fin d'étude*

L'influence de la société civile sur les politiques  
internationales foncières :

le cas des directives volontaires pour une gouvernance  
responsable des régimes fonciers applicables aux terres,  
aux pêches et aux forêts négociées dans le cadre du CSA  
réformé



Octobre 2012



*Mémoire de fin d'étude*

L'influence de la société civile sur les politiques  
internationales foncières :

le cas des directives volontaires pour une gouvernance  
responsable des régimes fonciers applicables aux terres,  
aux pêches et aux forêts négociées dans le cadre du CSA  
réformé



Octobre 2012

*Je tiens tout d'abord à remercier l'équipe de FIAN Belgium<sup>1</sup>, et plus particulièrement Florence Kroff, mais aussi Claire Guffens et Manuel Eggen, qui m'a guidée dans la définition de mon sujet, m'a permis d'accéder à de nombreux documents produits par la société civile durant les négociations, m'a fourni des contacts pour mes entretiens et a répondu à toutes mes questions. De plus je la remercie pour m'avoir bien encadrée durant mon stage qui fut enrichissant.*

*Je remercie Charlotte Halpern, chercheuse au laboratoire PACTE, et encadrante de ce mémoire, pour m'avoir guidée dans ma réflexion et ma constitution de plan.*

*Je remercie Stéphane Parmentier, d'Oxfam, de m'avoir accordé du temps pour répondre exhaustivement à mes questions sur les négociations et de m'avoir fourni des documents essentiels pour mon étude.*

*Je remercie Priscilla Claeys, conseillère du Rapporteur spécial des Nations Unies pour le Droit à l'alimentation et membre du CA de FIAN, pour ses conseils bibliographiques et pour les discussions que j'ai eues avec elle, qui m'ont permis de soulever de nouvelles problématiques et qui m'ont guidée dans ma réflexion.*

*Je remercie toutes les personnes qui m'ont accordé des entretiens virtuels me permettant de connaître le déroulement des négociations: Chandrika Sharma, Jennyfer Franco et Jessica Duncan ; De même que Stanley Icaza par courriel.*

*Sans eux ce travail n'aurait pu aboutir.*

*Pour finir je remercie mon entourage pour son soutien et plus spécifiquement mes parents pour la relecture.*

---

<sup>1</sup> Voir présentation en annexe 5.

## Table des matières

Abréviations et acronymes.....	5
Introduction .....	6
Partie I : Un nouveau mécanisme donnant aux OSC la capacité d'avoir une plus grande influence sur la politique foncière.....	13
Chapitre I. Le CSA réformé : un cadre d'action se voulant plus inclusif de la société civile .....	13
Section 1: Le manque d'une institution efficace et démocratique traitant de sécurité alimentaire et des questions foncières.....	13
I- Un CSA peu puissant parmi d'autres acteurs .....	13
A. De nombreux acteurs agissant sur le foncier et la sécurité alimentaire.....	13
B. Les fonctions limitées du CSA .....	16
II- Une réforme nécessaire du système de gouvernance alimentaire .....	17
A. La crise comme fenêtre d'opportunité pour une évolution de la gouvernance internationale relative à la sécurité alimentaire.....	17
B. Les différentes initiatives d'évolution .....	17
Section 2 : la réforme profonde du CSA.....	19
I- Un CSA réformé avec du potentiel.....	19
A. Des missions ambitieuses.....	19
B. Un fonctionnement ouvert.....	21
II- Un CSA historiquement inclusif.....	22
A. L'intérêt grandissant des institutions onusiennes à inclure la société civile.....	22
B. Une grande place accordée aux OSC dans la réforme du CSA.....	24
Chapitre II : une société civile saisissant l'opportunité de faire entendre sa voix.....	28
Section 1 : Un mécanisme renforçant les OSC.....	28
I- Un mécanisme créé sur une bonne base.....	28
A. Un processus de création transparent .....	28
B. La bénéfique expérience du CIP.....	29
II- Un fonctionnement évolutif.....	30
A. Un comité de coordination dépassé par ses fonctions.....	30
B. La création de groupes de travail pour plus d'efficacité.....	31
Section 2 : Un MSC légitimé et renforcé par la variété des OSC .....	32
I- La décision de collaborer avec le CSA.....	32
A. L'évolution des formes d'actions .....	32
B. La légitimation du CSA réformé.....	35
II- La variété des OSC pouvant constituer une force .....	37
A. Un MSC représentatif de la société civile internationale.....	37
B. Une complémentarité et entente lui donnant des capacités d'influence.....	39
Partie II : Les apports des OCS à la politique foncière internationale à travers les DGTPF....	43
Chapitre I : L'influence des OSC dans les négociations.....	43
Section 1 : Les facteurs d'influence contextuels .....	43
I- Les facteurs indépendants des OSC.....	43
A. La nature des négociations.....	43
B. Les positions déterminantes des autres acteurs présents.....	44
II- Les stratégies évolutives des OSC pour avoir de l'influence.....	48
A. Une organisation du travail évolutive.....	48
B. Une stratégie de plaidoyer s'améliorant.....	50
Section 2: L'influence sur le texte.....	53
I- L'enjeu des DGTPF.....	53

A. L'objectif général des DGTPF limité.....	53
B. Les revendications poussées des OSC.....	54
II- Un succès en demi-teinte.....	56
A. Des petites avancées essentielles.....	56
B Des échecs non négligeables.....	59
Chapitre II : La réception des directives par la société civile.....	63
Section 1 : L'évaluation des directives .....	63
I- Une évaluation générale positive.....	63
A. Un processus satisfaisant.....	63
B. Un texte utile aux fondements fiables .....	64
II- Une évaluation détaillée négative .....	65
A. Un texte faible.....	66
B. Un texte affaiblissant.....	67
Section 2 : La capacité d'influence dans la mise en œuvre des DGTPF.....	69
I- La décision des OSC de continuer.....	69
A. Des OSC utiles pour une mise en œuvre progressiste.....	69
B. L'interprétation progressiste des OSC.....	70
II- Des OSC actives.....	72
A. La définition des rôles de chacun dans la mise en œuvre .....	72
B. Les actions concrètes.....	75
Conclusion.....	77
Annexes.....	80
Annexe 1 .....	80
Annexe 2 .....	81
Annexe 3 .....	82
Annexe 4 .....	86
Annexe 5.....	90
Sources.....	92

## **Abréviations et acronymes**

CLPE : consentement libre, préalable et éclairé

CIP : Comité international pour la planification de la souveraineté alimentaire

CIRADR : Conférence Internationale sur la Réforme agraire et le Développement Rural

CSA : Comité de la sécurité alimentaire mondiale

DGTPF : Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts

ECOSOC : Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies

FAO:Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

FIDA : Fond International pour le Développement Agricole

GPAFS : partenariat mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire

GAFSP :programme international pour l'agriculture et la sécurité alimentaire

IFI :Institution Financière Internationale

MSC : Mécanisme de la société civile

OIT : Organisation Internationale du Travail

OMC : Organisation Mondiale du Commerce

OSC : Organisations de la Société Civile

PAM : Programme Alimentaire Mondiale

RAI : principes d'investissement agricoles responsables

ROPPA :Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest

TNI : Transnational Institute

UE : Union Européenne

UNDRIP : déclaration des droits des peuples autochtones

## Introduction

« La faim ne résulte pas d'une faible productivité mais d'une mauvaise répartition de la propriété foncière ». Cette citation d'Amartya Sen montre bien le lien entre le foncier et l'insécurité alimentaire. La sécurité alimentaire peut se définir comme étant assurée « quand toutes les personnes, en tout temps, ont économiquement, socialement et physiquement accès à une alimentation suffisante, sûre et nutritive qui satisfait leurs besoins nutritionnels et leurs préférences alimentaires pour leur permettre de mener une vie active et saine », selon le Sommet mondial de l'alimentation de 1996. Le foncier constitue « l'ensemble des relations entre les individus et la terre (et les ressources naturelles renouvelables que celle-ci supporte). Un domaine de droit spécifique, celui de la terre et des ressources naturelles. » (RocheGude 2005 : 59).

Le foncier et la sécurité alimentaire ont longtemps été abordés séparément.

D'une part, les questions foncières sont traitées depuis des années mais comme une redistribution des ressources au sein même d'un territoire national. Ainsi dans les années 1970 beaucoup de gouvernements de gauche, notamment latino-américains ont entrepris des réformes agraires. Ensuite il y eut un tournant néolibéral dans les années 1980 favorisant plutôt les investissements, le marché et les grosses exploitations industrielles au détriment des petits paysans vivant des ressources de la terre. A partir des années 2000, un intérêt pour les questions foncières resurgit au niveau international. Ainsi en 2002, la FAO fait le lien entre le foncier et le développement rural; en 2003, la Banque Mondiale suggère des politiques foncières pour la croissance; en 2004, l'UE établit des directives pour des politiques foncières dans le cadre de la coopération au développement. Ainsi les questions foncières étaient traitées comme un problème de développement et pas encore comme un problème pour la sécurité alimentaire à l'exception des directives volontaires sur le droit à l'alimentation de 2004 qui mentionnent l'accès équitable aux ressources que doivent faciliter les Etats ainsi que protéger afin de garantir le droit à l'alimentation.

D'autre part, la gouvernance internationale de la sécurité alimentaire concernait plus la production agricole. Ainsi la FAO, organisation internationale créée en 1944 pour éradiquer la faim, avait pour rôle premier de stabiliser les prix agricoles et gérer les réserves. A cette époque, cette institution onusienne n'avait pas une grande place sur la scène internationale et fut donc supplantée par les Institutions Financières Internationales (IFI) qui traitèrent de sécurité alimentaire depuis les années 1980. La sécurité alimentaire était donc abordée de

manière libérale avec l'ouverture des marchés et l'incitation aux investissements. Ce modèle n'avait donc pas intérêt à mettre en avant la question du foncier sous l'angle de la sécurité alimentaire car en privant les paysans de leur terre, il favorisait l'agriculture industrielle au détriment de l'agriculture paysanne et de subsistance. Or ce lien entre le foncier et la sécurité alimentaire avait été fait par la société civile et mis en avant dans les années 2000 avec le phénomène des accaparements de terre dus aux investissements pour l'exportation de denrées alimentaires ou agrocarburants, justement promus par les IFI. Ainsi 50 à 80 millions d'hectares ont été sujets à négociation par des investisseurs étrangers, la plupart dans des pays à faibles revenus. La société civile avait alerté sur le fait que « ces accaparements de terres, ressources naturelles et forêts » étaient une des plus graves menaces pour la sécurité alimentaire car ils provoquent des déplacements de population, rendent la population vulnérable avec risques de conflits, ils polluent les sols et privent les populations locales de leur accès à la nourriture. Or les populations ont besoin de la terre et des ressources associées comme la forêt et l'eau pour la production de nourriture, mais aussi pour le logement qui sont ses moyens de subsistance.

Le déclencheur au niveau des institutions internationales a surtout été la crise alimentaire de 2008, les émeutes de la faim, le prix élevé des denrées alimentaires. Ce fut une remise en question du modèle néolibéral qui avait montré son incapacité à régler le problème de la faim dans le monde. Ainsi la relation a été faite entre les nouveaux défis mondiaux que sont l'urbanisation rapide, le changement climatique, l'insécurité alimentaire et le problème d'accès inéquitable à la terre, l'utilisation non durable de celle-ci ainsi que de faibles institutions. En effet, auparavant l'approche économique conventionnelle n'était pas adéquate pour adresser ces problèmes, étant linéaire et sectorisée (FAO et UN Habitat, 2009: 1). Des analyses avec d'autres approches furent alors faites. Elles reconnurent que l'accès à la terre améliore la sécurité alimentaire car il rend la nourriture disponible plus facilement et à bon marché, offrant une protection contre les chocs extérieurs en étant indépendant du marché (ILC, 2010 : 7). Cette étude de 2010 avait aussi montré que l'agriculture paysanne avait un taux de productivité plus élevé. De même les agences de développement remettaient en question ce modèle néolibéral avec des investissements dommageables aux petits agriculteurs (Coopération française au développement, 2009). En effet, parmi le milliard de personnes qui ont faim dans le monde, 500 millions sont de petits paysans et petites paysannes qui pratiquent l'agriculture de subsistance, dans les pays en développement et dont 200 millions n'ont pas (ou plus) d'accès à la terre. Ainsi ceux qui dépendent de leur terre pour se nourrir sont les plus exposés à l'insécurité alimentaire et ce, du fait de systèmes fonciers inéquitables. Avec des règles foncières faibles ou opaques, les populations les plus marginalisées ont des difficultés à

revendiquer leur accès à la terre et d' échapper à la faim. Or l'éradication de la faim dépend largement de la manière dont les personnes et les communautés ont accès et gèrent les terres, les pêches et les forêts. La reconnaissance du droit à la terre et aux ressources est encore très faible concernant les paysans. Cette protection de leurs droits pour atteindre la sécurité alimentaire commence par une meilleure gouvernance foncière. La gouvernance est la façon dont la société est gérée et dont les priorités et intérêts concurrents des différents groupes sont conciliés. Elle englobe les institutions formelles de gouvernement mais également les pratiques traditionnelles et les arrangements informels avec différents acteurs dont la société civile (Duncan, site web). Ainsi la gouvernance foncière se réfère à un ensemble de règles, procédures et structures qui définit et organise l'accès à la terre, son usage et transfert, la manière dont les décisions sont prises et mises en œuvre, le règlement des conflits liés à la terre. Une faible gouvernance, avec des institutions corrompues au profit des plus puissants est la cause de beaucoup de problèmes relatifs au foncier car elle rend les plus pauvres vulnérables. (UN habitat, 2009). Le phénomène des accaparements de terre avait été provoqué par une faible gouvernance avec des gouvernements corrompus qui, pour avoir des ressources monétaires immédiates et des promesses d'investissements, n'hésitent pas à vendre ou louer une partie du territoire à d'autres Etats ou grandes entreprises au détriment des populations autochtones<sup>2</sup>. Une faible gouvernance est due à un système juridique complexe et obsolète alors qu'une bonne gouvernance assure le droit à la terre et aux ressources naturelles, réduisant ainsi la faim grâce à la transparence, l'efficacité, le rendu de compte, la participation publique, l'équité (FAO, 2006).

Ainsi il est important d'améliorer la gouvernance foncière dans le monde. Pour que les principes de bonne gouvernance soient appliqués par tous les Etats, ils doivent être élaborés au niveau international. A cet effet, les institutions internationales décidèrent tout d'abord d'encadrer les investissements controversés. Cet encadrement a notamment été réalisé à travers les « Principes pour des Investissements Agricoles Responsables qui respectent les droits, les moyens de subsistance et les ressources » (RAI) formulés en 2010 conjointement par la Banque Mondiale, la FAO, le FIDA et la CNUCED. Le G8/G20 ont eux aussi formulé leur réponse face à la crise alimentaire en créant des groupes d'expert et un cadre stratégique mondial. Cependant la société civile rejeta ces solutions techniques inadéquates pour réguler des politiques qui violent les droits humains et le droit international sans prendre en compte le point de vue des populations. Par société civile, on entend la sphère, distincte de l'Etat, dans laquelle les citoyens, les organisations non gouvernementales et les mouvements sociaux, qui

2 Par exemple l'Ethiopie a mis en place des politiques d'exemptions d'impôts (loi de 2002) pour les investisseurs et l'indien Karuturi a obtenu la gratuité des 6 premières années de location des terres.

sont eux-mêmes des acteurs sociaux, souvent de pays en développement, auto organisés autour d'une identité commune (paysans, nomades, peuples autochtones...), s'organisent autour d'objectifs, de groupes ou de thèmes représentant un intérêt spécifique (Duncan, site internet). La société civile n'a pas été associée aux décisions évoquées précédemment dans les négociations et n'avait pas de moyen d'influence excepté en faisant une pression externe (dénonciation des pratiques, appel de Dakar contre les accaparements de terres). Or la société civile avait depuis longtemps fait le lien entre la sécurité alimentaire et foncière et a une toute autre vision prenant plus en compte l'équité et les droits de l'Homme. De plus, la société civile a une conception plus large de la sécurité alimentaire et de la gouvernance foncière. Elle a notamment développé le concept de souveraineté alimentaire<sup>3</sup>. La société civile a donc une vision prenant vraiment en compte la population et pouvant faire évoluer leur situation. Cependant elle a des difficultés à faire prendre en considération ses revendications face aux institutions financières.

D'autres institutions internationales souhaitent les intégrer concernant la gouvernance foncière. Il a été décidé, par ses Etats membres, soutenus par le G8/G20, la réforme du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA). L'objectif était qu'il serve de plateforme internationale multi acteurs, incluant les organisations intergouvernementales, les Etats et la société civile, et ce afin de répondre à la crise alimentaire. Le CSA est un comité intergouvernemental au sein de la FAO avec une portée internationale, ayant pour rôle de suivre les politiques de sécurité alimentaire pour éradiquer la faim. Ainsi après la réforme du CSA fin 2009, la société civile s'est vue accorder un rôle significatif : la participation de la société civile est désormais institutionnalisée. Le CSA a notamment remis à l'agenda le lien entre les questions de sécurité alimentaire et foncières, avec le projet de directives volontaires, qui sont des principes ayant l'objectif de guider les Etats du monde entier pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts (DGTPF). C'est lors de leur négociation que le nouveau mécanisme de participation et d'inclusion de la société civile a été mis en œuvre.

Les organisations de la société civile (OSC) peuvent se poser la question de leur participation à cette nouvelle structure. Ce système ne pourrait leur paraître qu'un semblant de démocratie et qu'une façon de légitimer des décisions qui ne correspondraient pas à leur

---

3 Déclaration de Nyéléni, 2007 : *la souveraineté alimentaire est le droit des peuples à une alimentation saine, culturellement adéquate et produit de façon écologique avec des méthodes durables et leurs droits à définir leur propre système d'alimentation et d'agriculture. Ce concept place ceux qui produisent, distribuent et consomment la nourriture au cœur du système alimentaire. Cela assure que les droits d'usage et de gestion des terres, des eaux, des semences et de la biodiversité sont dans les mains de ceux qui produisent la nourriture.*

vision. Ainsi, il est nécessaire de savoir s'il est vraiment utile de participer à ce système au sein du CSA qui serait un moyen d'atteindre leur objectif d'accès équitable à la terre et autres ressources et donc de souveraineté alimentaire ou s'il est préférable de rester dans de l'action externe. On peut donc se demander dans quelle mesure ce nouveau système d'inclusion, permet à la société civile d'avoir une plus grande influence sur les politiques internationales relatives au foncier qu'avant la réforme du CSA.

La société civile n'avait jamais vraiment été incluse dans l'élaboration des politiques internationales. Durant tout le 20ème siècle le modèle de décision était stato-centré et les OSC étaient tenues à l'écart par crainte qu'elles défiassent le modèle néolibéral dominant contre lequel elles s'opposaient (Rittberger, 2001). Elles ont commencé à être intégrées après la guerre froide, notamment dans les instances onusiennes par accréditation (McKeon, 2009) et plus dans des programmes de terrain par les IFI. Mais leur influence sur les politiques internationales continuait à être vue comme négligeable par les réalistes et les institutionnalistes qui reconnaissaient plus le pouvoir des Etats (Khagram, 2002 : 6). Or pour voir l'importance des ONG dans la gouvernance internationale et notamment dans les conférences onusiennes, il faut regarder au-delà de l'approche traditionnelle car le succès de ces dernières dépend des plus grandes capacités données aux acteurs non étatiques (Schechter, 2001 : 221). Ce pouvoir de capacité passe par un système plus inclusif et on remarque que l'OIT à constitution tripartite, incluant donc la société civile, a pris des textes progressistes comme la convention 169 sur le droit des peuples indigènes. Par ailleurs les approches traditionnelles ne prennent ainsi pas en considération l'influence des idées et des normes, mise en avant par les constructivistes, à savoir celle que les acteurs non gouvernementaux ont quand ils se mobilisent en utilisant l'information et en exerçant une pression (Khagram, 2002 : 11). De même Keck et Sikkink<sup>4</sup> énoncent que les réseaux actifs bien coordonnés et organisés ont une capacité d'influence, ce que j'avais remarqué en faisant un article sur la capacité des paysans à combattre les inégalités écologiques.

De là découle l'hypothèse selon laquelle ce nouveau système inclusif du CSA réformé donne plus de capacité d'action à la société civile et lui permet donc d'avoir une plus grande influence sur les politiques relatives à la gouvernance foncière et à la sécurité alimentaire par rapport à la situation avant la réforme, dans le cas où les OSC se saisissent vraiment de cette possibilité d'agir en étant activement engagées, coordonnées et en développant des stratégies autonomes. Ainsi, le fait que le système de fonctionnement soit inclusif serait un facteur

---

4 Keck et Sikkink, transnational advocacy networks in international and regional politics, 1998

déterminant pour l'influence de la société civile sur les politiques internationales et aurait vraiment un effet sur le phénomène d'influence dans le cas où il serait couplé à l'engagement et la coordination des OSC.

La première partie présentera la nouvelle structure du CSA réformée pour voir en quoi elle est inclusive et peut donner la capacité à la société civile d'être influente, d'autant plus si celle-ci se l'approprie. La seconde partie sera une étude de cas des négociations des DGTPF qui servira à examiner leurs stratégies pour optimiser la capacité gagnée grâce à la structure et si elles ont effectivement été influentes dans ce nouveau système.

### **Méthode:**

Il convient d'abord de contextualiser la réforme du CSA et sa place sur la scène internationale pour voir si l'influence de la société civile dans le CSA lui permet d'avoir une influence sur la politique internationale foncière en général. Je me baserai sur les travaux universitaires de Wise et Murphy (2012) qui ont travaillé sur les réformes suite à la crise alimentaire de 2008. Leur étude permet de voir les autres initiatives et donc la place de la réforme du CSA. La réforme a plus été étudiée par Von Braun et Brem-Wilson en 2010 qui met aussi en avant la perspective de la société civile au sein du CSA. Le fonctionnement du CSA va surtout être étudié à partir des documents de constitution du CSA. Ensuite pour montrer la nouveauté de ce système d'inclusion et voir quelles nouvelles possibilités s'offrent à la société civile, je fais une comparaison avec l'influence de la société civile dans les politiques internationales foncières et dans les organisations onusiennes auparavant en m'appuyant sur des ouvrages universitaires notamment celui de Nora McKeon, *The United Nations and Civil Society* de 2009. Ayant travaillé à la FAO et promu l'inclusion de la société civile, elle avait bien étudié la question de l'intérieur. Cela mettra donc en évidence les nouvelles opportunités qui s'offrent à la société civile avec la réforme et si elle pourrait avoir plus d'influence qu'avant. Je vais ensuite étudier le mécanisme que la société civile a mis en place pour participer au CSA et en tirer avantage, grâce au site internet du MSC et à la seule étude réalisée pour le moment, par J. Duncan et Barling de 2012, sur la participation de la société civile dans le CSA réformé avec le MSC. Par ailleurs, pour évaluer son engagement, sa coordination et ses stratégies je me base sur des entretiens<sup>5</sup> que j'ai eus avec des personnes ayant participé au MSC. En effet cela est utile pour comprendre les stratégies d'organisation (en plus de l'étude de certains documents internes de stratégie notamment concernant le lobby), la dynamique interne (avec les différents points de vue des acteurs) et la coordination

---

5 Voir les questions et extraits à l'annexe 4

de la société civile lors de l'élaboration des DGTPF que je vais prendre comme cas d'étude s'agissant de la première négociation avec ce système inclusif. J'ai donc sollicité une douzaine d'acteurs ayant participé groupe foncier qui est le groupe au sein du MSC qui travaillait sur les DGTPF. J'ai donc eu des entretiens avec des ONG belges de lutte contre la faim (FIAN<sup>6</sup> Belgium et Oxfam), une experte de la politique foncière de l'ONG Transnational Institute, dont les écrits m'ont aussi servi, une membre d'ONG de pêcheurs, un représentant de peuple indigène et une observatrice universitaire. J'ai aussi interrogé la conseillère du Rapporteur Spécial des Nations Unies pour le Droit à l'Alimentation qui a suivi les négociations et ce afin d'avoir un point de vue externe sur l'organisation de la société civile. Ces entretiens avaient pour objectif de me permettre de savoir aussi les attentes de la société civile, les difficultés rencontrées lors des négociations (ex : blocage d'Etats) et d'évaluer déjà l'influence qu'elle a pu avoir dans la rédaction des directives. Pour analyser l'influence de la société civile avec ce nouveau système, je prends le premier exemple de négociation des DGTPF. Cette étude de l'influence de la société civile sur le texte des directives volontaires se fait par une analyse textuelle des différentes versions des directives (disponibles sur le site du CSA) en comparaison avec les propositions de la société civile à chaque étape du processus. Je m'appuierai en outre sur des rapports d'évaluation d'OSC, des articles sur le site internet d'OSC et de presse électronique qui ont suivi l'adoption. Enfin pour ce qui est de l'implication de la société civile quant à la mise en œuvre des directives, je prendrai les exemples dans lesquels est impliqué FIAN au niveau européen et belge, d'autres écrits d'OSC dont ceux de Sofia Monsalve qui fut coordinatrice du groupe de travail foncier ainsi que les projets de documents techniques de la FAO.

---

6 Voir présentation en annexe 5.

## **Partie I : Un nouveau mécanisme donnant aux OSC la capacité d'avoir une plus grande influence sur la politique foncière**

La réforme du CSA a pour objectif d'améliorer la gouvernance de la sécurité alimentaire ce qui passe par la constitution d'un cadre plus inclusif comparativement aux autres institutions traitant de la question alimentaire et foncière (chapitre I). Pour que ce cadre soit effectivement inclusif et leur donne une réelle capacité d'influence les OSC doivent y contribuer (chapitre II).

### ***Chapitre I. Le CSA réformé : un cadre d'action se voulant plus inclusif de la société civile***

Face à un problème de gouvernance de la sécurité alimentaire (section 1), le CSA a été choisi pour être l'organe d'une gouvernance renouvelée subissant ainsi une réforme profonde (section 2).

#### **Section 1: Le manque d'une institution efficace et démocratique traitant de sécurité alimentaire et des questions foncières**

Le CSA n'a jamais été influent sur la scène international (I) mais présente néanmoins une solution à la déliquescence de la gouvernance internationale de la sécurité alimentaire (II).

##### **I- Un CSA peu puissant parmi d'autres acteurs**

###### **A. De nombreux acteurs agissant sur le foncier et la sécurité alimentaire**

Ces 30 dernières années, les organisations internationales qui travaillent sur les thématiques relatives à la sécurité alimentaires et l'agriculture se sont multipliées.

###### **1) Les institutions sans mandat spécifique**

Les institutions comme la Banque Mondiale, le FMI et l'OMC (appelées Institutions Financières Internationales, ci-après IFI), bien que n'ayant pas le mandat spécifique de travailler sur l'alimentation et l'agriculture se saisissent de la question. En effet, elles sont sous l'influence des Etats occidentaux plus puissants (avec un système de vote par quote-part) qui ne veulent pas laisser la gouvernance aux institutions onusiennes dans lesquelles les pays en développement ont de plus en plus de poids (avec un système de vote : un pays égal une voix)

(Brem-Wilson, 2010).

Ainsi, une des plus importantes institutions s'occupant de la sécurité alimentaire est, depuis la création d'un groupe de travail sur l'agriculture dans les années 1960, la Banque Mondiale. Cette une institution financière fournit des prêts à des pays en développement pour des programmes. Elle est bureaucratique et liée aux ministres des finances. Elle a beaucoup de financement contrairement aux institutions basées à Rome (FAO, FIDA, PAM) donc exerce une large influence sur la prise de décision bien qu'elle ait moins d'expertise. Ainsi depuis 1980 les Institutions Financières Internationales domine la gouvernance de la sécurité alimentaire. Or, selon le rapporteur spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation, les IFI ont une position libérale en encourageant l'ouverture des marchés, la privatisation des services agricoles et l'orientation vers l'exportation, ce qui contribue à la faim dans le monde. Néanmoins, depuis 2003, avec le rapport Deinenger, la Banque Mondiale reconnaît l'efficacité des modes de régulation coutumiers et la responsabilité de réguler le marché. Elle prend donc plus en compte le social et le politique mais va allouer une terre à celui qui va en faire l'usage le plus productif. (Coopération française au développement, 2009). La Banque Mondiale a été à l'initiative des principes d'investissement agricoles responsables (RAI) en 2010 qui sont des bonnes pratiques que devraient suivre les entreprises<sup>7</sup>. La société civile rejeta fortement ces principes qui, selon son avis, légitiment les accaparements de terres. Avec ce code de conduite volontaire, les nouvelles transactions de terres le respectant, sont alors vues comme une opportunité de développement alors qu'il ne prend pas en compte les intérêts des populations vulnérables, leur accès à la terre et les réelles causes de pauvreté rurale. (Borras et Franco, 2010:510). Le code de conduite est toujours ancré dans le même paradigme du développement, se basant sur les investissements étrangers et les industries alimentaires (Borras et Franco, 2010:515) avec un droit de propriété claire et sans prise en compte du contexte ni rendu de compte. De plus les forums du G8 et du G20 interviennent aussi sur les questions de la sécurité alimentaire et promeuvent aussi les investissements agricoles responsables. Or ils sont puissants et exclusifs.

Des initiatives ont aussi été prises régionalement. Ainsi, l'OCDE aussi a fait des directives pour les entreprises multinationales qui promeuvent l'auto-évaluation. L'Union Européenne a également établi des directives concernant la politique foncière en 2004 qui prend en compte le contexte et les populations locales (consultation, évaluation des risques, accès à l'information), mais toujours avec une logique de croissance (Coopération française au

---

<sup>7</sup> Les sept principes sont : respecter les droits sur la terre et les ressources naturelles ; assurer la sécurité alimentaire ; assurer la transparence, la bonne gouvernance, et un environnement propice ; consultation et participation ; agro-investissement responsable ; soutenabilité sociale ; soutenabilité environnementale.

développement, 2009). De même, l'Union Africaine a ses propres directives concernant les régimes fonciers<sup>8</sup> mais plus progressistes.

Les positions de ces acteurs internationaux ne faisaient que contribuer à l'insécurité alimentaire. Or ils dominaient face à la faible autorité de l'institution onusienne spécialisée : la FAO.

## 2) La FAO et ses forums

La FAO a été fondée en 1945, basée sur un accord de 44 pays et est une institution spécialisée des Nations Unies. L'objectif central était d'éradiquer la faim. Son mandat est donc centré sur l'alimentation et l'agriculture. La FAO articule son travail à partir de trois axes qui sont : le travail normatif qui inclut la collecte, l'analyse et la dissémination d'information ; le développement de nouvelles recherches méthodologiques et la production de guides de bonnes pratiques (par exemple, les directives concernant les bonnes pratiques en matière de baux agricoles de 2002) ; le travail sur le terrain qui consiste en l'assistance technique à travers de projets dont 22% sont relatifs à l'accès à la terre (Monsalve, 2008) et à l'échange entre les différents gouvernements. Elle offre des services dans les pays et joue le rôle d'un forum neutre dans lequel les politiques sont négociées et débattues. La FAO a de l'importance pour les pays nouvellement indépendants dans les années 1960. Après la conférence mondiale sur l'alimentation en 1974, la FAO proposa de créer le conseil alimentaire mondial qui est voué à l'échec ce qui éroda son pouvoir en faveur des IFI. Or à partir des années 1980, l'agenda de ces derniers se libéralise ce qui influe sur la stratégie de la FAO qui considère la sécurité alimentaire comme étant basée sur le marché. Le plan d'action de la FAO en 1996 confirme cette orientation. A l'inverse la FAO essayait d'influencer la Banque Mondiale à travers son expertise. Ainsi la FAO a collaboré dès ses débuts avec la Banque pour la reconstruction et le développement et cette relation s'est institutionnalisée en 1964. Elle a ainsi participé à des documents de stratégie de la Banque mondiale (Monsalve, 2008:33)<sup>9</sup>. Néanmoins, dans ses projets de coopération avec la Banque Mondiale, la FAO appliquait une orientation basée sur le marché (Monsalve, 2008:40). La FAO a aussi pu, grâce à son expertise, influencer la stratégie de développement rural de la Banque Mondiale lors de la Conférence Internationale sur la Réforme agraire et le Développement Rural (CIRADR) de 2006 (Monsalve, 2008:34). Les conférences de la FAO qui traitent de réformes agraires ont toujours recueilli plus de légitimité aux yeux de la société civile. Aussi, la conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural en 1979 affirmant le droit de chaque Etat d'exercer sa souveraineté sur

8 «Cadre et Lignes directrices de la politique foncière en Afrique », Union africaine, Banque africaine de développement et Commission économique pour l'Afrique,2010.

9 Exemple : *Reaching the Rural Poor*, Banque Mondiale 2002

ses ressources naturelles a-t-elle donné naissance à la Charte des paysans. Depuis 2005, la FAO a travaillé sur les politiques d'administration des terres, la résolution de conflits liés aux terres, le développement territorial reprenant ainsi de l'indépendance face aux IFI. Cependant, sa vision bureaucratique demeure et ralentit son action. Beaucoup de rapports ont demandé des changements<sup>10</sup> mais les réformes avaient des difficultés à se faire. De plus elle agit séparément du FIDA et du PAM, alors que leurs mandats sont proches, et ses ressources sont insuffisantes. Ces trois institutions sont pourtant reliées par le CSA.

## **B. Les fonctions limitées du CSA**

Le CSA a été créé en 1974 après les crises alimentaires des années 1970. Il est basé à la FAO. Il s'agit d'un Comité intergouvernemental au sein de la FAO qui opère à travers un secrétariat formé par toutes les agences des Nations Unies en rapport qui ont leur siège à Rome (FAO, FIDA, PAM). Il devait servir à l'examen et au suivi des politiques relatives à la sécurité alimentaire pour éradiquer la faim et la malnutrition dans un délai de 10 ans. Son mandat originel inclut de revoir les demandes et offres de stock et d'évaluer les niveaux de stock à l'import et export. En 1996, il a été mandaté par le Sommet Mondial de l'alimentation pour coordonner et suivre la mise en œuvre du plan d'action pour diminuer de moitié le nombre de personnes souffrant de la faim d'ici à 2015.

Il est composé de membres, de participants et d'observateurs. Tous les Etats membres de la FAO, du FIDA et du PAM ou des Nations Unies peuvent être membres du CSA. Le CSA compte actuellement 127 Etats membres. Les participants peuvent être des représentants d'institutions ou d'organes du système des Nations Unies, d'organisations de la société civile ou d'organisations non gouvernementales et de leurs réseaux, de systèmes internationaux de recherche agricole, d'institutions financières internationales ou régionales, et de représentants d'associations du secteur privé ou de fondations philanthropiques privées. D'autres organisations intéressées, dont les activités sont pertinentes pour les travaux du Comité, peuvent être invitées en qualité d'observateurs à des sessions entières du CSA ou à l'examen de tel ou tel point à l'ordre du jour (site web de la FAO).

Historiquement, le CSA a joué un rôle mineur dans les politiques internationales et a généralement été inefficace et inactif du fait du manque d'intérêt de la part des Etats et d'un budget insuffisant (Duncan et Barling, 2012).

Face à la multitude d'organisations internationales travaillant sur les thématiques de sécurité alimentaire et l'agriculture, deux problèmes se posaient : la fragmentation des

---

<sup>10</sup> Une évaluation de la FAO de 2007 et des revues de la FIDA en 2005 et 2008.

stratégies, cadres, normes et politiques qui se desservent et le manque d'espace inclusif. Ainsi, il y avait une nécessité de réforme du système de gouvernance sur ses questions de sécurité alimentaire et foncier.

## **II- Une réforme nécessaire du système de gouvernance alimentaire**

### **A. La crise comme fenêtre d'opportunité pour une évolution de la gouvernance internationale relative à la sécurité alimentaire**

En 2008, avec la montée des prix des denrées alimentaires et les émeutes de la faim, la question de la sécurité alimentaire revient à l'agenda international. En effet, les crises alimentaires et financières mettent en évidence le problème structurel de la faim qui touche un milliard de personnes, essentiellement les producteurs vivriers et autres travailleurs ruraux. Ce problème est principalement dû à une faible gouvernance agricole et alimentaire ainsi qu'à un manque de volonté politique et de coordination. En effet, avec la fragmentation institutionnelle, il n'existe pas d'espace de dialogue pour la politique de la sécurité alimentaire ce qui faisait que la pensée néolibérale était dominante. Avec la crise due à des marchés non-régulés, cette pensée est encore plus remise en cause par la société civile qui s'organise et devient plus efficace (Brem-Wilson, 2010). Il y avait donc une nécessité de réforme surtout si la demande de nourriture double d'ici 2050 et que le changement climatique induit d'autres risques (Leather, 2010). Par conséquent, un organe international indépendant est nécessaire pour prendre de rapides décisions lors de crises, permettre de coordonner les réponses des gouvernements et des organisations internationales et de créer un réseau pour rassembler l'expertise comme cela existe pour la santé publique (Von Braun, 2010).

Ainsi, face à cette crise de nombreuses initiatives furent prises pour combler les failles de la gouvernance relative à l'alimentation et l'agriculture.

### **B. Les différentes initiatives d'évolution**

#### 1) Les initiatives des grandes puissances

Tout d'abord, face à cette crise, en avril 2008, le secrétaire général des Nations Unies a lancé le groupe d'action de haut niveau (HLTF) du système des Nations Unies sur la sécurité alimentaire mondiale pour améliorer la coordination inter-agences entre les 20 entités ayant des mandats relevant de la sécurité alimentaire. Son cadre fut déterminé par le cadre global d'action<sup>11</sup>. Ce document fut critiqué par la société civile car il n'adressait pas suffisamment le droit à l'alimentation et certains éléments étaient vus comme aggravant le problème sans prendre en compte la voix des populations rurales (Wise et Murphy, 2010:9-10).

---

11 Cadre global d'action actualisé, 09/2010 : [http://un-foodsecurity.org/sites/default/files/UCFA\\_French.pdf](http://un-foodsecurity.org/sites/default/files/UCFA_French.pdf)

Ensuite, les chefs d'Etat influents ont mis la sécurité alimentaire comme une priorité à l'agenda. Ainsi, depuis avril 2008, le G8 et le G20, sous la présidence française, ont adressé, à plusieurs sommets, les problèmes de volatilité des prix et spéculation, de l'accaparement de terre en faisant la promotion des investissements agricoles responsables et de l'aide nutritionnelle et humanitaire (Wise et Murphy, 2012). Le président français Sarkozy a proposé la création en juin 2008 du partenariat mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire (GPAFS) pour une meilleure coordination, expertise et aide financière endossé en juillet 2008 par le G8. En juillet 2009 le G8 lui a contribué à la déclaration de l'Aquila<sup>12</sup> qui plaide pour une augmentation de la productivité, une croissance du secteur privé, une expansion de l'emploi et des opportunités de travail décent, un soutien à la bonne gouvernance, un progrès social, des marchés efficaces, un rejet du protectionnisme, une spéculation suivie et la mise en œuvre du GPAFS. Le G20 a lui mis en place le programme international pour l'agriculture et la sécurité alimentaire (GAFSP). Ces forums n'ont pas permis d'inclure d'autres acteurs ni d'adresser le problème en substance (Wise et Murphy, 2012:24). En effet, les recommandations concernant les agrocarburants, les réserves de nourriture, le soutien à une agriculture durable et aux petits paysans, et les règles d'investissement respectant les droits des communautés ont été faibles. De plus, la plupart des dons se font par une aide bilatérale et non par le GAFSP (Wise et Murphy, 2012:25). Ces initiatives du G8/G20 et HLTF sont trop centrées sur les solutions technologiques, les industries agroalimentaires, la libéralisation et avec un consensus sur les agrocarburants (McKeon, 2011).

Ainsi face à ces initiatives prises au sommet, la société civile et certains gouvernements se sont fortement mobilisés, exigeant un organe avec un mandat clair, moins bureaucratique, plus légitime, transparent et inclusif, impliquant l'ensemble des 193 pays membres de l'ONU, ainsi que la société civile. Cette mobilisation a contribué à impulser la réforme du CSA.

## 2) La décision de réforme du CSA

Après recommandation du groupe d'action de haut niveau du système des Nations Unies, en octobre 2008 lors de la trente-quatrième session du CSA, les Etats membres décidèrent de la réforme du CSA, suivant la dynamique actuelle de changement au sein de son institution mère, la FAO. Le CSA avait un rôle limité mais le potentiel de faire bien plus en étant renforcé (Von Braun 2010). Il était donc le candidat idéal d'autant plus qu'il est plus légitime avec la règle « un pays égal une voix. » et plus ouvert à un changement de paradigme. Cette réforme fut soutenue par le G8, le G20 mais aussi l'assemblée générale des

---

12 Déclaration commune de l'Aquila sur la sécurité alimentaire mondiale, 10/07/2009

Nations Unies, l'Union européenne et fut à l'ordre du jour du sommet mondial sur la sécurité alimentaire de 2009. Ce fut la FAO qui prit la direction de la réforme du CSA pour qu'il serve de plateforme internationale multi acteurs pour adresser les problèmes d'insécurité alimentaire, renouvelant ainsi la gouvernance en matière de sécurité alimentaire mondiale.

Le mécanisme pour produire le document de réforme fut un groupe de contact établi par le bureau du CSA et sous la supervision de sa présidente Maria Del Carmen Squeff. Ce groupe de contact se réunit sept fois d'avril 2009 à octobre 2009. Il était divisé en 4 groupes de travail (rôle et vision ; membres et prise de décision ; mécanisme et procédure ; le groupe d'experts de haut niveau). La réforme du CSA fut adoptée lors de sa 35ème session en octobre 2009.

Cette initiative pourrait constituer une première étape en vue de la démocratisation des processus internationaux de prise de décisions en matière d'alimentation et d'agriculture. Au cours des dernières décennies, tant les questions inscrites à l'ordre du jour que les décisions prises dans le domaine du foncier et des ressources naturelles ont été fortement influencées par les institutions financières internationales (IFI), entraînant des conséquences désastreuses. L'influence nouvelle du CSA va dépendre de la manière dont est faite la réforme et de son nouveau mandat.

## **Section 2 : la réforme profonde du CSA**

La réforme du CSA lui donne du potentiel dans la gouvernance internationale de la sécurité alimentaire (I) ce qui pourrait donner par ce biais plus d'influence à la société civile dans la gouvernance foncière en général d'autant plus qu'il est inclusif.(II).

### **I- Un CSA réformé avec du potentiel**

#### **A. Des missions ambitieuses**

##### **1) Sa vision et son rôle redéfinis**

La réforme a redéfini la vision et le rôle du CSA pour se concentrer sur les défis que sont l'éradication de la faim et plus précisément le droit à l'alimentation, et adopter des règles pour qu'il devienne la plateforme centrale des Nations Unies s'occupant de la sécurité alimentaire (CFS, 2009/2: Paragraphe 2). Cette plateforme aurait pour objectif d'adresser les causes de l'échec de la gouvernance mondiale, de renforcer ses liens avec le niveau local, national et régional tout en appliquant le principe de subsidiarité, soutenir l'expertise à travers la création du groupe d'experts de haut niveau et surtout étendre la participation pour que la voix de tous les acteurs soit entendue (CFS, 2009/2: Paragraphe 2). Le CSA réformé cherche à être concret,

orienté vers l'action et avoir un lien avec la réalité du terrain (CFS, 2009/2: Paragraphe 23). La réforme devait lui permettre d'intervenir sur les crises à court terme mais également sur des questions structurelles à long terme.

Les membres ont convenu que l'exercice effectif des nouveaux rôles du CSA serait progressif. À compter de l'adoption, les premières activités (phase 1 jusqu'en octobre 2010), du CSA relevaient plus particulièrement de la coordination à l'échelle mondiale pour renforcer la collaboration entre différents acteurs (CFS, 2009/2: Paragraphe 5.i), de la convergence des politiques avec l'élaboration de stratégies internationales et de directives volontaires (CFS, 2009/2: Paragraphe 5.ii), de l'appui et des avis donnés aux pays et aux régions sur la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de leur plan d'action (CFS, 2009/2: Paragraphe 5.iii). Au cours de la Phase II, il était prévu que le CSA se charge progressivement de fonctions supplémentaires telles que la coordination aux niveaux national et régional en leur apportant un soutien (CFS, 2009/2: Paragraphe 6.i), en promouvant l'obligation de rendre compte, la mise en commun des pratiques optimales à tous les niveaux (CFS, 2009/2: Paragraphe 6.ii), et en élaborant un cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition comme guide en vue d'une action synchronisée (CFS, 2009/2: Paragraphe 6.ii).

Ainsi le CSA réformé tint sa première session (36ème session) en 2010 qui eut pour thème la gouvernance foncière et les défis que comportent l'insécurité alimentaire et les vulnérabilités. La session suivante traita de la manière d'augmenter la sécurité alimentaire et l'investissement des petits agriculteurs, du genre et de la volatilité des prix. Il convoqua aussi une session extraordinaire pour l'adoption des directives volontaires en mai 2012.

## 2) Les défis

Avec ses missions ambitieuses, le CSA devra faire ses preuves. En effet, il doit montrer qu'il peut adresser des questions controversées et prendre des décisions qui ne peuvent être prises ailleurs. Son rôle comme forum effectif pour adresser des problèmes sérieux peut être défié à moins que le mandat du CSA soit clairement défini et étendu pour permettre une action contraignante (Ahmad, 2011). Le risque est qu'il soit un forum d'échange entre les pays en développement et la société civile mais que la décision réelle sur les programmes agricoles soient prise ailleurs. Face aux institutions puissantes (G20, Banque mondiale...), il doit affirmer sa centralité et être reconnu, en se mettant en relation avec les autres institutions onusiennes traitant de la question (Brem-Wilson, 2010:31). Dans le cas contraire le risque de fragmentation et d'incohérence de la gouvernance demeure. Il a du potentiel mais celui-ci pourrait être réduit à néant si les Etats ne s'engagent pas, notamment financièrement, et qu'il manque de ressources et de capacité. Une obstruction du secteur privé et de certains Etats n'est

pas à exclure (Brem-Wilson, 2010:5). En effet, le CSA réformé reste intergouvernemental et reconnaît les membres étatiques comme les acteurs principaux (droit de vote, importance des plans étatiques pour éradiquer la faim, et ce sont eux qui sont redevables (Brem Wilson, 2010 : 20)). Or, on peut se demander si les Etats veulent qu'il ait une autorité. En effet, le financement du CSA n'est pas souvent évoqué dans les programmes des autres organisations internationales ni dans des déclarations mondiales sur la sécurité alimentaire. Le problème est qu'il n'est pas vraiment indépendant du point de vue du financement et est sous le contrôle des institutions onusiennes (Von Braun, 2010).

## **B. Un fonctionnement ouvert**

Les membres du CSA sont les représentants des Etats qui seuls ont le droit de vote. Par ailleurs, le CSA comprend des participants : des organisations de l'ONU, des institutions financières, des membres du secteur privé et de la société civile. Les participants ont le droit d'intervenir en plénière et dans les groupes de travail. Ils contribuent à la préparation des réunions et agenda et présentent des documents de propositions. En plus des participants réguliers, des observateurs peuvent être invités (institutions régionales, ONG, OSC, autorités locales...). Ces acteurs se réunissent chaque année en session plénière qui est l'organe central de prise de décisions, de débats et de coordination ([www.fao.org](http://www.fao.org)). En plus de la plénière, le CSA a différentes composantes pour faciliter son travail et fournir des représentations durant les périodes entre les sessions (voir schéma en annexe 1). Il est donc composé d'un bureau qui est l'organe exécutif chargé de l'administration (préparation de documents...), de la coordination et la direction des travaux du groupe d'experts, avec un président et des représentations régionales de 12 pays membres ; d'un groupe consultatif, qui assiste le bureau pour les objectifs et le lien entre les acteurs, composé de cinq représentants des organes de l'ONU, quatre représentants de la société civile, un représentant d'un organe de recherche, un représentant d'une institution financière internationale et deux représentants d'une fondation ou du secteur privé (Duncan et Barling, 2012) ; d'un secrétariat permanent, rotatif entre les trois institutions basées à Rome (FAO, FIDA, PAM), qui assiste les autres organes ; et d'un groupe d'experts de haut niveau qui comprend un comité directeur, composé d'experts et spécialistes de divers domaines liés à la sécurité alimentaire et à la nutrition faisant des rapports pour aider les acteurs à élaborer des stratégies, et une liste d'experts, qui sert à constituer des équipes spéciales de projet chargées d'analyser des questions liées à la sécurité alimentaire et à la nutrition ([www.fao.org](http://www.fao.org)). Le groupe d'expert de haut niveau a fait, par exemple, un rapport à propos des investissements sur les terres en 2011. Ce rapport mettait en

avant le fait que la terre n'était pas une marchandise et qu'il n'y avait pas de preuve que les investissements amélioreraient les conditions de vie des paysans (Wise et Murphy, 2012:25).

Par ailleurs, le CSA réformé fait des autres institutions onusiennes ses partenaires. Ainsi, les conférences et réunions régionales de la FAO, du FIDA et du PAM devraient consacrer une partie de leur ordre du jour à la diffusion des recommandations du CSA. Chaque année, le CSA réformé rend compte de ses activités au Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies (ECOSOC).

Le CSA a des ambitions et du potentiel. Néanmoins, ce potentiel ne pourra pas se réaliser indépendamment de l'engagement des OSC qui peuvent contribuer aux propositions politiques, maintenir les ambitions étatiques, apporter leurs réalités du terrain, relayer et faire connaître le CSA dans leurs réseaux et auprès des gouvernements (Brem-Wilson, 2010:5). Par conséquent, avec la réforme le CSA est devenu plus inclusif.

## **II- Un CSA historiquement inclusif**

### **A. L'intérêt grandissant des institutions onusiennes à inclure la société civile**

#### 1) L'inclusion par les institutions onusiennes en général

Les institutions onusiennes ont voulu avoir plus de liens avec les OSC car elles sont bénéfiques à leur fonctionnement. En effet, elles peuvent être utiles non seulement en tant que fournisseurs de service dans le suivi mais aussi dans le débat en tant que source de connaissance, qui augmente la qualité de prise de décision grâce à la variété des vues et des expériences, et pour contribuer à la recherche d'un paradigme plus équitable et durable (McKeon, 2009:7). La participation des ONG dans ces événements est essentielle pour éveiller, à l'attention du public, les problèmes globaux et soutenir les institutions dans leurs réponses (Schechter, 2001) ce qui les légitime et peut améliorer l'image de l'institution.

Les institutions onusiennes, contrairement aux institutions financières internationales, ont très tôt inclus les ONG à qui elles donnaient une accréditation. Ainsi, l'ECOSOC a accrédité des ONG dès 1946. Elles furent présentes lors de la conférence sur les droits de l'Homme en 1968 et à la conférence environnementale de Stockholm en 1972. La participation de la société civile s'est accélérée après la fin de la guerre froide et les grandes conférences des années 1990 où elles ont avancé des propositions nouvelles et exercé une pression politique influençant ainsi l'agenda, les décideurs politiques et l'opinion publique (Duncan et Barling,

2012:146). Ainsi les OSC donnèrent un tiers des discours à la quatrième conférence mondiale des femmes à Pékin en 1995 et de même au débat de la commission des droits de l'Homme en 2003 (Clark, 2003 : 3). Cependant, la culture institutionnelle de l'ONU et sa bureaucratie étaient un frein à l'intégration des OSC car elles ne savaient comment atteindre les membres. Ainsi ces derniers ne savaient pas qui elles représentaient et la connaissance scientifique était privilégiée.

Dans les années 2000, l'ONU entama un processus de réforme en nommant un panel d'experts pour les relations avec la société civile en vue de plus les inclure et de débloquent un fond pour aider les OSC des pays en développement. (McKeon, 2009). Par ailleurs, l'OIT est un exemple d'organisation inclusive avec son fonctionnement tripartite.

## 2) Les institutions de Rome de plus en plus inclusives

Concernant les opportunités des OSC à intervenir dans le domaine de la sécurité alimentaire, la FAO a accordé un statut d'observateur depuis 1945 et la possibilité de participer à des réunions d'experts et à des conférences techniques. La campagne mondiale contre la faim de 1960 intégrait pour la première fois le secteur non gouvernemental. En trente ans, la campagne a développé une approche innovante de l'action avec les OSC. Ainsi les OSC avaient l'opportunité de soutenir les débats de la FAO et de contribuer à la prise de décision notamment à travers les consultations régionales préalables aux conférences de la FAO et à travers les congrès mondiaux et l'alimentation en 1963 et 1970 (CSA, 2008). De même la conférence mondiale sur l'alimentation de 1974 accorda le statut d'observateur à des ONG (161). Puis en 1992, lors de la conférence internationale sur la nutrition, elles furent considérées comme des participantes à part entière et ont fortement contribué à l'identification des thèmes et à la préparation des documents. Néanmoins ces conférences ne reconnaissaient pas l'importance des autres composantes de la société civile représentant des secteurs de la population (mouvements sociaux, paysans, peuples indigènes). Ceux-ci étaient moins présents car moins structurés et moins organisés contrairement aux ONG du Nord qui avaient formé un comité de soutien international pour faciliter le réseau et les liaisons (McKeon, 2009). De plus, les officiers de l'ONU et les représentants gouvernementaux hésitaient à s'engager avec ces acteurs car la catégorie société civile était trop vaste et hétérogène. Ainsi les ONG présentes étaient occidentales, spécialisées dans le suivi de l'ONU avec une compétence technique de plaidoyer et disposant de moyens financiers. Les institutions évoluèrent à cet égard seulement dans les années 1990 avec les sommets mondiaux et l'utilisation du terme de société civile<sup>13</sup> à partir de 1996 lors du sommet mondial de l'alimentation qui les avait invitées

---

13 Le terme société civile recouvrait beaucoup d'organisations du local à l'international, incluant les populations

en tant qu'observateurs (400 OSC) et plus de 100 OSC avaient participé comme délégués de leur gouvernement (Duncan et Barling, 2012). Elles avaient participé activement à la préparation et étaient autorisées à participer aux débats et groupes de travail. Lors de ce sommet, le CSA avait été le comité qui avait le mieux inclus la société civile et à partir de ce moment, la participation des OSC dans le CSA et la formulation des politiques de la FAO est de plus en plus importante (McKeon, 2009:118). En effet, le CSA était chargé de suivre la mise en œuvre du plan d'action du sommet donc devait assurer une participation effective des OSC dans ce processus. Ainsi les OSC pouvaient parler sur un pied d'égalité avec les délégués et notamment à la 25ème session sur la participation élargie de la société civile et des autres partenaires dans le travail du CSA. De plus, à la suite du sommet mondial de l'alimentation, la FAO a adopté une stratégie (en 1999) pour collaborer avec les OSC et formuler un dialogue avec elles. Au sein de la FAO, le président avait comme pratique de permettre aux observateurs de prendre la parole à la fin de la discussion sur un point précis de l'agenda. Mais cela était insatisfaisant puisque que les gouvernements avaient déjà pris les décisions. Par conséquent, les membres avait adopté des modèles de participation alternatifs. Ainsi la conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural (CIRADR) en 2006 a permis d'être un succès grâce à la qualité de la participation de la société civile et son interaction avec les autres acteurs, ce qui en fait une référence. La FAO a respecté l'espace d'organisation autonome de la société civile, les mouvements sociaux se sont vus offrir des opportunités de débats et le FIDA a aidé à financer le forum parallèle. La FAO a reconnu que les OSC avaient contribué à la qualité du dialogue et celles-ci avaient soutenu les positions de la FAO à plusieurs occasions (McKeon et Kalafatic, 2009:18). Le FIDA a créé le farmers' forum comme espace d'interface et d'échange avec la société civile. Avant même la réforme, le CSA permettait aux OSC d'intervenir sur un pied d'égalité avec les gouvernements. Ce fut ainsi le cas pour les directives de 2004<sup>14</sup> où la qualité de leur apport fut reconnue.

Pourtant, ces pratiques n'étaient pas institutionnalisées et donc pouvaient être remises en question. De plus, il était nécessaire d'élargir l'engagement de la société civile dans son ensemble et lui garantir un cadre d'action pérenne. La réforme du CSA est vouée en partie à une plus grande inclusion de la société civile.

## **B. Une grande place accordée aux OSC dans la réforme du CSA**

### **1) Une participation active des OSC dans la réforme**

---

rurales et urbaines, les ONG humanitaires, environnementales, et de développement, les organisations confessionnelles mais aussi les institutions académiques et professionnelles. (CSA, 2008)

14 Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire adoptées en 2004 par le CSA.

La présidence du CSA a décidé d'ouvrir le processus de réforme à tous les acteurs. Les organisations de paysans, aux côtés d'ONG internationales se sont en effet activement engagées dans le processus de négociation de la réforme du CSA, qui a duré une année complète, et ont été capable d'intervenir sur une même base que les gouvernements. En effet elles pouvaient répondre aux propositions de réforme à travers le site internet du groupe de contact et participer et intervenir aux réunions. Les OSC, principalement par le biais du Comité international pour la planification de la souveraineté alimentaire (CIP)<sup>15</sup>, revendiquaient notamment : un rôle central dans la mise en œuvre et le suivi de la politique ; la primauté des Etats quant à la prise de décision car elles les considèrent redevables et responsables de l'élimination de l'insécurité alimentaire ; une plus grande participation des OSC, notamment les organisations représentant les peuples et paysan, basée sur le principe d'autonomie ; et une référence au droit à l'alimentation (Brem-Wilson, 2010:12). Il a été reconnu qu'elles ont influencé de manière significative la nature et les règles de fonctionnement et ont apporté des contributions fondamentales à la réforme, notamment par écrit grâce à leur travail coordonné. Cette influence peut se voir dans le document final qui inclut l'importance du rôle de la formulation des politiques et la production d'un cadre stratégique, la nécessité des liens entre les différents niveaux, l'importance d'un espace pour les paysans, la nécessité que la participation de la société civile soit fondée sur le principe d'autonomie, la nécessité d'un groupe consultatif. Globalement, le CIP était satisfait de la réforme même s'il était opposé à la référence au secteur privé, aux institutions financières internationales, à l'OMC et aux organisations philanthropiques et au GAFSP. Ainsi l'engagement de la société civile a contribué à former la structure inclusive montrant ainsi que le facteur d'engagement de la société civile a une incidence sur le facteur structurel aussi en amont.

## 2) Une inclusion institutionnalisée

Pour la première fois dans les institutions internationales, les organisations de la société civile sont considérées formellement comme participantes de plein de plein droit aux côtés des Etats, organisations internationales et du secteur privé et peuvent faire des interventions directes. Maintenant elles sont donc clairement identifiées et considérées par les Etats qui ne leur portaient pas vraiment d'attention avant, ne sachant pas qui elles représentaient. Leurs propositions auront donc plus de probabilité d'être prises en compte et elles auront plus d'influence pendant les plénières en intervenant directement. De plus étant légitimées les alliances avec des Etats seront facilitées ce qui permettra aussi d'avoir plus

---

<sup>15</sup> Voir explication sur ce comité dans le chapitre suivant.

d'influence qu'avant démontrant ainsi que le facteur de structure est déterminant.

Ainsi les acteurs non étatiques de toutes sortes et notamment les plus affectés par la sécurité alimentaire (CSA, 2009/2: Paragraphe 7) participent sur le même pied d'égalité que les membres des gouvernements sauf pour le vote. Cependant, dans la pratique, les décisions se font plus par consensus donc les OSC ont un apport sans précédent. Elles ont le droit de participer aux plénières en intervenant, en approuvant l'ordre du jour, en soumettant et présentant des documents et propositions formelles. Entre les sessions, elles envoient leurs contributions au CSA, notamment via des consultations électroniques et des consultations régionales préalables aux discussions en plénière. Ainsi les OSC ont l'opportunité de participer aux travaux du CSA à travers ses différents rôles et organes (quatre représentants de la société civile dans le groupe consultatif), pendant toute la période de travail, ce qui assure la transparence, et à différents niveaux, étant essentielles pour le lien avec le local (Brem-Wilson, 210:33). Cependant, les acteurs de la société civile permis en plénière sont limités (nombre négocié avec le mécanisme de la société civile expliqué ci-après). « Le contingent attribué aux OSC et aux ONG devra leur assurer une participation efficace et visible, une représentation géographique équitable et prendre particulièrement en compte les catégories d'organisations présentées en détail au paragraphe 11 ii » (CFS 2010/9).

Le CSA insiste pour que leur travail soit valorisé et que les règles de participation soient admises et respectées par tous. Les OSC doivent fournir des informations et des analyses qui aideraient les gouvernements à prendre de saines décisions et à les rendre redevables (CSA, 2008/5, §22). Elles doivent être un allié pour le travail au niveau national et local. Le CSA, quant à lui, leur apportera un soutien financier pour les coûts de transport des représentants des CSO des pays en développement et aussi pour les séances préparatoires en fournissant des interprètes par exemple.

Le CSA, dans sa réforme, a voulu bien respecter la distinction des rôles et responsabilités entre les gouvernements et les OSC. Il a voulu que les OSC soient autonomes et s'organisent par elles-mêmes tout en insistant pour qu'elles se présentent sous forme collective et travaillent en réseau sans occulter tous les points de vue des secteurs et régions différentes. Elles ont donc la responsabilité de déterminer la forme et le fonctionnement de leur mécanisme de participation et sélectionner leurs portes paroles. Ce mécanisme doit permettre de faciliter la consultation des OSC/ONG et leur participation aux travaux du CSA à tous les niveaux en accordant une représentation prioritaire aux groupes de population les plus touchés par l'insécurité alimentaire et en assurant une participation large et équilibrée par région et type d'organisation. Le CSA a indiqué que leurs activités devaient consister en un

échange d'informations, d'analyses et de données, à l'élaboration de positions communes, à la communication avec le CSA et en la convocation éventuelle d'un forum de la société civile en tant qu'événement préparatoire des sessions du CSA (CSA, 2009/2: Paragraphe 16).

Le CSA ayant laissé aux OSC le choix d'organisation pour agir en son sein, elles ont dû s'engager et s'organiser pour développer un mécanisme et un système propre pour pouvoir effectivement agir au sein du CSA et acquérir des capacités structurelles d'influence. Cela montre une nouvelle fois que leur capacité d'influence structurelle est variable de leur engagement, comme suggéré par l'hypothèse, en amont aussi. Le fait de pouvoir développer la structure leur permettant de participer est une opportunité à saisir en travaillant sur celle-ci pour qu'elle les dote du maximum de capacité d'influence par la suite.

## **Chapitre II : une société civile saisissant l'opportunité de faire entendre sa voix**

La société civile saisit l'opportunité de pouvoir être influente d'une part en formant un mécanisme lui donnant des capacités d'influence (section 1) et d'autre part en décidant largement de s'engager à participer dans ce mécanisme, le légitimant ainsi (section 2).

### **Section 1 : Un mécanisme renforçant les OSC**

Le MSC vise à aider les OSC à influencer les processus et les résultats politiques à l'échelle mondiale à travers l'organisation de la participation de la société civile dans le CSA. Ce mécanisme peut contribuer à l'influence des OSC d'une part parce qu'il a été créé sur une bonne base (I), d'autre part parce qu'il est flexible et évolutif (II).

#### **I- Un mécanisme créé sur une bonne base**

##### **A. Un processus de création transparent**

Comme le précise le document de réforme, c'est à la société civile elle-même de construire les conditions de sa participation au sein du CSA. Trois groupes ont soumis des propositions. Celui qui a été retenu est celui du Comité international de planification de la souveraineté alimentaire (CIP), d'Action Aid et Oxfam, membres du groupe de contact dans la réforme du CSA. Dans les 10 mois suivant l'adoption de la réforme, le CIP et les ONG ont participé activement au processus facilitant la préparation d'un document décrivant les objectifs et le fonctionnement du mécanisme grâce à l'implication du réseau d'OSC dans toutes les régions du monde (Duncan et Barling, 2012:20). Les versions, au nombre de quatre, ont largement circulé en étant disponible en ligne et ont ainsi fait l'objet d'amendements de la part d'un grand nombre d'ONG, d'associations et de réseaux représentant les agriculteurs. Ils avaient été confrontés aux obstacles de la langue, du temps et des finances. Ce projet avait une méthodologie de groupe en se référant à des personnes qui ont été dans le processus depuis le début. Il allait au-delà des intérêts des organisations, était transparent et globalement inclusif, et le plus détaillé. Il s'est voulu transparent et a donc été présenté et approuvé lors d'un forum des organisations de la société civile tenu les 8, 9 et 10 octobre 2010 au FIDA à Rome. Puis, il a été accepté par les Etats membres du CSA qui ont reconnu la qualité du travail, lors de la 36ème session du CSA le même mois. (Duncan et Barling, 2012).

La proposition du MSC retenue a largement bénéficié de l'expérience du CIP en matière d'organisation de la société civile.

## **B. La bénéfique expérience du CIP**

Le Comité international de planification de la souveraineté alimentaire a été créé en 2001 à la suite du sommet mondial de l'alimentation en 1996 émanant d'un processus de mise en réseau des OSC. Il existe depuis 2002 lors du sommet mondial de l'alimentation « 5 ans après ». Il avait alors créé un forum parallèle sur la souveraineté alimentaire qui avait réuni 600 délégués grâce au soutien financier de la FAO. Leur contribution (déclaration et agenda d'actions) lors de ce sommet a été reconnu par la FAO qui lui a donc proposé de travailler en commun sur les questions ayant émergé du sommet et du forum (approche agro écologique, accès local aux ressources, commerce agricole et souveraineté alimentaire) et ainsi devenir son principal interlocuteur de la société civile (McKeon, 2009). Ainsi ce mécanisme autonome, sans statut formel, a continué à faciliter la participation des OSC concernées par les questions de l'alimentation et l'agriculture lors des comités techniques, les conférences régionales. Il a notamment contribué au processus de formulation et d'adoption des directives volontaires pour le droit à l'alimentation et à la CIRADR. Ainsi il permet de mettre en avant les organisations paysannes, principales bénéficiaires des programmes de la FAO mais absentes des forums mondiaux. Les pêcheurs, les femmes et les peuples indigènes sont aussi représentés. Il est ouvert à tous ceux qui s'identifient en leur permettant de maintenir leur identité. Il représente 45 mouvements sociaux et ONG qui sont impliqués avec au moins 800 organisations (plus de 2000 représentants depuis 2003). Il a développé une approche intéressante en laissant la prise de décision aux mouvements sociaux alors que les ONG apportent un soutien analytique et technique. Il sert d'espace pour des formations, débats, échanges et construction de lien. Il se divise en secteurs (cités précédemment), régions (avec des organisations responsables de la diffusion et de la consultation) et par thématiques. Il a adopté une procédure de consultation et de prise de décision et a formé des groupes de travail pour collecter des informations et développer des positions communes et claires. Il dispose d'un secrétariat minimal à Rome pour interagir avec la FAO qui l'aide dans les financements. Le CIP a prouvé qu'il était un outil efficace pour sensibiliser et mobiliser les OSC et porter leurs voix dans le système onusien. Il est flexible, horizontal ce qui le rend légitime et est une force même si cela prend plus de temps pour la consultation avec le problème des langues et de consultation de la base (McKeon et Kalafatic, 2009:17/18). Ces relations n'avaient pas été institutionnalisées donc pouvaient être remises en question.

Ainsi l'expérience acquise en terme d'organisations et de plaidoyer ces dernières années ont permis d'ordonner et structurer le fonctionnement du MSC qui s'adapte à l'architecture changeante de la gouvernance sur la sécurité alimentaire.

## II-Un fonctionnement évolutif

### A. Un comité de coordination dépassé par ses fonctions

Le MSC permet aux OSC de participer aux sessions du CSA à travers le Comité de Coordination qui est son organe central pour que des décisions puissent être prises rapidement ci-besoin sur des questions méthodologiques ou des positions clés car il est directement en contact avec le CSA. Deux représentants pour chacun des 11 groupes d'OSC peuvent également siéger aux sessions plénières du CSA et donc interpeller directement les États. Les OSC ont fait le choix que les représentants de la société civile ne votent pas les textes pour insister sur la responsabilité des Etats à combattre l'insécurité alimentaire. Le comité de coordination est autorisé à fournir des contributions et à échanger de l'information avec le Bureau du CSA. Le rôle des membres du Comité de coordination consiste à faciliter le travail des OSC au sein de leurs secteurs et de leurs sous-régions. Ils accomplissent cette tâche en partageant les informations, en facilitant le dialogue et les consultations, en apportant leur soutien aux activités d'analyse et de plaidoyer menées au niveau national et régional, et en intégrant les analyses et les positions aux processus politiques mondiaux. Le Comité de coordination supervise également le travail des représentants de la société civile membres du groupe consultatif du CSA<sup>16</sup> et du Secrétariat international. Les membres du comité, qui représentent l'intérêt commun et agissent au nom de tous, sont élus par tous les membres du mécanisme (83 organisations) de façon démocratique et transparente. Les 41 membres du comité représentent 11 secteurs<sup>17</sup> et 17 sous régions<sup>18</sup>. Les paysans sont les plus représentés car ils sont la majorité de ceux qui souffrent le plus et produisent le plus. En effet « le MSC se base sur l'idée selon laquelle les personnes les plus affectées par l'insécurité alimentaire et la malnutrition doivent être les agents de leur propre développement, sont les mieux placées pour représenter leurs intérêts et opinions, et qu'elles sont non seulement des victimes mais qu'elles détiennent aussi des solutions » ([www.csm4cfs.org](http://www.csm4cfs.org)). Par conséquent le MSC est un espace inclusif ouvert à l'ensemble des organisations de la société civile même si demeure le problème de langue. De même une égalité de genre et géographique est recherchée pour une participation équilibrée plutôt qu'une représentation. Cependant l'établissement du comité de coordination est long du fait du manque de contact dans certaines régions et la difficulté

---

16 Les membres de la société civile ont été influents dans le groupe consultatif pour l'établissement de l'ordre du jour.

17 Travailleurs agricoles, pêcheurs, consommateurs, pasteurs, peuples indigène, sans-terres, ONG, citadins pauvres, femmes, jeunes, petits fermiers.

18 Amérique du Nord, Amérique centrale, caraïbes, région andine, cône sud, Europe de l'ouest, Europe de l'est, Asie de l'ouest, Asie du sud, pacifique, Asie du sud-est, Asie centrale, Océanie, Afrique du sud, Afrique de l'est, centre Afrique, Afrique du nord

d'inclure ceux qui ne participaient pas aux débats à ce niveau avant. Il est nécessaire de développer de la confiance, d'être transparent et de faciliter l'action des sous-régions (Duncan et Barling, 2012). Ainsi bien que le MSC se veuille décentralisé il utilisera plus ses ressources mondiales dans un premier temps en les déléguant petit à petit aux régions. Un autre problème soulevé est que les membres passent plus de temps à réfléchir aux améliorations des structures et processus que le contenu politique et technique. Ce problème a été réglé avec la création de groupes de travail.

## **B. La création de groupes de travail pour plus d'efficacité**

En effet le rôle des groupes de travail est de promouvoir la cohésion pour structurer le travail et de consulter les membres sur les questions de politique en cours de discussion. Il a pour but de développer le partage d'informations relatives au processus du CSA, de constituer un espace de dialogue et de développer une forte position commune tout en respectant les différentes opinions. En effet le MSC permet aux OSC de développer des stratégies et surtout des positions communes, ce qui renforce leurs poids face aux Etats même si cela requiert de longs débats pour arriver au consensus (Duncan et Barling, 2012). Si celui-ci n'est pas atteint, la communication sur les divergences d'opinions sera favorisée. De plus il permet d'identifier les participants de la société civile qui travailleront dans les groupes de travail à composition non limitées du CSA et les préparer sur le sujet. Il y a 10 groupes de travail<sup>19</sup>. Nous nous intéresserons au groupe de travail sur les régimes fonciers car il a été le premier à être actif dans le CSA. En effet ce groupe de travail coordonné par l'équipe de facilitation du CIP a facilité la participation des OSC au groupe de travail à composition non limitée consacré au processus de rédaction et de négociation de plusieurs avant-projets des Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts et a développé des stratégies pour influencer le texte.

En plus des groupes de travail, les fonctions sont réalisées à travers des réunions en direct ou virtuelles (une fois par mois), des formations, des consultations, de rapports et de documents, du site Internet du MSC et du forum annuel du MSC. Ainsi internet est le premier moyen de communication en continu ce qui pose des problèmes d'accès pour les mouvements sociaux notamment pendant les périodes de récoltes ([www.csm4cfs.org](http://www.csm4cfs.org)).

Ainsi les OSC se sont dotées d'une structure leur permettant d'intervenir dans le CSA et d'être organisées ce qui pourrait leur donner une influence mais seulement si, selon l'hypothèse, celles-ci s'engagent effectivement, à participer dans le CSA.

---

<sup>19</sup> Régimes fonciers ; investissements agricoles, cadre stratégique mondial, genre, nutrition, crises prolongées et conflits, suivi et cartographie, protection sociale, changement climatique, volatilité des prix.

## **Section 2 : Un MSC légitimé et renforcé par la variété des OSC**

Le MSC se veut ouvert à toutes les OSC en lien avec le thème de la sécurité alimentaire et l'agriculture. Cependant il sera considéré comme légitime et portant la voix des populations affectées s'il les représente effectivement dans toute leur variété et celles-ci auront une influence si cette variété est mise à profit par une bonne coordination (II). La condition préalable est que les différentes OSC acceptent de participer au CSA, mode d'action institutionnel, qui n'est pas le mode d'action privilégié de toutes, et s'y engagent (I).

### **I- La décision de collaborer avec le CSA**

#### **A. L'évolution des formes d'actions**

Parmi la société civile, il y a toujours une tension entre la décision de légitimer l'institution en participant à son travail et celle de dénoncer de l'extérieur.

##### **1) Des OSC adeptes des actions externes**

Les OSC ont longtemps privilégié les actions externes de résistance et dénonciation soit parce qu'elles n'avaient pas accès aux négociations institutionnelles soit pour ne pas légitimer des décisions en contradiction avec leurs idées. Ces actions-là ont néanmoins une influence. Schechter écrit en substance que les mouvements de résistance sont importants car ils amènent de nouvelles idées.

Tout d'abord, la solution de résistance la plus directe et concrète est l'occupation des terres comme l'ont fait les sans-terres au Brésil, les zapatistes au Mexique en 1994 mais ce fut aussi le cas en Thaïlande et en Indonésie en 1960. Cette solution efficace pour reprendre leur droits à la terre et à l'alimentation est la plus rapide et les populations ont une répercussion directe sur leur situation. Cette solution est la plus discutée mais aussi la plus rare et la plus difficile à répliquer. Une autre méthode est une mobilisation de la population pour que l'Etat impulse une redistribution des terres ce qui fut le cas aux Philippines de 1992 à 2000, au Chili avec Allende et au Nicaragua (Borras et Franco, 2012: 11). Ces actions peuvent s'avérer efficaces localement mais ont une portée internationale limitée bien que pouvant servir de modèle et de déclencheur d'actions.

Ensuite, les actions de dénonciation au niveau international sont apparues dans les années 1990 avec la réduction des coûts de transport et surtout les nouvelles technologies d'information et de télécommunication. Celles-ci permettent de diminuer les coûts de transaction et il est donc plus facile d'établir une stratégie et des campagnes communes. Dans ces cas-là, ce sont surtout les ONG qui vont agir en diffusant l'information, en faisant des

manifestations et autres activités de protestation pour attirer l'attention publique, faire pression sur l'ordre du jour et changer les prises de décision (Clark, 2003: 5). Ainsi les ONG vont faire des campagnes de sensibilisation et de dénonciation (par exemple sur les dégradations environnementales, la viande aux hormones) directement contre les entreprises pour adresser les inquiétudes du public et que celles-ci créent des codes de conduites même s'ils sont critiquables car ce sont elles qui s'autorégulent. Les ONG, comme Oxfam, s'allient avec les producteurs et les consommateurs comme lors des protestations contre l'OMC à Seattle en 1999 et contre le G8 à Gênes en 2001. Tel est le cas de Via Campesina et le ROPPA (présentés ci-après) qui suivent une logique de confrontation contre l'OMC et la Banque Mondiale avec qui elles excluent le dialogue (McKeon et Kalafatic, 2009:3) car elles considèrent ces institutions comme la cause du problème des paysans (Borras, 2008, p267) ne devant pas traiter des questions agricoles. Les agriculteurs s'étaient ainsi mobilisés contre le GATT à Bruxelles en 1990 ce qui avait fait ajourner la réunion. D'autres actions directes contre le modèle agricole dominant ont été l'action des tracteurs en 1992 en France contre la Politique Agricole Commune et les fauchages d'organisme génétiquement modifiés (OGM) (Edelman, 2003). Ces actions de dénonciations attirent plus l'attention du public que ne mènent à des résultats concrets (McKeon, 2009).

Enfin au-delà des actions de dénonciations, les OSC tiennent aussi des forums parallèlement à certaines conférences. Ces forums ont une influence sur les conférences comme ce fut le cas avec le sommet mondial de l'alimentation en 1996 et en 2002 où 50% des représentants venaient des pays en développement, et qui a débouché sur une nouvelle politique de coopération comme évoqué précédemment. De ces forums, sortaient des propositions et des déclarations alternatives. Le clivage entre les objectifs des conférences et le positionnement des OSC était trop grand pour qu'elles ne participent en suggérant seulement des amendements. Cependant, leur collaboration avec certaines institutions peut être envisageable.

## 2) Des actions de collaboration envisageables

Depuis 20 ans, les paysans et les peuples indigènes ont reconsidéré la manière de leur engagement avec les institutions internationales. Ils ont montré un intérêt pour les institutions car ils souffrent des impacts de l'orientation du développement, se sont endettés pour cette agriculture industrielle, exportatrice et de dépendance envers le Nord et les compagnies concentrant les terres. Les institutions internationales sont vues comme des opportunités politiques pour que la société civile soit influente sur les politiques nationales indirectement, bénéficiant ainsi du « boomerang effect » développé par Keck et Sikkink. Cela a stimulé le

réseau à tous les niveaux. Bien que la collaboration avec certaines institutions soit rejetée comme nous l'avons vu précédemment, d'autres institutions peuvent être considérées comme des alliées ou au moins comme un espace de dialogue. Ils pensent que les forums de l'ONU, comme le farmers' forum du FIDA, présentent un espace pertinent pour avancer leurs objectifs (McKeon et Kalafatic, 2009 :2). En effet, contrairement aux institutions de Bretton Woods qui sont orientées par les marchés et dominé par les pays riches, les agences de l'ONU présentent une alternative car elles sont plus inclusives des mouvements sociaux, universelles avec un équilibre Nord/Sud (un pays égal une voix) et tempèrent l'approche néolibérale en mettant l'accent sur les droits même si elles ont moins de pouvoir. Ainsi est l'avis de Via campesina et le ROPPA qui, bien que faisant des actions de protestation, sont membres du CIP. Via campesina pense avoir plus d'influence sur l'orientation des politiques, stratégies et programmes au niveau national que dans le système onusien. En effet Via campesina défend la vision selon laquelle les institutions onusiennes ne devraient pas imposer aux Etats mais soutenir des initiatives locales (McKeon, 2009:15). Via campesina questionne donc l'utilité d'influencer et de réformer des politiques internationales qui sont top-down et donc de ce fait l'utilité des forums parallèles. Néanmoins la Via campesina s'est résolu à participer au forum de 1996 pour que les décisions ne se prennent pas sans ceux qui produisent mais a abandonné pour cause de désaccord comme en 2002 au sommet mondial du développement durable. Et en faisant du plaidoyer auprès de l'ONU il a obtenu que la charte des paysans soit à l'agenda. Cela concerne une pression externe mais Via Campesina a déjà participé de l'intérieur à des conférences internationales. Ainsi, il a été impliqué concernant la convention sur la biodiversité (McKeon et Kalafatic, 2009 :3) et il reconnaît que sa participation à la CIRADR en 2006 a été payante car ce fut un succès avec la reconnaissance des droits collectifs à la terre et la marginalisation des réformes foncières assistées par les marchés. Via campesina reconnaît alors le lien entre l'action basée localement et le plaidoyer international (McKeon, 2009) et montre son intérêt pour la relation avec les institutions comme le prouve le thème de son assemblée générale de 2008 et la pression qu'il a exercé pour avoir un espace politique au sein de la FAO et du FIDA (Borras, 2008 : 271). De plus, la participation des OSC à des événements mondiaux a augmenté leur crédibilité auprès des gouvernements nationaux et de l'opinion publique.

Les ONG, contrairement aux organisations représentant un secteur de la population, sont la catégorie la plus présente dans les institutions onusiennes. Les peuples indigènes quant à eux ont depuis longtemps, avec l'établissement de la Société des Nations, essayé de se trouver une place dans les organisations internationales. Pour être acceptés à l'ONU ils ont dû

se constituer en ONG et ont depuis obtenu des avancées avec la déclaration des droits des peuples indigènes de 2007 par exemple, et la convention n°169 de l'OIT (McKeon et Kalafatic, 2009:5). Cependant le fait de devoir se constituer en ONG ou rentrer dans des catégories, ce qui signifie une transformation d'identité, est une préoccupation des paysans et peuples indigènes et constitue des requis trop compliqués pour les organisations du peuple du point de vue du fonctionnement (ils n'ont pas la même manière et le même rythme de consultation) et des capacités techniques et financières. Le débat est souvent dépolitisé en faveur de termes techniques et ils ont peu accès aux informations, ce qui a comme conséquence pour les mouvements sociaux un manque de pouvoir de propositions pour faire pression. De plus il requiert un consensus parmi une société civile ayant des points de vue différents (McKeon et Kalafatic, 2009:11) ne prenant alors pas en compte les spécificités de chacun. Les grandes conférences ont été critiquées comme une perte d'argent où il est difficile de mettre un problème spécifique à l'agenda. Les OSC ont leur propre agenda ne correspondant pas à celui des institutions onusiennes (McKeon, 2009). Ces dernières sont considérées comme des instances où aucun progrès n'est fait, avec un accord sur des textes ambigus de compromis et non d'engagement et une redéfinition du problème pour affaiblir les actions (Schechter, 2001). Il y a aussi le risque, surtout pour les ONG qui ont une identité moins prononcée, d'être cooptées par les intérêts dominants des Etats, qui les financent, et des entreprises et ainsi renforcer la légitimité de l'ordre prédominant (Cox, 1999). Les défenseurs de la participation vont mettre en avant les nouvelles propositions et le rendu de compte des gouvernements, la diffusion d'information et de la vision (Schechter, 2001).

Ainsi les OSC sont prêtes à collaborer selon les problématiques (Claeys, entretien 2012) et si elles estiment que l'institution reconnaît son point de vue bien que ne le partageant et qu'elle inclut bien les OSC. C'est le cas du CSA réformé que les OSC ont décidé de légitimer.

## **B. La légitimation du CSA réformé**

Les OSC se sont posées la question de savoir si le CSA réformé mériterait qu'on le légitime lui et les décisions qu'il prendrait.

Tout d'abord, comme toutes les institutions onusiennes le fonctionnement est transparent et démocratique en représentant bien tous les pays à égalité. De plus la structure du CSA réformé est la plus inclusive des institutions<sup>20</sup> et ce non pas dans une visée utilitariste d'apport qualitatif et de légitimation de ses décisions mais dans un réel souci de prendre en

---

20 Voir partie I, chapitre I, section 2, II.

compte la position des OSC (entretiens 2012). Le fait que le MSC existe, permet à beaucoup de mouvements sociaux qui n'ont pas assez de crédit ou de capacité pour s'enregistrer comme participants officiels (mouvement de jeunes, pasteurs, citoyens pauvres) à travers l'accréditation de la FAO, de participer sans entrer dans une catégorie (Duncan et Barling, 2012). Cependant le CSA est aussi ouvert au secteur privé ce qui a fait hésiter Concord<sup>21</sup> à participer.

Par ailleurs, le CSA a une position moins néolibérale que les IFI et le G8 et donc plus proche de celle des OSC. Ainsi pour ces dernières institutions, les acquisitions de terre à grande échelle par les étrangers sont bienvenues pour régler la crise alimentaire et n'ont besoin d'être régulées que par un code de conduite, les RAI. La Banque Mondiale voulait les faire adopter au CSA qui a refusé et va faire ses propres principes d'investissements agricoles responsables et les DGTPF. Les OSC voient donc dans le CSA une structure dans laquelle ils pourront faire passer les idées.

Pour finir, participer au CSA n'exclut pas les actions externes complémentaires. Pendant les négociations des DGTPF les mouvements sociaux ont fait une action pour dénoncer les accaparements de terre. Les deux sont nécessaires (entretien Sharma, 2012). En effet, les actions externes, notamment les campagnes de sensibilisation et de dénonciation, attirent l'attention du public et peut mettre une pression indirecte sur les représentants gouvernementaux. Néanmoins, il faut que le sujet soit d'un intérêt public et compris par tous, ce qui n'est pas forcément avec les DGTPF. Sans l'intérêt public, les actions externes n'ont que peu de répercussions. Les représentants gouvernementaux sont assez conservateurs et accordent peu d'attention aux manifestations. Ils sont bien plus ouverts à des propositions constructives de la part de la société civile à l'intérieur des négociations (Duncan, entretien 2012). Ainsi il est important de mobiliser à l'extérieur tout en ayant un espace politique à l'intérieur car le succès de la mobilisation dépend aussi de la capacité à formuler des alternatives (McKeon, 2009 : 108). Il est donc nécessaire que la société civile soit présente pour au moins tenter d'influencer vers un texte progressiste et surtout faire contre poids face à des avis opposés. Si elle n'est pas là pour équilibrer les rapports de force, cela renforce les avis défavorables à la population affectée (des organes intergouvernementaux, États, institutions financières internationales, entités du secteur privé et transnationales) et le texte adopté peut être vraiment dommageable pour elles (Franco, entretien 2012).

Ainsi les ONG, comme Oxfam qui veut légitimer le CSA réformé comme forum de la gouvernance mondiale (Parmentier, entretien 2012), et les autres OSC, ont décidé de légitimer

---

21 La coupole des ONG européennes.

le CSA et de participer au MSC. Les mouvements sociaux étaient réticents à participer mais les consultations régionales les ont convaincu pour une partie ; au sein même des mouvements sociaux il y a des points de vue divergents, ainsi dans Via campesina certains étaient pour d'autres sceptiques (Claeys, entretien 2012). Concernant ceux qui ne sont pas dans le MSC, il est important d'échanger des informations avec eux pour qu'ils n'aillent pas à l'encontre de son travail.

Le MSC a donc réussi à faire que diverses OSC s'engagent ce qui peut constituer une force si elles se coordonnent bien.

## **II- La variété des OSC pouvant constituer une force**

### **A. Un MSC représentatif de la société civile internationale**

Les succès des ONG, selon Schechter, dépendent de la participation et de la coopération inter-secteurs des différents mouvements (communauté épistémique, mouvements de résistance, réseau international de plaidoyer, mouvements sociaux) (Schechter, 2001 : 185). Or le MSC représente des OSC d'origines diverses comme le montre l'exemple de son groupe foncier dédié premièrement aux DGTPF. Cette représentativité a été le résultat d'un effort, par le CIP notamment pendant les consultations régionales, pour répertorier les OSC du secteur et pour les convaincre à participer au MSC. Toutes les OSC ne participèrent pas à toutes les phases de la négociation. Ainsi ils étaient six représentants pendant la phase préparatoire en juin, puis 23 en juillet (voir annexe 2) pour les négociations et en mars 45 personnes de 20 OSC étaient présentes. Les OSC étaient diversifiées : les ONG rendant des services à des secteurs désavantagés de la population et faisant du plaidoyer sur des problèmes qui les concernent comme Action Aid (soutien des peuples indigènes) et Oxfam<sup>22</sup>, Environmental Friends Society<sup>23</sup> ; les organisations représentant un secteur de la population, directement issues de la base ou adressant leurs préoccupations directes comme les paysans (Via campesina, Propac<sup>24</sup>), les nomades (World Alliance of Mobile Indigenous Peoples), les pêcheurs (World Fisher Forum), qui peuvent être qualifiés de mouvements sociaux<sup>25</sup>; les peuples indigènes, recherchant leur survie culturelle à travers leurs droits collectifs notamment l'autodétermination, le droit à la terre et aux ressources naturelles et peuvent aussi être considérés comme un mouvement social. Les peuples indigènes sont représentés dans un

---

22 Oxfam, ONG international de lutte contre la faim, s'est intéressé à l'accès à la terre récemment avec la campagne « cultivons » c'est pourquoi elle participe au groupe foncier.

23 ONG environnementale du Bahreïn.

24 Plateforme régionale des organisations paysannes d'Afrique centrale.

25 Un mouvement social est une organisation de personnes qui défend premièrement ses droits culturels et politiques.

groupe dans le MSC et font partie du CIP ainsi Stanley Icaza qui fait partie du mouvement de la jeunesse Kuna au Panama (voir annexe 4). Il représente les peuples indigènes d'Amérique latine et des caraïbes. Son rôle est de garantir que la voix et la vision des peuples indigènes fassent parties du travail du CSA. Quant à la négociation pour les DGTPF, ils y participent car c'est une manière de contribuer à la lutte des mouvements sociaux sur les thèmes vitaux du foncier (Icaza, entretien 2012). Le CIP a coordonné le groupe foncier au sein du MSC pour les négociations des DGTPF et a donc occupé une grande place dans le MSC sans pour autant s'imposer. Il comprend notamment Via Campesina, FIAN et ROPPA. Via campesina s'est créée en 1993 par rapport au GATT et à l'Uruguay Round. Elle se base sur l'idée de la souveraineté alimentaire, de la défense des paysans, de l'agriculture paysanne, de la consommation locale. Elle représente 200 millions de fermiers. Sa stratégie de campagne est la mobilisation de masse et la formulation d'une position de proposition alternative. Le ROPPA a été formé par des paysans africains dans les années 1970 en réaction à une sécheresse et 10 ans d'indépendance qui n'ont pas apporté de bénéfice à la population. Il base sa stratégie sur sa propre vision et ses capacités pour éviter d'être coopté avec un autre secteur (McKeon et Kalfatic, 2009). FIAN<sup>26</sup> est une ONG qui défend le droit à l'alimentation et l'accès à la terre et dont les membres ont été très actifs dans le groupe foncier pour les négociations des DGTPF en termes de coordination et d'appui technique. L'apport de cette ONG a été l'approche par les droits humains qu'elle a réussi à faire accepter par les mouvements sociaux.

De plus, le MSC a recours à des experts internationaux. Ainsi Jennifer Franco (voir annexe 4) du Transnational Institute (TNI) a participé au MSC pour apporter un appui technique pour la formulation de la version zéro et ensuite pour les négociations des DGTPF.

Le MSC est donc diversifié dans ses composantes mais aussi dans ses origines géographiques. Dans le groupe foncier, l'Afrique est représentée avec le PROPAC et des membres de Via Campesina du Mozambique et du Sénégal ; L'Amérique latine est représentée par Stanley Icaza, Saul Vicente et Angel Strapazon, l'Asie est représentée par Ujjaini Halim et Chandrika Sharma d'une ONG qui soutient le forum mondial des pêcheurs, l'Europe est surtout représentée par les ONG à l'exception d'Antonio Onorati, membre de Crocevia, une association paysanne italienne. Les associations paysannes européennes sont donc sous-représentées, ce qui peut contribuer à l'image que les DGTPF sont un outil pour le Sud. Ces diversités géographiques peuvent contribuer à un problème de communication par l'éloignement, comblé partiellement avec internet mais aussi de langue, les OSC ne disposant

---

<sup>26</sup> Voir présentation plus complète à l'annexe 5.

pas toujours d'interprètes. Ces problèmes avaient conduit à la mise à l'écart de l'Afrique francophone car les textes étaient principalement en anglais (problème aussi solutionné avec Google translator et l'engagement des membres du CSM ; Florence Kroff).

Le MSC est varié dans sa composition donc représentatif et légitime. Qui plus est sa diversité est aussi une diversité des ressources donc peut lui permettre d'être influente si elles se coordonnent bien.

## **B. Une complémentarité et entente lui donnant des capacités d'influence**

### 1) Des OSC aux caractéristiques complémentaires

Les OSC participant au MSC ont globalement le même point de vue, en tout cas s'agissant des DGTPF, mais pas la même stratégie et méthode pour arriver à le faire passer. Ainsi, la variété des acteurs au sein du MSC permet d'allier les expériences, connaissances et techniques diverses des secteurs et les avantages de chacun pour avoir une plus forte position: les négociations des DGTPF le prouvent. D'une part, les mouvements sociaux sont des acteurs clés pour apporter des perspectives d'alternative et de nouvelles idées et comme ils sont reliés aux mouvements de base, ils connaissent les problèmes et les solutions. D'autre part, les ONG comme TNI et FIAN apportent leur expertise technique. Par exemple, Jennifer Franco du TNI a fait ses commentaires sur la première version des DGTPF pour ensuite la soumettre au groupe de travail, la décision revenant toujours aux mouvements sociaux. Elle a aussi été présente à Rome. Son aide consistait en la formulation de positions stratégiques et tactiques, en la clarification des arguments qui pourraient être avancés par les porte-paroles, en la rédaction du langage technique, onusien et juridique à proposer durant les négociations. De plus elle réagissait pendant les débats pour conseiller des interventions sur le contenu et le moment opportun. Les ONG sont utiles pour la synthèse et la formulation des revendications politiques des mouvements sociaux (Franco, entretien 2012). En effet les mouvements sociaux faisaient plus des interventions politiques directes et les ONG des interventions techniques qui venaient compléter les interventions des mouvements sociaux. Les interventions politiques sont une nouveauté permise grâce à sa nouvelle structure et de plus elles sont légitimes car faites par les populations affectées elles-mêmes ce qui peut permettre une influence nouvelle. Ces interventions politiques par les mouvements sociaux persuadent plus que les interventions d'appel au scandale des ONG, comme le nombre d'enfants mourant de la faim (Claeys, entretien 2012). La capacité d'influence des ONG est souvent basée sur l'utilisation de l'information, la persuasion et la pression morale (Khagram, 2002) mais cette influence est faible et une intervention venant d'une personne de terrain a toujours plus d'impact.

Cependant il ne peut être affirmé que l'une des interventions, politique ou technique, soit plus influente qu'une autre : les deux sont complémentaires (tous les entretiens 2012). Les deux sortes d'intervention ont une influence car il est nécessaire de persuader avec des sentiments et de convaincre avec des arguments. Les interventions politiques font réfléchir les négociateurs et peuvent leur faire changer d'avis mais si aucune formulation n'est proposée pour ce point alors il ne sera pas forcément repris dans le texte. Le besoin des deux sortes d'interventions peut être illustré par un exemple de la négociation relatée par Florence Kroff de FIAN Belgium: concernant le paragraphe du défenseur des droits humains, elle était intervenue techniquement mais il y avait un blocage de la part des Etats, c'est alors qu'est intervenu un représentant d'un mouvement social pour faire un témoignage et une déclaration politique en lien avec la situation de terrain ce qui recadre l'importance réelle du débat et le contexte politique (Kroff, entretien 2012). A l'inverse l'apport technique a été essentiel concernant l'insertion de l'agroécologie dans le texte. En effet certains négociateurs ne sont pas touchés par les discours politiques et veulent des arguments. Ainsi Stéphane Parmentier a argumenté en insistant sur les sources sur lequel il se basait et il a ainsi réussi à faire accepter l'insertion de ce terme (Parmentier, entretien, 2012).

Le fait que les ONG aient une position modérée et les mouvements sociaux une position plus radicale contre des solutions « gagnant-gagnant » peut être vu comme une complémentarité avantageuse. Ainsi les OSC partent avec de propositions ambitieuses venant des mouvements sociaux et au fur et à mesure, les ONG vont formuler des propositions pour s'adapter aux Etats et faire passer des éléments moins ambitieux mais qui auront plus de probabilité d'être repris. De même le risque de la technicité est que les experts des ONG vont avoir une manière de présenter pour favoriser l'accord mais on peut se demander si les mouvements sociaux ne verraient pas leurs demandes initiales vidées de leurs substances. Ce n'est pas le cas quand il y a une bonne cohésion interne.

Ainsi l'engagement de la société civile dans son ensemble permet une plus grande influence car diverses qualités sont présentes mais il faut encore qu'elles s'entendent bien.

## 2) Une bonne cohésion interne

La dynamique interne et la capacité à ne parler que d'une seule voix a une influence dans les négociations au contraire si elles ne sont pas d'accord cela les déforce (Ex : cas de UNCED<sup>27</sup>). Les négociations des DGTPF, notre étude de cas, la première fois que différents mouvements de la planète, de secteurs différents, convergent en une seule voix en harmonie

---

<sup>27</sup> La convention sur les forêts ne fût pas contraignante car 39 ONG voulaient certains principes et 25 autres pas (Schechter, 2001:192).

pour négocier sur les thèmes fondamentaux que sont la gouvernance responsable de la terre. Elles ont en effet été très bien coordonnées pour avoir cette position commune. Le MSC était essentiel pour les coordonner car ce sont des organisations qui ne sont pas habituées à avoir des relations (Paysans/indigènes). Mais aussi au sein même de l'Afrique. En effet l'Afrique francophone était moins présente surtout par courriels car c'était la période des récoltes et que beaucoup d'échanges étaient en anglais. Elle avait alors des difficultés à défendre sa spécificité et à se faire accepter car ses représentants étaient plus accommodants. Il y avait le danger de niveler par le bas les positions communes à partir de mille réalités différentes.

Il y a aussi les critiques des mouvements sociaux à l'égard des ONG qui ne reflètent pas les luttes du Sud et manquent ainsi de légitimité (McKeon, 2009). Et pourtant ce sont elles qui participent au nom de la population marginalisée dans les institutions et qui établissent les agendas et imposent leurs valeurs culturelles occidentales. Elles ont tendance à prendre le devant car celles-ci sont payées, y consacrent tout leur temps et travaillent facilement en anglais (Kroff, entretiens, 2012). Le fait de se rassembler à plusieurs permet d'être plus fort mais le problème de la distance, du langage et de certaines différences culturelles demeurent (Khagram, 2002 : 21) bien qu'elles ne soient pas prépondérantes du fait d'un objectif commun et des tolérances de chacun. Dans le groupe foncier du MSC il a été facile de travailler ensemble car tout le monde était motivé et prêt à prendre en compte l'intérêt et les spécificités de chacun (Parmentier, entretien 2012). Les coordinateurs du groupe foncier sont conscients des différences et font toujours attention à laisser les mouvements sociaux être au cœur du processus, qu'ils établissent l'ordre du jour et que le MSC reflète la voix des plus affectés. Les ONG sont aussi attentives au fait qu'il ne faut pas que l'approche soit trop cognitive et le MSC est ouvert à différents modes de communication. Les problèmes surviennent alors plus dans le CSA qui a une culture formelle mais le MSC prépare les mouvements sociaux. (Duncan et Barling, 2012).

Globalement les OSC étaient unies, les tensions n'ont pas eu lieu au sein du MSC et ils ont pu toujours parler d'une seule voix à l'exception d'une intervention des peuples autochtones du Canada, en mars 2012, qui ont parlé pour eux-mêmes sans accord commun préalable ce qui aurait pu être dommageable pour l'image du MSC par les Etats (Claeys, entretien 2012). L'autre dissension aurait été les différences de point de vue entre les plus radicaux et les plus modérés notamment sur l'accaparement de terre que FIAN et les mouvements sociaux voulaient interdire alors qu'Oxfam est favorable à une interdiction seulement à partir d'une certaine taille d'investissement (200ha) ; comme les Etats ne voulaient pas les mentionner, ce débat n'eut pas vraiment lieu. Oxfam a des points de vue

différents sur certains sujets mais cette tension préalable n'est pas apparue dans le MSC ou s'est éteinte. Par exemple, les mouvements sociaux étaient tout d'abord assez réticents à une activité médiatique commune par crainte qu'Oxfam accapare toute l'attention des médias sans laisser la parole aux mouvements sociaux. Mais cela leur a desservi car dans ce cadre-là, Oxfam voulait vraiment créer un espace pour eux mais comme ils ont fait cela à part, Oxfam a fait ses propres déclarations qui ont été plus médiatisées. Ils ont ensuite décidé de s'allier pour qu'Oxfam mette son savoir-faire avec les médias au service des mouvements sociaux (Parmentier, entretiens 2012).

Les OSC ont les potentialités d'être influentes grâce à la volonté d'inclusion de la société civile par le CSA et le mécanisme démocratique et représentatif qu'elles ont créé pour se coordonner. Pour voir si ce nouveau cadre plus inclusif et le mécanisme créé par la société civile a réellement permis à celle-ci d'avoir une influence, nous allons analyser sa contribution à une politique foncière plus progressiste avec l'étude de cas des négociations des DGTPF.

## **Partie II : Les apports des OCS à la politique foncière internationale à travers les DGTPF**

Les directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts ont été le premier texte rédigé dans le cadre du CSA réformé et avec ce nouveau mécanisme de la société civile. Ce cas d'étude va donc servir à tester l'hypothèse. Nous étudierons l'influence des OSC dans les négociations pour tester l'hypothèse (chapitre I) puis leur réception du texte négocié pour voir leurs perspectives (chapitre II).

### ***Chapitre I : L'influence des OSC dans les négociations***

Pour voir tester l'hypothèse de la structure comme déterminant d'influence il convient d'une part de s'intéresser aux autres facteurs propres au contexte de la négociation des DGTPF et pouvant jouer sur l'influence des OSC (section 1) et d'autre part de voir si dans le cadre de ce nouveau système les OSC ont effectivement eu une influence sur le texte (section 2).

#### **Section 1 : Les facteurs d'influence contextuels**

Les facteurs d'influence autres que la structure, qui restera la même pour toutes les négociations, peuvent être la stratégie développée par les OSC comme suggéré par l'hypothèse (II), mais aussi d'autres facteurs indépendants des OSC ce qui permettra de voir dans quelle mesure ils ont un impact sur l'influence des OSC(I).

##### **I- Les facteurs indépendants des OSC**

###### **A. La nature des négociations**

###### **1) Une influence sur un texte non contraignant**

La nature de l'institution a une influence sur la possibilité pour les OSC de faire passer leur point de vue progressiste. Ainsi le CSA n'est pas d'une importance cruciale pour les Etats ni pour les entreprises. Les entreprises sont moins présentes et les Etats n'envoient pas de ministres mais seulement leurs représentants à la FAO. Ces derniers sont plus flexibles et plus ouverts au débat du fait d'un engagement moindre, donc des positions plus radicales peuvent passer (Duncan, entretien 2012). En effet le texte négocié au sein du CSA étant de la soft law, donc non contraignant pour les Etats, ils sont moins réticents à inclure des éléments progressistes qu'ils ne seront pas obligés de suivre mais qui amélioreraient leur image aux yeux de la société civile. Or dans le cas étudié il s'agit de directives volontaires qui ont pour objectif de fournir un cadre que les Etats peuvent utiliser pour évaluer si les politiques qu'ils

formulent constituent des pratiques acceptables. De plus on remarque que les OSC ont obtenu plus de choses dans la préface des DGTPF, partie qui a moins de portée. Les OSC ont ainsi plus de probabilité de faire entendre leurs revendications mais le texte aura moins de probabilité d'être reconnu et appliqué par les Etats ce qui peut se combler si les OSC s'investissent dans la mise en œuvre (voir dernière section).

## 2) Une influence dépendant de la thématique

Les capacités d'influencer les Etats dépendent aussi du sujet abordé. Les Etats sont beaucoup plus réticents s'il s'agit d'investissement car ils ont généralement une position plus libérale et donc plus éloignée de la société civile que s'il s'agit de droits humains. La négociation qui va suivre sur les principes d'investissements agricoles responsables risque donc d'être plus difficile à influencer que celles sur les DGTPF (Kroff, entretien 2012). Un Etat qui peut être un allié sur la question des droits humains peut s'opposer quand cela touche plus directement ses intérêts économiques (McKeon, 2009). Dans le cas étudié, la gouvernance foncière est influencée par de nombreux instruments internationaux relevant des droits de l'Homme, et ratifiés par les Etats, sur lesquels les OSC peuvent se baser pour faire passer leurs revendications (et notamment certains passages relatifs à l'accès à la terre des directives volontaires pour le droit à l'alimentation de 2004). De plus, les OSC ont plus de chance de succès si le sujet représente un fort intérêt du public (McKeon, 2009) puisque les Etats vont sentir une pression externe d'où l'intérêt de mener de campagne de sensibilisation et de dénonciation. Pour finir le sujet va avoir un impact sur l'entente des OSC. Certaines thématiques vont provoquer plus de divergence dans les points de vue au sein de la société civile or une position commune renforce leur influence.

Ainsi la nature des négociations a des effets sur les positions des acteurs, qui sont déterminantes pour la place et le poids de la société civile durant les négociations.

## **B. Les positions déterminantes des autres acteurs présents**

### 1) Les acteurs étatiques

Tout d'abord l'attitude des Etats est déterminante pour l'influence de la société civile. En effet le soutien de certains Etats est nécessaire pour faire passer leurs revendications et à l'inverse les OSC sont aussi utiles pour appuyer les revendications des Etats en abordant un sujet que les Etats n'osaient pas aborder mais qu'ils soutiennent finalement (Duncan,

entretien 2012). Les Etats eux-mêmes, considérant pleinement les OSC comme des acteurs dans cette nouvelle structure et venaient voir les OSC pour leur demander d'intervenir. Dans ce cas on voit que la participation des OSC est importante pour l'inclusion de nouvelles perspectives et cela est permis par la nouvelle structure. Durant les négociations des DGTPF les positions progressistes de certains Etats ont permis de renforcer les revendications des OSC. Il est donc important d'avoir de bonnes relations avec les gouvernements proches de ses vues (McKeon, 2009).

Pendant les négociations beaucoup de délégations n'étaient pas préparées, ou absentes, lors des premières sessions ce qui a permis aux OSC d'inclure certaines de leurs revendications et notamment les références aux droits de l'Homme au début car la Chine a commencé à bloquer pendant les dernières sessions sur les investissements (Parmentier, entretien 2012). Au contraire quand les pays en soutien aux OSC n'étaient pas bien préparés cela les déforçait. Ainsi l'Union européenne<sup>28</sup>, qui avaient des positions favorables aux OSC, n'était pas bien préparée au début notamment sur les droits de l'Homme et n'osait pas s'affirmer quand un point était critique. Ainsi l'UE soutint de nombreuses idées progressistes mais n'a pas réussi à les faire intégrer : l'introduction de l'obligation « respecter, protéger, garantir », l'introduction d'un paragraphe séparé sur le genre, la cohérence des politiques, le droit à l'eau, la responsabilité des entreprises avec système de plaintes, une aide légale pour remplir ces plaintes, la priorité aux réformes redistributives, la mention aux détenteurs de droits subsidiaires et collectifs, la mention des désastres naturels et industriels au §24, que les populations soient informées des risques des désastres, la mention des droits de l'Homme dans la partie 7 et la responsabilité des entreprises à les respecter, des points de référence pour la mise en œuvre et un rôle des institutions nationales des droits de l'Homme, l'insertion d'une nouvelle section sur la coopération et une revue des accords des Etats investisseurs ainsi que des sanctions applicables et accord revus. Cependant l'UE a été un allié essentiel pour les OSC notamment grâce au représentant belge, Damien Fontaine qui leur donnait des informations, leur envoyait les propositions de la Commission et leur disait qui bloquait sur tel point (Parmentier, entretien 2012). Cela fut d'une aide remarquable pour que les OSC affinent leur stratégie, fassent pression sur les Etats qui bloquent et s'adaptent à l'UE pour obtenir leur soutien ; elles savaient ainsi que si elles intervenaient pour avancer certaines propositions, elles seraient soutenues et pouvaient mieux prévoir leurs interventions et vice-versa : l'UE, se sachant soutenue à l'avance va plus oser s'affirmer et être force de propositions durant les

---

28 La position des acteurs a été renseignée par la première version des DGTPF avec la position des acteurs entre crochets : OEWG Meeting (14, 16 and 17 June 2011), Bracketed First Draft, comparée ensuite avec les versions suivantes pour voir les obtentions.

négociations. Ainsi l'UE a contribué à introduire la référence au droit à l'alimentation au moins cinq fois, à la femme dans certains paragraphes (§5.4;7.3), la durabilité et l'environnement, le principe de transparence, la référence à un plafond pour les investissements (§12.6<sup>29</sup> ;15.2) et « l'approbation du parlement » (§12.6), l'obligation de protection des Etats (§9.8<sup>30</sup>), et une référence aux normes du droit du travail (§12.4<sup>31</sup>). Cette position progressiste de l'UE est certainement due au fait qu'elle voyait les DGTPF comme un outil pour les Etats du Sud. Les Etats latino-américains étaient aussi d'un certain soutien pour les OSC notamment le Venezuela pour l'inscription de l'éradication de la pauvreté, l'Equateur pour enlever « les Etats devraient encourager les investissements » mais surtout le Brésil. En effet il a été constructif en soutenant la mention à l'eau, en atténuant le pouvoir de l'Etat sur les terres (DGTPF §4.3) et en voulant établir des critères pour l'intérêt général en cas d'exception au droit de propriété. De plus le Brésil a insisté pour que la société civile soit mentionnée en premier lors d'une énumération des acteurs<sup>32</sup>. D'autres délégations de pays du Sud (Afrique et Asie du Sud) qui manquaient de moyens et n'étaient donc pas là ou effacées, auraient pu être des soutiens aux OSC.

Au contraire certaines positions d'Etats peuvent être un obstacle pour la société civile. Ce fut ainsi le cas des Etats-Unis qui étaient bien préparés et soumettaient d'autres Etats avec des conditions (Kroff, entretien 2012). Or les Etats-Unis cherchaient à affaiblir le texte avec des références à la croissance (qui apparaît trois fois), le caractère volontaire, les options privées de régulation et le rôle des marchés, enlever le mot sanction et éthique ce qu'il a réussi à faire pour le premier mais pas pour le second. De même le Canada était un opposant sur la question l'eau, des peuples autochtones et des investissements.

## 2) Les acteurs non étatiques

Le Canada était justement un allié des entreprises. En effet celles-ci avaient plus des relations bilatérales, leur influence s'exerçant alors plus de façon indirecte et informelle en faisant pression sur les Etats plutôt que pendant les négociations, les entreprises y ayant été peu présentes. Elles sont apparues au sein du CSA en 2011 avec le mécanisme Agrifood mais ne sont que faiblement intervenues durant les négociations avec des propositions de texte

29 [...] Ces garanties pourraient comprendre des **plafonds** sur les transactions foncières autorisées et une réglementation portant sur les transferts dépassant un certain **seuil**, ces transferts étant par exemple soumis à l'**approbation du parlement** [...]

30 Les États devraient **protéger** les peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers contre l'usage non autorisé de leurs terres, pêches et forêts par d'autres. [...]

31 [...] respecter la législation nationale et les **principales normes internationales du travail** ainsi que, le cas échéant, les obligations découlant des normes de l'**Organisation Internationale du Travail** [...]

32 Par exemple au §5.7 : Les États devraient définir et faire connaître à la **société civile**, au secteur privé, participatif, et au monde universitaire les possibilités qui leur sont offertes de contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre des cadres politique, juridique et organisationnel, selon qu'il convient.

moins développées que celles des OSC. Cela va éviter certains blocages contre les OSC. (Parmentier, entretien 2012). L'IFAP, syndicat des agriculteurs conventionnels, peut aussi représenter un obstacle pour certaines avancées que voudraient les OSC. Au contraire d'autres acteurs non étatiques peuvent être des alliés comme l'International Land Coalition<sup>33</sup> qui a promu l'emploi de « doit » plutôt que « devrait », l'implication de tous les utilisateurs de la terre dans la gouvernance (§4.10) et dans les projets (§20.4<sup>34</sup>), la mention aux communs, la définition d'accapement de terre, la mention au consentement libre, préalable et éclairé (CLPE) concernant l'expropriation et les réformes redistributives, et la création d'un organe national pour la mise en œuvre.

Par ailleurs les institutions onusiennes sont aussi un soutien aux OSC. Ainsi le rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation (Olivier de Schutter) a été un soutien surtout pour la troisième session des négociations des DGTPF. Ainsi il a soutenu les OSC concernant les communs, la réforme agraire, la référence au droit à l'alimentation, le rapport de suivi tous les cinq ans ce qui ne fut pas retenu, mais aussi pour mentionner le CSA comme acteur de la mise en œuvre ce qui a été introduit. De même la présence du Haut-Commissaire aux droits de l'Homme durant les deux premières sessions de négociations a été utile pour inclure la référence aux droits de l'Homme envers lesquels les Etats étaient réticents mais aussi le rendu de compte. Le FIDA aussi a poussé pour inclure le CLPE. A l'inverse la présence de la Banque Mondiale a déforcé la société civile qui ne voulait pas l'introduction des mécanismes de marché (Franco, entretien 2012). Il est aussi important d'avoir le CSA de son côté notamment pour l'établissement de l'ordre du jour.

Pour finir la place de la société civile dans les négociations est aussi variable en fonction de l'engagement du personnel et la sympathie du secrétariat aux buts et objectifs des OSC (McKeon, 2009). La FAO en général est à l'écoute des OSC et partage globalement leur vision. Le président des négociations a ainsi un grand rôle car il distribue la parole. Or le président des négociations des DGTPF, Grégory Myers était attentif à ce que la société civile s'exprime. Ainsi lorsqu'il arrivait que les OSC soient frustrées de ne pas avoir eu la parole, elles en faisaient part aux amis du président et elles ont ainsi pu avoir la parole la fois d'après. Les OSC avaient une représentante (Sofia Monsalve) dans les amis du président<sup>35</sup> ce qui était

---

33 Coalition formée d'acteurs non étatiques, organisations internationales et non-gouvernementales, pour promouvoir un accès aux terres équitable et sûr.

34 20.4 :*Les États devraient veiller à ce que le public participe largement à l'élaboration des projets d'aménagement du territoire et à leur révision afin que les priorités et les intérêts des communautés, y compris des peuples autochtones et des communautés productrices de denrées alimentaires, soient pris en compte[...]*

35 Les amis du Président sont au nombre de un pour chaque région et un membre de la société civile et ont des réunions une à deux fois par jour concernant le processus.

un avantage considérable permis par la structure. En effet lors d'un blocage ils allaient voir la personne bloquant pour essayer de la convaincre. Or ils soutenaient majoritairement les avis des OSC, ainsi l'ancien président de FIAN, Michael Windfuhr, aussi dans les amis du Président, en tant que consultant de la délégation allemande et a qui a impulsé le groupe de travail sur l'harmonisation du langage (Kroff, entretien 2012). Les OSC avaient ainsi des alliés essentiels.

Le soutien des autres acteurs est un facteur essentiel même en présence d'une structure inclusive car les alliés permettent de donner plus de poids à une proposition et la faire accepter, notamment par les Etats qui votent. Mais pour que ce facteur joue en leur faveur donc pour obtenir le soutien et que les Etats agrément à leurs propositions les OSC ont besoin d'être organisées et de développer une stratégie, qui est le facteur vraiment déterminant selon l'hypothèse formulée.

## **II-Les stratégies évolutives des OSC pour avoir de l'influence**

L'influence des OSC dépend surtout de la façon dont ces diverses organisations se sont engagées et organisées. En effet même avec une structure inclusive et un contexte favorable les OSC n'obtiendront rien si elles ne font pas tout pour en tirer un avantage.

### **A. Une organisation du travail évolutive**

L'organisation du travail et la stratégie sont essentielles à une action efficace. Si les OSC veulent avoir plus d'influence elles doivent intervenir le plus tôt possible dans le processus (Schechter, 2001:192). Pour les négociations des DGTPF, les OSC ont donc déployé leurs efforts en amont à travers les consultations régionales dans toutes les parties du monde qui se sont déroulées sur deux ans, parallèlement à celles menées par la FAO. Le CIP les a coordonnées, a synthétisé les préoccupations et les propositions des différentes OSC représentant particulièrement les populations affectées par l'insécurité alimentaire et directement concernées par les DGTPF. De ces consultations sont sorties les propositions de la société civile en mars 2011, consistant en 13 directives, soumises à la FAO pour contribuer à l'avant-projet des DGTPF. Cet avant-projet a ensuite été soumis à une consultation électronique en avril/mai 2011. Les OSC y ont participé mais séparément, les membres du MSC n'étant pas encore vraiment établis<sup>36</sup>. Les acteurs se sont alors réunis fin mai pour produire le premier projet mais le MSC ne parlait pas encore d'une seule voix, Oxfam et Action Aid ayant fait des commentaires séparés du CIP. Ce dernier n'a pas fait beaucoup

---

<sup>36</sup> Les organisations belges relatives à la lutte contre la faim ont réuni leurs commentaires dans le cadre de la coalition contre la faim.

d'amendements contrairement aux premiers acteurs ce qui est certainement dû à un manque de temps et ce qui prouve l'utilité du MSC pour les coordonner et être ainsi plus influent. Le comité de coordination du MSC se réunit d'ailleurs à ce moment-là pour la première fois pour se préparer aux négociations. Le groupe de travail sur le foncier identifia alors les sujets polémiques. La méthode de travail consista en une réunion générale pour se mettre d'accord sur une position générale, sur les grands principes et les points clés à obtenir (voir dans la section suivante) et en la rédaction de propositions concrètes à écrire en note de bas de page, paragraphe par paragraphe, au premier projet des DGTPF. Ainsi un texte alternatif fut développé avec une division des tâches et différents groupes de travail selon les enjeux: investissement, harmonisation du langage, cohérence des politiques, droits humains... Les membres se répartissaient selon leurs spécialités et pouvaient être dans plusieurs groupes ainsi J. Franco de TNI était dans le groupe relatif aux investissements ; Florence Kroff de FIAN Belgium dans le groupe droits humains. Chaque groupe avait ses modalités d'organisation. Le mieux aurait été de s'être préparés avant les premières négociations en juillet mais ils furent obligés de travailler aussi pendant les négociations faute d'anticipation. En octobre ils furent beaucoup mieux organisés avec 80% des textes préparés (Parmentier, entretien 2012). Ils se réunissaient généralement deux/trois jours avant les négociations pour préparer l'agenda et un jour après. Ils étaient continuellement en contact par voie électronique par laquelle ils s'envoyaient les commentaires à la version des DGTPF sortie du cycle précédent (Kroff, entretien 2012). Il y avait un coordinateur par groupe. Selon les personnes interrogées ayant participé au MSC les coordinateurs ont fait un bon travail prenant bien en compte les vues de tous, en créant la confiance et favorisant le travail collectif. Il s'agit d'un rôle important et pas toujours évident à tenir : il faut du temps pour acquérir l'expérience car le processus est nouveau. Par conséquent la pratique évolue et les acteurs évaluèrent à la fin de chaque cycle la stratégie pour l'améliorer.

Ainsi avant le cycle d'octobre le groupe foncier a établi un plan. Il consistait premièrement à établir un groupe de 3-4 personnes pour faciliter la participation des OSC pendant les négociations. Il avait pour tâche de préparer les réunions des amis du Président, les évaluations quotidiennes et préparations des OSC, de coordonner les interventions et l'élaboration de déclaration. De plus il était nécessaire: d'impulser la création de nouveaux groupes pour traiter de sujets non discutés jusqu'alors comme le genre et les droits des femmes, les conflits violents, la mise en œuvre et l'aménagement du territoire ; de réfléchir sur la discrimination positive à l'égard des petits producteurs pour contrecarrer la stratégie des États-Unis d'être neutre quant aux mécanismes de marché et au secteur privé ; d'être préparé à

défendre le droit des femmes, les communs, les indigènes, le foncier coutumier, la mise en œuvre; à préparer des références pertinentes par un accord; de préparer différentes options de formulations; d'introduire l'eau dans les parties les plus stratégiques; d'attaquer la peur de faire référence aux obligations nationales et internationales; de préparer un ensemble de sauvegardes dans la section 12 et de s'entendre sur une date limite pour avoir toutes les formulations alternatives prêtes avant le second cycle des négociations. Il a aussi été fait état de la nécessité de centraliser la communication.

Ainsi l'organisation des OSC est flexible et en constante évolution. Il en est de même de la stratégie de plaidoyer.

## **B. Une stratégie de plaidoyer s'améliorant**

### 1) L'important travail sur le texte

Pour pouvoir convaincre les Etats il faut avoir un cadre cohérent, qui est ici la souveraineté alimentaire, et des références externes et reconnues sur lesquelles se baser comme le droit international, qui lie les acteurs étatiques, mais aussi des résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies, les objectifs de l'UN-Habitat de 1996, des rapports du CSA, du groupe d'expert de haut niveau<sup>37</sup> mais aussi la CIRADR. Les OSC s'appuyaient aussi sur les propositions du rapporteur spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation et le Haut-commissaire aux droits de l'Homme. Les OSC pensaient collaborer avec ce dernier et l'inviter aux réunions de groupe.

La stratégie de plaidoyer fut formulée pendant et entre les sessions. Elle visait le CSA, les gouvernements et l'UE. Les OSC du groupe foncier analysaient les positions de chacun pour savoir qui défend quoi, qui est susceptible de les soutenir ou de les bloquer. De même elles établissaient des points prioritaires sur lesquels elles avaient des chances d'obtenir quelque chose et ceux sur lesquels il y a trop d'obstacles (Parmentier, entretien 2012). Ainsi, au dernier cycle de négociation les OSC ont abandonné l'idée d'une sous-section sur le genre pour se concentrer sur l'article 3B4<sup>38</sup>. Aussi concernant la référence au CLPE, sachant le Canada réticent à l'inclure, elles se concentrèrent sur les articles où il serait le plus pertinent de l'inclure tout comme pour l'eau. Elles faisaient différentes formulations ambitieuses et plus

---

37 Les OSC s'étaient ainsi appuyées pour le §12.6 sur le rapport sur les régimes fonciers et les investissements internationaux agricoles du groupe d'expert de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition de juillet 2011.

38 *Egalité des sexes: garantir que les hommes et les femmes jouissent de tous les droits fondamentaux sur un pied d'égalité, tout en reconnaissant les différences existant entre les femmes et les hommes et en prenant, si nécessaire, des mesures spécifiques visant à accélérer la réalisation de l'égalité dans la pratique. Les États devraient faire en sorte que les femmes et les filles jouissent de l'égalité des droits fonciers et de l'égalité d'accès aux terres, aux pêches et aux forêts, indépendamment de leur situation au regard de l'état civil ou de leur situation matrimoniale.*

consensuelles, d'où l'intérêt d'avoir les ONG modérées, à proposer selon le contexte, ainsi ce fut le cas concernant les investissements et la durabilité (§12.4) où elles avaient prévu deux formulations dans le cas où la Chine n'acceptât pas la première pour en avoir une deuxième plus acceptable sans altérer fondamentalement le sens. Les OSC étaient aussi vigilantes à ce que la formulation ne remettât pas en cause ce qui avait déjà été accepté pour que ça ne soit pas rediscuté. Les OSC ont ainsi demandé à l'UE de tenir son engagement de ne pas rouvrir des sections acceptées dans le dernier cycle de négociation (notamment sur les droits humains, sur l'égalité de genre et l'aménagement du territoire soutenable). De plus elles essayaient de reformuler des paragraphes pour faire passer d'autres notions comme l'eau et de formuler de manière plus indirecte.

## 2) Une stratégie de plus en plus communicative

La stratégie de plaidoyer a évolué car au début aucun contact n'était pris en dehors des sessions puis les OSC ont commencé à négocier bilatéralement, de manière informelle (Kroff, entretien 2012). Cela n'avait pas été fait avant et les OSC ont ainsi manqué des occasions d'être influentes. Ce fut le cas concernant le Brésil qu'elles n'ont pas contacté alors qu'ils avaient une position similaire. Ainsi en juillet 2011, les OSC, faisant le point sur leur stratégie de plaidoyer, évaluaient le besoin d'une alliance avec les pays du sud, de les impliquer, de s'informer sur les délégations manquantes et de faire pression sur les acteurs qui les soutenaient comme l'UE. Ce sont les volontaires du MSC qui avaient des bons contacts et des bureaux dans les pays concernés qui arrangeaient des réunions, des appels. Il s'agissait d'un travail par région car il est important de tenir compte des spécificités. Ainsi en Amérique du Nord le plaidoyer concernait plus les peuples indigènes, points sur lesquels les Etats-Unis et le Canada bloquaient. Le groupe du plaidoyer concernant l'UE analysait ses amendements qui nourrissaient le plaidoyer auprès de la délégation de l'UE à Rome mais aussi, de manière bilatérale auprès des représentants nationaux en sachant quels sont les Etats européens bloquant, ce qui fut le cas pour le Danemark. A ce sujet les OSC avaient prévu, dans leur stratégie de plaidoyer à l'égard de l'UE, de demander au gouvernement danois d'envoyer un autre délégué que le représentant danois à la FAO et qu'il ne représentât pas l'UE, prouvant ainsi que beaucoup est dû à la personne même du représentant. Les OSC ont aussi demandé à l'UE de renforcer son appel pour des dispositions fortes de mise en œuvre. Elles se basaient ainsi sur les propositions de l'UE assez proches de leur point de vue pour pouvoir la rallier et comme elles étaient en contact avec le représentant belge elles pouvaient savoir, avant de faire leurs interventions, si l'UE allait les soutenir et adapter en conséquence ; ainsi ce fut le cas sur la cohérence des politiques qui n'a pourtant pas été inscrite. Quand elles adressaient leur

stratégie de plaider à l'UE elles le faisaient envers la France et l'Allemagne. Ainsi après le cycle d'octobre elles demandaient de soutenir les petits paysans en formulant des sauvegardes en ce sens, de considérer l'eau comme ressource liée à la terre, ne rien lâcher sur les droits humains, de soutenir le développement durable, de se référer à des normes internationales relatives aux expulsions forcées et aux droits des peuples indigènes et de mettre une provision contre la criminalisation des défenseurs des droits humains. Tous les points à part le dernier ont été obtenus ce qui prouve, en partie, que les relations ont été fructueuses.

Pour influencer pendant les négociations le moment de chaque intervention été décidé préalablement ainsi que les différents rôles, décrits dans le chapitre précédent. Les interventions devaient se faire dans un langage compréhensible par les bureaucrates. Même s'il n'était pas prévu d'interventions pour certains membres du MSC, tous étaient encouragés à rester à la plénière pour faire un poids par la présence et intervenir si besoin. Ainsi il s'est avéré que certaines OSC partent avant la fin or c'était à leur propos, comme l'exemple du groupe des pêcheurs ne pouvant être substitué au regard de leur spécificité (Kroff, entretien 2012). Les interventions étaient validées en commun sur la base politique et après chaque intervenant disposait d'une marge de manœuvre. Les OSC avaient aussi fait une manifestation externe avec des légumes et une prise de parole pour attirer l'attention du public médiatique. Elles avaient dans ce cas encore une stratégie commune avec la logistique prévue par les mouvements sociaux (Kroff, entretien 2012)

Par ailleurs la stratégie média, qui avait créé des tensions comme évoqué précédemment<sup>39</sup>, s'est aussi améliorée. En effet les OSC se sont mises à faire des téléconférences avant chaque communication pour avoir une position commune (Parmentier, entretien 2012). La voix des mouvements sociaux devait être prédominante dans les médias et il devait y avoir une cohérence entre les messages, la position politique et les principes du MSC. Les médias devaient être ciblés et garantir l'indépendance. Un groupe de travail communication devait réfléchir aux activités à relater, établir une liste dans la différente région, avoir une personne de référence et des porte-paroles volontaires. Cette stratégie fut mise en œuvre pour la sortie, en mai 2012, des DGTPF. Ainsi le communiqué de presse était commun et relayé dans les réseaux du MSC et des OSC qui étaient encouragées à l'utiliser au moins comme une base. De plus était prévu le développement d'un kit avec une déclaration, le communiqué de presse et des déclarations individuelles en accord avec les principes du MSC ainsi que des documents pour les journalistes (informations essentielles sur les DGTPF, noms des OSC, personnes de contact). Pour finir la FAO devait leur envoyer le leur pour voir

---

39 Partie 1, chapitre 2, section 2, II B

si la référence aux OSC était correcte.

Toutes ces stratégies requéraient beaucoup de moyens ce qui manquait. Sans moyens donnés par le CSA, les OSC ne peuvent développer leur capacité et cette gouvernance inclusive ne l'est pas (Brem-Wilson 2010). Cependant grâce à la volonté, l'engagement et l'évolution de son organisation et de sa stratégie, pour laquelle il a reçu les louanges du président, le groupe foncier du MSC a déployé tous les efforts possibles pour faire prendre en compte ses revendications. Ainsi il convient de voir si ces facteurs plutôt favorables pour un impact possible, ont conduit à un impact tangible dans le cas des DGTPF.

## **Section 2: L'influence sur le texte**

Pour voir si les OSC ont eu une influence sur le texte des DGTPF il convient de voir ce qu'elles en attendaient (I) puis les résultats par rapport à leurs attentes (II).

### **I- L'enjeu des DGTPF**

#### **A. L'objectif général des DGTPF limité**

Les DGTPF sont vues par la FAO comme un mandat et comme un outil dans la réalisation du plan d'action du sommet mondial de l'alimentation qui a pour objectifs l'amélioration de l'accès sécurisé à la terre et aux autres ressources naturelles à travers notamment des mécanismes pour la réforme des terres, la protection de la propriété et des droits d'usage et le renforcement de l'accès des pauvres et des femmes aux ressources (objectif 1.2 (b)). Le plan d'action a aussi des objectifs de bonne gouvernance comme la participation, la transparence, la durabilité, un fonctionnement efficace des systèmes judiciaires et légaux et le respect des peuples indigènes et de leurs organisations et valeurs. Les DGTPF sont aussi vues comme une élaboration plus approfondie des directives volontaires pour l'élaboration du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale adoptées en 2004, qui encouragent une action pour l'amélioration de la gouvernance relative aux régimes fonciers. Une bonne gouvernance doit répondre aux besoins des citoyens avec une administration transparente, efficace et accessible.

Les DGTPF ont pour objectifs de fournir un guide pratique aux Etats, à la société civile et au secteur privé concernant la gouvernance responsable des régimes fonciers comme un moyen de soulager la faim et la pauvreté, de soutenir le développement économique et de réformer l'administration publique. Les préoccupations à traiter devaient être la sécurité alimentaire, la croissance économique, le développement social, la protection de l'environnement mais aussi le cadre légal, la coopération, la participation de tous y compris les

groupes vulnérables et la responsabilité des acteurs.

## **B. Les revendications poussées des OSC**

Les OSC attendent beaucoup plus des DGTPF que les objectifs généraux. En effet l'accès et le contrôle sur les ressources naturelles est un moyen d'éradication de la faim et de la pauvreté. Ainsi elles voulaient la fin des accaparements de terre et cela en mobilisant le droit à l'alimentation donc en adoptant une approche de souveraineté alimentaire et droits de l'Homme ce qui est un défi car les Etats y sont assez réticents. Jusqu'alors, les droits de l'Homme étaient très peu mobilisés contre les accaparements. Le droit à la terre n'étant pas un droit de l'Homme en soi, il est nécessaire de passer par les autres droits comme le droit à l'alimentation, le droit au logement donc les droits économiques, sociaux et culturels mais aussi les droits civils et politiques. Le problème avec une approche droits de l'Homme est qu'ils sont le reflet du paradigme du développement avec le droit de propriété par exemple et peut donc ne pas considérer à leur juste valeur culturelle les paysans traditionnels. Les droits de l'Homme doivent donc être un outil sur lequel se baser pour faire accepter l'introduction de certaines notions en rappelant les obligations des Etats en vertu de traités qu'ils ont ratifié. Ainsi les OSC voulaient faire notamment référence à la convention 169 de l'OIT sur les peuples indigènes, à la convention pour l'élimination de toute sorte de discrimination contre la femme qui contiennent toutes deux des références au droit à la terre. Cependant il faut l'utiliser en ayant pleine conscience des autres modes de fonctionnement et cultures. Or cela les OSC le font car elles voulaient adresser les causes fondamentales de l'accès aux ressources, qui sont notamment la croissance et les mécanismes de marché.

Les OSC voulaient donc profiter de leur inclusion nouvelle pour étendre les termes du débat, la compréhension du problème et apporter des solutions alternatives (Duncan et Barling, 2012). Ses solutions pourraient être la priorité donnée à des réformes restitutives et redistributives, la soumission des mécanismes de marché et des investissements à une régulation stricte et la protection des peuples indigènes, paysans, pêcheurs artisanaux et travailleurs, mais aussi des défenseurs des droits de l'Homme. Cette régulation, faite d'interdiction, pourrait se faire par l'instauration de sauvegardes, qui pourraient être des plafonds et une consultation parlementaire, et avec la condition que les investissements soient bénéfiques pour la population, sans discrimination, et soient basés sur l'agroécologie et les agricultures paysannes locales. De plus les OSC avaient pour objectif de mettre les populations affectées au cœur des décisions qui auraient un impact sur leur accès aux ressources naturelles en général, ne se limitant pas seulement à la terre mais incluant aussi les

pêches, les forêts, l'eau et les ressources minérales, tout en respectant leurs modes de décisions. Par conséquent, les OSC voulaient faire de larges références au principe de consentement libre, préalable et éclairé mais que ce soit plus qu'une consultation préalable : une participation. Par ailleurs les OSC prenaient en considérations toutes les sortes de populations affectées : paysans, pêcheurs, nomades, éleveurs, réfugiés, peuples indigènes, jeunes et aussi les femmes pour lesquelles doivent être prises des mesures spécifiques. Il était considéré comme nécessaire aussi de prendre en compte les différents usages du sol, les biens communs naturels (collines, terres pour pâturages, zones humides, bois...), la préservation des ressources naturelles et les autres systèmes de droits collectifs.

Par ailleurs les OSC voulaient clairement faire la distinction des fonctions respectives des Etats et des acteurs non-étatiques. Ainsi elles pensaient qu'il était nécessaire d'introduire d'une part la mention au rendu de compte du secteur privé, ce qui serait une reconnaissance de la responsabilité des entreprises transnationales dans le respect des droits de l'Homme, et d'instaurer des mécanismes rendant légalement responsables les entreprises et des justes compensations pour les populations affectées. D'autre part, pour les OSC, il serait nécessaire d'inscrire l'obligation de l'Etat de réguler leurs activités pour prévenir les impacts négatifs sur l'exercice des droits de l'Homme relativement à la terre et autres ressources naturelles, faisant ainsi référence à l'obligation de respecter, protéger, garantir. En effet les Etats doivent non seulement respecter les droits de l'Homme en ne menant pas d'activités les violant, mais aussi faire en sorte de protéger les personnes vulnérables contre des violations d'autres acteurs sur son territoire ou en dehors de son territoire par ses ressortissants, ce qui se réfèrent aux obligations extraterritoriales mentionnées dans les principes de Maastricht et d'être proactif pour la réalisation des droits par la redistribution par exemple. De même devrait être introduite la cohérence des politiques liées à l'accès à la terre et à l'environnement. Les recours légaux contre la violation des droits devraient exister et être accessibles donc les droits justiciables. En effet les OSC considéraient que les DGTPF ne devaient pas être volontaires. Pour finir les OSC voyaient aussi plus loin que le texte qui pourrait ne pas avoir de portée sans mise en œuvre. Ainsi les OSC voulaient être incluses dans la mise en œuvre et qu'il y ait un suivi notamment par le CSA et un mécanisme de rendu de compte<sup>40</sup>.

Avec ces revendications ambitieuses les OSC se sont mis le défi de contrer le langage néolibéral hégémonique qui est la croissance, l'augmentation du commerce, l'ouverture des marchés, les rendements, la politique de puissance qui sont à l'agenda des forums comme le

---

<sup>40</sup> Ces positions ont été émises dans des documents de positionnement avant les cycles de négociation. Il ne sera pas fait ici état de ce que les OSC voulaient introduire dans chacun des articles à chaque cycle de négociation car cela mérite un travail d'une plus grande ampleur.

G8/G20 et la référence des grandes puissances. Les OSC étaient aussi confrontées à un discours technocratique limité à la sécurité alimentaire (Duncan et Barling, 2012). Les négociations des DGTPF est la première occasion, avec le CSA réformé, qu'elles ont pour essayer d'apporter une autre vision à l'intérieur même des négociations. Or elles ont déployé beaucoup d'efforts qui ont, malgré certains échecs, été récompensés.

## II- Un succès en demi-teinte

### A. Des petites avancées essentielles

Les négociations ont débouché sur des avancées cruciales pour le respect des droits des populations affectées ou menacées par des accaparements de terres, notamment concernant des sujets critiques pour lesquels la société civile s'est beaucoup battue.

Tout d'abord les grands succès remportés grâce à la société civile, qui avait été force de proposition, pendant la négociation d'octobre, ont été la reconnaissance et la protection des systèmes fonciers coutumiers et collectifs dans la préface<sup>41</sup> et mentionnés régulièrement dans le texte<sup>42</sup> de même que les « communs »; la protection des défenseurs des droits des paysans, des pêcheurs, des peuples autochtones, des éleveurs nomades et des sans-terres<sup>43</sup>; la reconnaissance de la nécessité de prendre en compte de manière spécifique les droits des femmes relatifs à l'accès et au contrôle des ressources naturelles. Ainsi les OSC ont poussé, avec le soutien de l'UE, pour inclure plus de référence à la femme de manière transversale (10 références de plus après le cycle d'octobre)<sup>44</sup> et bien qu'elles n'aient pas obtenu une section complète sur le genre elles ont obtenu un paragraphe sur l'égalité des sexes (§3B4)<sup>45</sup> et la non-discrimination est mentionnée plusieurs fois. Néanmoins après le cycle d'octobre il restait la section des investissements à résoudre. Bien que les OSC n'aient pas obtenu la condamnation des accaparements de terre, il est fait mention de sauvegardes pour prévenir les effets négatifs des investissements ainsi les plafonds et l'approbation du parlement comme proposé par les

41 *Les systèmes fonciers peuvent être basés sur des politiques, des règles et des lois écrites comme sur des pratiques et traditions non écrites*

42 Section 5 [...]y compris les droits fonciers coutumiers légitimes qui ne sont pas actuellement protégés par la loi et §8.3: [...]les États devraient, lorsqu'il y a lieu, reconnaître et protéger ces terres, pêches et forêts publiques et les systèmes d'utilisation et de gestion collectives qui y sont associés, notamment lors d'attributions.

43 §4.8 : [...]Ce faisant, les États devraient respecter et protéger les droits civils et politiques des défenseurs des droits de l'homme, y compris des droits fondamentaux des agriculteurs, des peuples autochtones, des pêcheurs, des éleveurs nomades et des travailleurs ruraux, et se conformer aux obligations qui leur incombent concernant les droits de l'homme lorsqu'ils ont affaire à des individus ou des associations qui agissent pour défendre des terres, des pêches ou des forêts.[...]

44 §5.4 : Les États devraient tenir compte des obstacles particuliers que rencontrent les femmes et les filles en ce qui concerne les régimes fonciers et les droits qui y sont associés et prendre des mesures pour que les cadres juridique et politique offrent une protection adéquate aux femmes et pour que les lois qui reconnaissent les droits fonciers des femmes soient respectées et appliquées.[...]

45 Voir note 30.

OSC<sup>46</sup>. De même les plafonds et la concentration<sup>47</sup> sont mentionnés dans la section 15 sur la restitution et la redistribution. Cette section est un succès pour les OSC qui ont fortement contribué à l'inscrire comme le pense J. Franco (entretien 2012) qui a assisté aux négociations. Les OSC ont aussi réussi à inclure une protection contre la spéculation et la concentration des terres<sup>48</sup>. De plus les OSC ont réussi à faire enlever la mention à la croissance économique du § 1,1 et du §11.1, ce qui est un véritable succès contre le paradigme dominant, et le mot « volontaire » concernant les engagements que les Etats ont de « respecter, protéger et réaliser les droits de l'Homme » qui est ici mentionné (§16.7).

Le règlement des différends a été aussi une avancée, non seulement entre communautés<sup>49</sup>, mais aussi la justiciabilité avec la référence à la justice et aux organes judiciaires, demandée par les OSC, notamment dans la section 21<sup>50</sup>. Elle est accompagnée de la mention d'une aide juridique comme « soutien aux groupes vulnérables soutien aux groupes vulnérables ou marginalisés qui sans cela ne pourraient accéder aux services administratifs et judiciaires » (§6.6). Cette référence à la justice est assortie de plusieurs références à la lutte contre la corruption, au terme de transparence, publicité et de rendu de compte<sup>51</sup> pour de bonnes pratiques dans l'administration. De plus la nécessité de consulter<sup>52</sup> et d'informer<sup>53</sup> les populations locales a été incluse de nombreuses fois de même que celle d'un processus participatif en les dotant de capacités<sup>54</sup>. Les DGTPF font aussi référence aux obligations des

46 §12.6 : [...]Ces .garanties pourraient comprendre des **plafonds** sur les transactions foncières autorisées et une réglementation portant sur les transferts dépassant un certain seuil, ces transferts étant par exemple soumis à l'approbation du **parlement**. [...]

47 §15.3 : [...]des réformes redistributives peuvent être envisagées, notamment à des fins sociales, économiques ou environnementales, lorsqu'une forte **concentration** de la propriété est associée à un niveau élevé de pauvreté rurale[...]

48 §11.2 : [...]Les États devraient adopter des mesures propres à protéger les communautés locales, les peuples autochtones et les groupes vulnérables des conséquences indésirables que peuvent entraîner, entre autres, la spéculation sur les terres, la concentration des terres, et les atteintes aux droits fonciers coutumiers.[...]

49 §9.11 :[...] Lorsque des terres, des pêches ou des forêts sont utilisées par plus d'une communauté, les moyens de **règlement des conflits entre communautés** devraient être renforcés ou développés.

50 §21.1 :Les États devraient assurer 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 des droits fonciers, y compris des moyens non classiques de règlement de ces différends, et ils devraient offrir également des possibilités de **réparation efficaces et un droit d'appel**.

51 §6.9 :Les acteurs étatiques et non étatiques devraient s'efforcer d'**empêcher la corruption liée aux droits fonciers**. À cet effet, les États devraient en particulier s'appuyer sur la consultation et la participation, l'État de droit, la transparence et l'**obligation de rendre compte**. [...]

52 Principe de consultation au 3B6 :**Consultation et participation**: avant que les décisions ne soient prises, s'engager auprès de ceux qui, détenant des droits fonciers légitimes, pourraient être affectés par ces décisions, et rechercher leur appui, et prendre en compte leur contribution; 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 décision.

53 §8.4 : Les États devraient s'efforcer de mettre en place une **information foncière à jour** sur les terres, les pêches et les forêts qu'ils possèdent ou contrôlent, en créant et en tenant à jour des inventaires qui soient accessibles.[...]

54 §9.12 :Les États et les acteurs non étatiques devraient s'efforcer d'**empêcher la corruption** dans les domaines relatifs aux systèmes fonciers des peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes

Etats, notamment dans le §3.1, de respecter les droits fonciers en s'abstenant de violation, leurs devoirs de protéger contre les violations et les expulsions forcées et de prendre des mesures pour promouvoir l'accès aux ressources. L'obligation « respecter, protéger, garantir » voulue par les OSC n'est pas mentionnée directement mais y est en substance. De plus il est fait référence à maintes reprises aux droits de l'Homme<sup>55</sup>, notamment dans la section 12 relative aux investissements<sup>56</sup>, aux expulsions<sup>57</sup> et à des instruments spécifiques des droits de l'Homme<sup>58</sup> auxquels les Etats sont parties comme les directives volontaires pour la réalisation du droit à l'alimentation, la CIRADR, les principes de Pinheiro et le droit international humanitaire dans la section 24 sur les catastrophes naturelles<sup>59</sup> et la section 25 sur les conflits violents. Ces références sont grandement dues aux OSC, soutenues notamment par le Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme, et n'auraient pas été incluses si les OSC n'avaient pas été là, l'approche droit de l'Homme ayant été incluse après la consultation électronique, même si le soutien des Etats a été nécessaire (Claeys, entretien 2012). Les OSC ont aussi réussi à faire inclure la responsabilité des acteurs non étatiques quant aux droits de l'Homme<sup>60</sup>. Les droits des peuples indigènes sont aussi protégés, bien qu'insuffisamment, par le texte des directives. Ainsi ils bénéficient d'une section entière (section 9), et sont mentionnés dans tout le texte des directives, en prenant en compte leur spécificité. Il est ainsi fait référence aux textes internationaux les protégeant<sup>61</sup> et au principe de CLPE<sup>62</sup> et ce grâce

---

*fonciers coutumiers, grâce à la consultation et à la participation et en dotant les communautés de plus de moyens pour agir .*

55 §4.8 : *Compte tenu du fait que tous les **droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés**, la gouvernance des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts devrait tenir compte non seulement des **droits qui touchent directement à l'accès aux terres, aux pêches et aux forêts** et à l'exploitation de celles-ci mais aussi de **tous les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels**[...]*

56 §12.4[...] *Les investissements responsables ne devraient pas nuire, devraient comporter des mesures de sauvegarde contre la privation de droits fonciers légitimes et contre les dommages environnementaux et devraient respecter les **droits de l'homme**, et les obligations découlant des normes de l'**Organisation Internationale du Travail**.[...]*

57 §16.9 [...]*Les expulsions et les réinstallations ne devraient pas conduire à priver des personnes de logement ni à les exposer à des **violations des droits de l'homme**. Dans les cas où les expulsions sont considérées comme justifiées par l'intérêt public, les États devraient les conduire en respectant leurs obligations et les engagements volontaires qu'ils ont **pris de protéger, promouvoir et appliquer les droits de l'homme**[...]*

58 Préface : [...]*en cohérence avec les instruments internationaux et régionaux se rapportant aux droits de l'homme et aux questions foncières, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement.[...]*

59 §24;2 : *Toutes les parties devraient agir en prenant en considération les principes internationaux pertinents, et notamment, le cas échéant, les principes des Nations Unies relatifs à la restitution des logements et des biens aux réfugiés et aux personnes déplacées (dits « **Principes de Pinheiro** ») ainsi que la **charte humanitaire et les normes minimales en cas de catastrophes**.*

60 §3.2 : *Les acteurs non étatiques, y compris les entreprises, sont tenus de respecter les droits de l'homme et les droits fonciers légitimes.[...] et 3B9: **Obligation de rendre compte: tenir les individus, les organismes publics et les acteurs non étatiques responsables de leurs actes et de leurs décisions, conformément aux principes de l'État de droit.***

61 §9.3 : ***Convention 169 de l'Organisation internationale du travail** relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, de la Convention sur la diversité biologique et de la Déclaration des Nations Unies sur **les droits des peuples autochtones**.*

62 §9.9 : [...]*De tels projets devraient s'appuyer sur des consultations efficaces et constructives avec les peuples*

aux OSC et au soutien du rapporteur spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation.

Les OSC ont aussi réussi à faire prendre en compte les différents usages<sup>63</sup> pour un aménagement « durable » (mot apparaissant souvent) du territoire, dont les « zones de pâturages ou de transhumance ou les zones de pêche artisanale » (§22.2), mentionnant ainsi les nomades et les pêcheurs peu présents dans le texte. Elles ont aussi réussi à introduire la mention à l'agroécologie<sup>64</sup> et une section (23) sur le changement climatique.

Par ailleurs, même si la partie sur la mise en œuvre est faible, les OSC ont réussi à inclure la mention de plateformes à constituer « aux niveaux local, national et régional », « de processus inclusif et participatif » (§26.1) et de faire du CSA l'enceinte « où l'ensemble des acteurs compétents mutualisent l'expérience acquise et évaluent les progrès accomplis dans l'application des présentes Directives ».

Pour finir le fait d'être parvenu à un texte final est un succès en soi. Cela était essentiel pour légitimer le nouveau CSA. Mais peut-être que la volonté d'arriver à un texte final a rendu les OSC plus consensuelles sur certains points et ont revu leurs objectifs à la baisse. Ainsi beaucoup de points voulus au début n'ont pas été obtenus.

## **B Des échecs non négligeables**

Les succès sont à relativiser. En effet le texte n'a bien sûr pas correspondu exactement aux attentes de la société civile en raison des autres forces en présence, notamment les Etats-Unis, le Canada et la Chine qui ont beaucoup bloqué surtout à la fin concernant cette dernière, rendant les sections approuvées au début plus progressistes que celles approuvées à la fin. Par conséquent bien que certaines sections mentionnent l'égalité de sexes, les droits de l'Homme et le principe du CLPE, d'autres sont très lacunaires. Ainsi le CLPE n'a pas été étendu aux autres populations que les peuples autochtones et n'est pas mentionné au paragraphe 7.3<sup>65</sup> sur l'attribution de droits fonciers, ni au paragraphe 8.6 sur les politiques de contrôle des terres, ni au paragraphe 12.8 sur les investissements responsables, ni au paragraphe 13.3 sur le remembrement, ni dans la section (23) sur le changement climatique ne mentionnant même pas les peuples autochtones et ne contenant pas de paragraphe sur les consultations pour les programmes d'atténuation du changement climatique. Les peuples indigènes ne sont pas non

---

*autochtones, qui soient menées par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives de manière à obtenir de la part de ces peuples un consentement libre, informé et préalable conformément à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones[...]*

63 §20.3[...] *tenir compte des besoins découlant des divers usages (zones rurales, agriculture, populations nomades, zones urbaines, environnement).[...]*

64 §20.5 *L'aménagement du territoire devrait tenir dûment compte de la nécessité de promouvoir une gestion durable et diversifiée des terres, des pêches et des forêts, y compris au moyen d'approches **agroécologiques**.* [...]

65 Les paragraphes des DGTPF mentionnés ici (B) se trouvent en annexe 3.

plus cités à chaque fois tel le paragraphe 5.5, et il n'est pas fait mention de l'abstention « d'expulser par la force les peuples autochtones de leurs terres ancestrales » demandée par les OSC. Leurs droits collectifs n'ont pas été mentionnés dans le paragraphe 9.9, ni les droits coutumiers à protéger dans les programmes d'atténuation du changement climatique. Ainsi les OSC n'ont pas réussi à inscrire les références à la CIRADR et à la charte des paysans dans la section 20 sur l'aménagement du territoire et ni à insérer un cadre avec les conventions de références. La référence aux droits de l'Homme n'est pas présente partout où les OSC l'aurait voulu, du fait du blocage tardif de la Chine. Ainsi il n'en est pas fait mention à la section 9 concernant les peuples autochtones ni dans le paragraphe 25.5 sur les réfugiés. Pour ne pas se référer aux droits de l'Homme les Etats ont remplacé par le terme « éthique »<sup>66</sup> qui est plus faible car moins clairement défini. De même le mot « utilité publique » est ambigu dans le paragraphe 16.1, concernant les expropriations et cela d'autant plus que le glossaire n'a pas été approuvé.

Par ailleurs, certaines problématiques auraient requis des sections à part entière mais ne sont traitées que de manière transversale. Ainsi les DGTPF ne mentionnent que trois fois les jeunes et seulement de manière transversale. Les spécificités relatives aux pêches et aux forêts ne sont pas évoquées et il n'y a pas de définition de pêcheurs (Duncan, entretien 2012). Ainsi au paragraphe 7.6, concernant les expulsions, il n'est pas fait mention des droits d'usage (élevage, pâture, pêche) donc la situation des pêcheurs et des pasteurs nomades n'est pas prise en compte spécifiquement. Cela est certainement dû au fait que ce soit des domaines très techniques compris seulement par les ONG et mouvements de pêcheurs (Sharma, entretien 2012) et qui ne pouvait être traité de manière générale mais aurait requis un traitement spécifique. Quant aux femmes elles n'ont pas bénéficié non plus d'une section spécifique. Il est souvent fait mention de l'égalité des sexes, qui a une portée moindre comparativement aux droits des femmes qui n'apparaît qu'une fois (§9.6), mais les femmes sont par exemple absentes du paragraphe 8.2 sur le contrôle des terres. Concernant le principe de cohérence, entre les politiques de sécurité alimentaire et celles de préservation de l'environnement, il n'est mentionné que deux fois et ne fait pas l'objet d'une section, comme les OSC et l'UE le voulaient, ni même d'un paragraphe dans la section 3 sur les principes. De même la coopération internationale ne bénéficie pas d'une section, voulue par les OSC et l'UE<sup>67</sup> pour faire en sorte que les agences de développement par exemple garantissent les DGTPF et ne les

---

66 §11.7 : *Les Etats et les acteurs non étatiques devraient se conformer aux règles d'éthique en vigueur[...]*

67 *States should encourage business enterprises domiciled in their territory and/or jurisdiction investing in land, forest and fisheries in other countries to respect human rights throughout their global operations, including those conducted by their subsidiaries and other related legal entities.*

enfreignent pas.

De plus, le texte n'est pas aussi détaillé que le souhaitaient les OSC. Ainsi sur les chevauchements concernant les différents droits d'usage au paragraphe 20.3 il aurait fallu détailler pour vraiment prendre le problème dans toute sa dimension. La responsabilité des entreprises et les obligations des Etats ne sont pas détaillées et la mention « respecter, protéger, garantir » n'est pas assez présente notamment concernant la responsabilité de l'Etat quant à l'accès à la terre. A propos des expulsions, par exemple, les OSC suggéraient l'adoption de lois contre l'expulsion, l'interdiction des expulsions forcées à des fins privées et au moins que les Etats prennent des mesures modérant les effets de celles-ci et de les rendre exceptionnelles, au paragraphe 7.6. Au contraire les « Etats disposent du pouvoir<sup>68</sup> ». Or ce pouvoir n'est pas assez encadré comme le montre le paragraphe 3B7, sur l'Etat de droit, qui est lacunaire. Les OSC voulaient y mentionner la séparation des pouvoirs, les droits de l'homme, l'équité et la participation à la prise de décision. Les causes des conflits ne sont pas non plus détaillées et l'obligation du principe de non-refoulement de réfugiés et demandeurs d'asile en cas de conflits n'est pas inscrit et la liste des conventions à laquelle les Etats doivent se référer n'est pas assez détaillée en parlant de « normes minimales en cas de catastrophe » (§24.3)<sup>69</sup>. Quant à l'organisation du texte les OSC auraient voulu séparer les droits et responsabilités dans la section 4 (« Droits et responsabilités relatifs aux régimes fonciers ») pour bien distinguer les détenteurs de droits et les responsables. De même elles auraient préféré que l'accès à la justice soit dans les droits et non pas dans les services de la section 6 (« Fourniture de services »). Les OSC n'ont pas non plus réussi à introduire des provisions contre la criminalisation des paysans.

Par ailleurs, les OSC voulaient que les restitutions et les réformes redistributives soient des priorités plutôt que le marché. Or la section sur le marché (11) est avant celles sur les restitutions (14) et les réformes redistributives (15). Les OSC n'ont pas réussi à diminuer le rôle du marché et n'ont pas obtenu, par exemple, les régulations pour protéger les communs, ni le rendu de compte par les entreprises. De même les OSC n'ont pas obtenus de références à des sanctions concernant les investissements (§12.8). Et même si les populations sont consultées les déséquilibres ne sont pas pris en compte et l'assistance aux populations pour les négociations d'investissement n'est pas indépendante. Ni la souveraineté alimentaire ni la

---

68 §8.8 : *Les États disposent du pouvoir d'attribuer les droits fonciers sous diverses formes, allant d'un usage limité à la pleine propriété. [...]*

69 les OSC auraient voulu citer les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, les directives opérationnelles de l'IASC sur la protection des personnes affectée par des catastrophes naturelles et les directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe.

préservation des petites fermes ne sont mentionnées malgré le soutien de l'Equateur. Ainsi au §13.3 elles n'ont pas réussi à intégrer l'agriculture familiale concernant les banques foncières. Et bien sûr les échecs les plus importants sont que ni la concentration de terres ni les acquisitions à grandes échelles ne sont prohibées, l'eau et les autres ressources minérales ne sont mentionnées qu'en préface et les directives sont volontaires.

Pour finir concernant la mise en œuvre, cette partie (7) a été faible, malgré la volonté des OSC de la renforcer. Ainsi il n'est pas fait de référence à la directive de 2004 pour la réalisation du droit à l'alimentation. Il n'est pas dit explicitement aux IFI d'intégrer les DGTPF dans leurs programmes et leurs politiques, ni de faire des programmes spécifiques de mise en œuvre. Par ailleurs les OSC auraient voulu faire actualiser les DGTPF tous les cinq ans mais ce ne fut pas retenu, ni les rapports périodiques des Etats sur les achèvements des directives. Il n'est pas assez fait mention aux OSC pour le suivi des objectifs et des projets. Aucun indicateur de résultats ni objectif ne sont inscrits alors que les OSC avaient fait des propositions<sup>70</sup> et il n'y a pas de rendu de compte mentionné au niveau étatique.

La société civile n'a été influente que dans une certaine mesure. Ainsi il convient de s'intéresser à la réception, par la société civile, des directives qui ne correspondent pas exactement à ses attentes pour voir si elles pensent avoir été influentes et donc leur participation utile. Cette réception consiste en les critiques face au texte et à la façon dont la société civile va décider de s'approprier ce texte. De plus le texte des directives n'étant pas contraignant pour qu'il soit effectivement pris en compte pour l'élaboration des politiques foncières les OSC ont encore un rôle à jouer dans leur mise en œuvre surtout si elles veulent que les politiques foncières correspondent à leur interprétation des directives.

---

<sup>70</sup> *La réalisation des DGTPF pourraient être évaluée selon la reconnaissance de la sécurité foncière et droits par tous dont les femmes; la redistribution quand elle serait nécessaire, le rétablissement des communs et droits collectifs, la restauration d'écosystèmes dégradés à travers des actions...*

## **Chapitre II : La réception des directives par la société civile**

Il est important de s'intéresser à la réception des DGTPF par la société civile d'une part pour savoir quel bilan elle fait de ce nouveau système inclusif et des influences qu'elle a eu lors de la négociation (section) et d'autre part pour voir comment elle envisage la mise en œuvre qui est un moment essentiel pour avoir de l'influence (section 2).

### **Section 1 : L'évaluation des directives**

Après avoir analysé les points qu'elles ont obtenus ou non, il s'agit de voir l'évaluation qu'elles en font pour mesurer notamment l'importance qu'elles accordent aux points obtenus et ainsi avoir leur perception de l'influence qu'elles ont eue. Cela permettra de dire si elles ont considéré leur participation à ce processus, utile. Le bilan général est satisfaisant (I) mais devient plus nuancé lors d'une évaluation plus approfondie en prenant plus d'éléments en considération (II).

#### **I- Une évaluation générale positive**

##### **A. Un processus satisfaisant**

###### **1) Le CSA réformé légitimé**

Tout d'abord, les OSC sont satisfaites d'être parvenues à un texte pour légitimer le CSA réformé par rapport aux autres institutions internationales et qu'il puisse maintenant prétendre à une place sur la scène internationale. Son travail a d'ailleurs été reconnu par le G8/G20 et à Rio+20. Les OSC ont elles aussi loué le CSA pour son travail dans leur déclaration finale. En effet, le CSA réformé a démontré qu'il était en mesure de formuler son propre ordre du jour distinct des autres institutions et de discuter de questions cruciales comme la lutte contre la faim et le maintien de la sécurité alimentaire et foncière. Il a permis de créer les conditions institutionnelles requises pour que les groupes les plus touchés par l'insécurité alimentaire et la faim puissent débattre sur un pied d'égalité avec les gouvernements, les agences internationales et le secteur privé sur les solutions possibles à des problèmes aussi controversés que l'accès aux ressources naturelles. Il a aussi démontré sa capacité à parvenir à un accord intergouvernemental dans un délai de temps raisonnable. Le degré élevé de participation et d'inclusion de ce processus est inédit dans l'histoire des négociations intergouvernementales et établit un précédent important pour l'extension de ce type de mécanisme démocratique de prise de décision internationale à d'autres processus et thématiques liés à l'alimentation et l'agriculture ou d'autres. Les OSC du MSC ne regrettent donc pas d'avoir légitimé ce nouveau système d'autant plus que leur participation leur a été

bénéfique.

## 2) Une participation bénéfique pour les OSC

Dans leur évaluation, les OSC voient plus loin que le texte, le processus en lui-même ayant été bénéfique. En effet même si toutes les propositions des OSC n'ont pas été retenues cela aura au moins permis de les faire connaître, de gagner en visibilité et de démontrer que cette gouvernance fait partie des solutions à mettre en œuvre pour répondre à la crise alimentaire et climatique actuelle. De plus, comme beaucoup de conférences internationales, les négociations ont permis des rencontres et des échanges en vue d'élaborer des stratégies communes de résistance à la nouvelle vague d'accaparement de terres. Ici ces échanges ont été facilités par le cadre du MSC qui réunissait pour la première fois des acteurs de différents secteurs sociaux et des régions du monde formulant une position commune. Ainsi c'était la première fois que les peuples autochtones négociaient conjointement avec d'autres secteurs. Ce processus de formulation commune à défendre dans les négociations a permis de connaître les points de vue et priorités de chacun et de mieux les comprendre. Cette alliance a été bénéfique et a permis de renforcer leurs poids dans les négociations mais aussi pour envisager des stratégies futures. Ainsi l'Appel de Dakar contre l'accaparement des terres, proclamé lors du Forum Social Mondial en octobre 2011 est la conséquence directe de ces discussions.

Les OSC ont fait preuve d'une coordination interne et d'une organisation remarquables comme le disent les acteurs ayant participé au groupe foncier du MSC et le président des négociations lui-même a félicité les OSC pour leur engagement et leurs apports constructifs. Elles avaient donc bien réussi, grâce à leur coordination et leur engagement, à faire leur place dans les négociations, être un acteur à part entière comme le permettait la structure et contribuer, comme vu dans le chapitre précédent, à obtenir un texte acceptable. Ces perceptions des acteurs contribuent à vérifier l'hypothèse.

### **B. Un texte utile aux fondements fiables**

Ce texte est une avancée pour les OSC car les DGTPF constituent un des premiers instruments à fournir un guide de la gestion foncière des terres, pêches et forêts pour les autres populations que les peuples autochtones. En effet seul les droits fonciers de ces derniers étaient reconnus comme des droits de l'Homme. Or il était important de reconnaître que certains aspects du droits fonciers, pas tous, le sont. C'est pourquoi les DGTPF se basent sur les instruments des droits de l'Homme se référant à la terre et mentionnent explicitement les droits des paysans /pasteurs/pêcheurs en ce qui concerne l'accès à la terre, aux ressources halieutiques et aux forêts. Ainsi malgré leur caractère volontaire elles se basent sur les

principes du droit international public et des droits de l'homme, contraignants pour les Etats, et les interprètent concernant les questions de l'accès à la terre et autres ressources. Pour reprendre les termes de Sofia Monsalve de FIAN International, les DGTPF « offrent l'occasion de développer une interprétation systématique et détaillée des dispositions du droit international des droits de l'Homme et du droit international de l'environnement déjà existantes et de guider leur mise en œuvre au niveau national »<sup>71</sup>. Les DGTPF reconnaissent la suprématie du droit international des droits de l'Homme dans le paragraphe 1.1 par exemple<sup>72</sup>. Ainsi même s'il est fait référence à la loi nationale, quand celle-ci fournit des garanties moindre que le droit international, l'Etat ne peut justifier de ne pas appliquer le droit international. Ainsi les directives peuvent avoir une certaine portée. En effet les directives pourraient servir lors d'un procès : le juge pourrait s'en prévaloir concernant les questions foncières (www.lemonde.fr). De plus le texte pourrait servir à identifier les accaparements de terre comme une menace pour la sécurité alimentaire et à organiser la résistance avec les quelques provisions à leur encontre (plafonds, évaluation d'impact<sup>73</sup>, cohérence des obligations au §12.5). Il peut aussi servir à évaluer les programmes dans le cadre de la coopération au développement. Et cet outil ne sera pas seulement utile pour les pays du Sud. En Europe aussi, l'accès à la terre, surtout pour les jeunes agriculteurs, est une question tout aussi cruciale à laquelle il est grand temps d'apporter des réponses.

Pour finir les OSC sont globalement satisfaites du contenu d'un texte (voir les obtentions au chapitre précédent) qui reconnaît les régimes coutumiers et différents modèles de gouvernance, garantit contre les expulsions forcées, protège les défenseurs des droits de l'Homme et fait de nombreuses références aux femmes. Elles reconnaissent néanmoins des failles.

## **II- Une évaluation détaillée négative**

Les OSC, n'ayant pas voté pour l'adoption finale, peuvent se permettre de critiquer le texte ce qui a surpris les Etats lors de l'adoption car elles ont souligné les lacunes du texte (Parmentier, entretien 2012).

---

71 Snoy, Guffens, « la crise alimentaire mondiale » Etopia, 2001,.

72 [...]L'ensemble des programmes, des politiques et de l'assistance technique déployés pour améliorer la gouvernance foncière à travers la mise en œuvre de ces directives doivent être conformes aux obligations existantes des États telles qu'elles découlent des instruments internationaux, notamment de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

73 §12.10 :[...] les États devraient s'employer à faire en sorte que les différentes parties puissent procéder à des évaluations préalables indépendantes des incidences potentielles – positives et négatives – que ces investissements sont susceptibles d'avoir sur les droits foncières, sur la sécurité alimentaire et la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate, sur les moyens de subsistance et sur l'environnement.[..]

## A. Un texte faible

Le consensus, qui a été pratiqué pendant les négociations, a permis aux OSC de peser plus que précédemment sur le texte. Cependant en essayant d'accommoder des vues conflictuelles, le texte devient général et ambigu. Il permet aux Etats de s'opposer et bloquer ce qui fait revoir les objectifs ambitieux à la baisse et d'accepter d'intégrer leur vision pour obtenir un texte: c'est la règle du plus petit dénominateur commun. Par conséquent le texte fait toujours des références au paradigme dominant, auquel s'opposent les OSC. En effet les DGTPF ne remettent pas en question les causes du problème qui est le modèle de développement dominant avec les monocultures, les projets industriels et la marchandisation des ressources naturelles (<http://www.foodsovereignty.org>). Ainsi il est fait mention de la croissance dans la préface. De plus au paragraphe 12.1, au lieu de mentionner les effets bénéfiques de la petite agriculture et du marché local sur la sécurité alimentaire, il est inscrit que les « États et les acteurs non étatiques devraient reconnaître que des investissements publics et privés responsables sont essentiels si on veut améliorer la sécurité alimentaire ». La mention au marché est prédominante comme solution même dans les réformes redistributives. De même Stéphane Parmentier d'Oxfam a relevé que "ce qui manque dans le texte, c'est une condamnation claire de l'accaparement de terres et d'autres ressources naturelles"([www.lepoint.fr](http://www.lepoint.fr)). Ainsi le texte ne remet pas en question le postulat dominant selon lequel les investissements à grande échelle sont essentiels pour le développement.

Par ailleurs le texte a des manques importants par rapport à ce qu'avaient voulu les OSC (voir chapitre précédent). Les OSC regrettent par exemple, dans leur évaluation des DGTPF, que le texte s'applique seulement aux questions de tenure foncière et n'abordent pas l'utilisation et la gestion des ressources naturelles. Or de nombreux problèmes liés à l'accès et au contrôle des ressources naturelles rencontrés par les producteurs alimentaires à petite échelle ont un lien direct avec ces problèmes de gouvernance là. Les OSC n'ont pas hésité à faire des déclarations négatives dans la presse. Ainsi un article du site internet du Point énonce que les ONG<sup>74</sup> regrettent que les ressources en eau, pourtant primordiales pour la sécurité alimentaire, ne soient pas mentionnées dans le cœur du texte et cite Clara Jamart d'Oxfam France qui a regretté que "les Etats n'aient pas obligation d'appliquer ces mesures". En plus du terme « volontaire » le texte est aussi formulé d'une manière non contraignante. Ainsi l'utilisation du conditionnel (devraient) affaiblit les obligations des Etats comme les peuples indigènes en font la critique ainsi que les pasteurs du WAMIP (World Alliance of Mobile Indigenous Peoples, faisant partie du MSC). Cependant cette critique est nuancée par les

<sup>74</sup> L'utilisation du terme ONG montre que les médias leur accordent toujours plus de place qu'aux mouvements sociaux.

autres OSC qui rappellent que les DGTPF se basent sur du droit contraignant et que « should » est mieux que « may ». Or ce « may » transparaît dans certaines formulations atténuant l'engagement des Etats telles « dans la limite où les ressources le permettent, » au paragraphe 16.9, « les États pourraient souhaiter tenir compte, selon qu'il convient, » dans la préface, « Ils devraient s'efforcer de » dans la section investissement (§12.4) qui a été difficile à négocier et qui utilise aussi le verbe promouvoir au lieu de garantir, et aussi plus loin : « Les États devraient, le cas échéant, et compte tenu du contexte national, envisager de procéder à des restitutions » (§14.1), « les États peuvent, s'ils le souhaitent » (§15.7).

Les faiblesses du texte peuvent être vues comme un affaiblissement concernant certaines situations et pour l'utilisation future.

## **B. Un texte affaiblissant**

### 1) Des droits des indigènes affaiblis

Le texte des DGTPF, du point de vue des peuples indigènes du Canada qui ont invité les Etats à ne pas voter le texte, n'a pas du tout consolidé leurs droits. Au contraire la formulation des DGTPF affaiblit les obligations existantes. En effet, en plus des faiblesses citées précédemment, c'est la première fois qu'un texte de la FAO indique que les Etats « tiennent dûment compte des engagements volontaires contractés en vertu des instruments régionaux et internationaux applicables », expression mentionnée une trentaine de fois dont dans la section sur les peuples autochtones (§9.4), alors qu'elles n'apparaissaient pas dans l'avant-projet prouvant ainsi le poids du blocage canadien. Or les directives volontaires de 2004<sup>75</sup> requéraient que les Etats respectent leurs obligations relevant du droit international des droits de l'Homme. Dans les DGTPF le droit international perd de sa valeur et ainsi les peuples indigènes leur protection sous ce droit. Ainsi les termes faibles employés concernant le droit international peuvent affaiblir la déclaration des droits des peuples autochtones (UNDRIP)<sup>76</sup>, dont certaines parties sont pourtant contraignantes car relevant du droit coutumier, bien que la FAO ait la responsabilité de la respecter et de l'appliquer. Ainsi les DGTPF rebaisse les standards de l'UNDRIP en ne prenant pas suffisamment en compte les groupes (au 3B3 il n'est fait mention de l'équité et de la justice que pour les individus et au §4.9 également concernant les restitutions<sup>77</sup>), en ne reconnaissant pas la terre et ses ressources comme des droits de l'Homme contrairement à d'autres textes internationaux et en ne

---

75 Ibid. note 7

76 Résolution 61/295 : Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones adoptée le 2/10/2007.

77 *Les États devraient faire en sorte que les individus vulnérables ou marginalisés puissent avoir accès à de tels moyens[...]*

mentionnant pas le droit à l'autodétermination pourtant mentionné dans l'article premier du PIDESC (pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) et du PIDCP (pacte international relatif aux droits civils et politiques). De plus le fait que tous les droits fonciers soient limités par les droits d'autrui et par les mesures prises par les États à des fins publiques affaiblit la protection des peuples autochtones car l'UNDRIP rejette cette conception large et relative « d'intérêt général » et le fait que ce soit l'Etat qui reconnaisse les terres peut être dangereux pour eux . En effet certains Etats, dans leur intérêt économique, peuvent menacer leurs droits. C'est le cas du Canada, et dans une moindre mesure des Etats-Unis, qui a réussi à obtenir ces reculs du point de vue des peuples autochtones. Ainsi le Canada avait demandé l'ajout de l'expression « tiennent dûment compte des positions et points de vue de chaque État » après la référence au CLPE au §9.9. Avec cette référence les Etats interprètent donc altèrent le contenu de ce principe. Enfin les peuples autochtones craignent que le droit à la terre de certains prime sur leur droit à l'eau et aux ressources minérales car ils ne sont pas protégés dans les DGTPF.

## 2) Une application future compromise

Ces manques évoqués précédemment sont un problème car les DGTPF vont servir de base pour des politiques relatives aux terres plus approfondies ([www.grain.org](http://www.grain.org)). En effet les principes d'investissements agricoles responsables, négociés au sein du CSA et ayant eu leur premier cycle de négociations en juillet 2012, vont s'y référer. Or, bien que les DGTPF soient plus ambitieuses, le risque de garantir et légitimer les investissements est présent car les investissements à grande échelle n'ont pas été interdits. Ainsi, comme le souligne les OSC dans leur évaluation, « les gouvernements et les agences bilatérales et internationales qui sont intéressés par la promotion d'un programme axé sur la croissance économique, la promotion des marchés fonciers et les bénéfices tirés d'intérêts commerciaux pourront puiser des références utiles dans le texte afin de parvenir à leur fin et légitimer leurs choix ». Le risque est que les principes soient déconnectés de la réalité des populations mais favorables à des investissements qui se disent responsables sans l'être vraiment, comme le cas de l'huile de palme responsable ou du soja durable selon GRAIN ([www.grain.org](http://www.grain.org)). Or cela est le cas des RAI de la Banque Mondiale de 2010. L'autre risque est que les DGTPF entrent en concurrence avec les RAI. Or « s'il y a concurrence entre les deux textes, il est évident que les entreprises se référeront à celui qui imposera les normes les moins exigeantes. »([www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr)).

Les DGTPF ne vont pas faire une différence par elles-mêmes, surtout étant volontaires, et elles pourraient aussi bien rester lettre morte que servir des fins allant à l'encontre des populations affectées (Franco, entretien 2012). Ainsi pour qu'elles servent vraiment aux

populations affectées, et soient un outil de lutte en leur faveur en reflétant les attentes des OSC, il est nécessaire, selon l'hypothèse, que les OSC s'engagent dans la mise en œuvre car leur portée dépend de l'interprétation qui en est faite (Franco, entretien 2012).

## **Section 2 : La capacité d'influence dans la mise en œuvre des DGTPF**

Les OSC ont une capacité d'influence dans la phase de mise en œuvre si elles décident (I) effectivement de s'engager et s'organiser (II) pour avoir de l'influence selon l'hypothèse.

### **I- La décision des OSC de continuer**

#### **A. Des OSC utiles pour une mise en œuvre progressiste**

Les OSC peuvent hésiter à s'impliquer dans la mise en œuvre d'un texte avec lequel elles ne sont pas entièrement d'accord car ce serait légitimer certaines vues. Néanmoins certains points des DGTPF sont progressistes et peuvent réellement appuyer leur objectif comme nous l'avons vu précédemment. Les DGTPF, premier texte dans le domaine des politiques internationales foncières à ne pas être totalement contradictoire avec leur vision, constituent une opportunité sur laquelle s'appuyer pour faire passer leur vision. En effet leur influence sur les directives volontaires ne s'arrête pas aux négociations mais peut au contraire être considérable dans la phase de mise en œuvre en en faisant une interprétation progressiste et en s'engageant pour que leur interprétation prime. Or elles ont l'opportunité d'avoir participer au processus et promu ces normes, grâce à la nouvelle structure, donc l'interprétation qu'elles en feront en sera d'autant plus légitime et reconnue. Khagram dit ainsi qu'une fois les normes sont en place cela donne du pouvoir au réseau qui les a promues (Khagram, 2002 : 16). De plus les OSC seraient utiles pour relever le défi d'adapter les directives aux conditions et besoins nationaux. En effet les OSC, qui connaissent bien la réalité du terrain ont un rôle à jouer de ce côté-là pour une transformation de ces directives en politiques et améliorations concrètes dans les vies des gens. Ainsi il est nécessaire que les OSC s'engagent pour qu'il y ait une mise en œuvre. En ce sens les OSC ont prouvé, dans le passé, leur utilité. En effet elle avait réussi à débloquent le processus de mise en œuvre de la CIRADR grâce à leur pression et au soutien de pays comme le Brésil (Monsalve). Dans le cas des DGTPF le processus de mise en œuvre est en train de se décider : la FAO organise une réunion technique le 4 et 5 octobre 2012 et prévoit déjà d'appuyer les Etats, de diffuser les DGTPF dans d'autres institutions et conférences internationales et régionales, de réaliser des outils tels des études (réaliser avec le CIP/FIAN) et de lier avec d'autres initiatives comme

celle en Afrique pour les directives relatives à la terre de l'Union Africaine. Ce processus est d'autant plus important que la partie sur la mise en œuvre est faible dans les DGTPF puisque les Etats savaient qu'il y aurait d'autres documents qui suivraient comme la stratégie de mise en œuvre et d'autres documents techniques.

Par conséquent les OSC ont donc décidé de s'engager dans le processus de mise en œuvre pour faire entendre leur interprétation.

## **B. L'interprétation progressiste des OSC**

Plutôt que de ne faire que dénoncer les OSC ont décidé de faire une interprétation constructive des DGTPF en se basant sur les parties pertinentes. Ainsi leur interprétation se base sur les trois obligations que les Etats ont concernant le droit à l'alimentation : protéger, respecter, garantir<sup>78</sup>. Ainsi les Etats doivent respecter le droit à la terre en ne le menaçant pas<sup>79</sup> et en empêchant les expulsions forcées en incohérence avec leur obligations existantes, par exemple<sup>80</sup> ; pour protéger les Etats doivent prendre des mesures pour identifier et enregistrer les droits à la terre légitimes (§3A1)<sup>81</sup>, fournir un accès à la justice, empêcher les conflits et la corruption ; pour garantir les Etats doivent porter « une assistance non-discriminatoire aux personnes qui ne sont pas en mesure d'acquérir par elles-mêmes des droits fonciers pour subvenir à leurs besoins, d'accéder aux services des organismes chargés de leur mise en œuvre et aux autorités judiciaires, ou de participer à des processus susceptibles d'avoir des répercussions sur leurs droits fonciers » (§4.7) ; les Etats doivent garantir « que les femmes puissent légalement conclure des contrats se rapportant à des droits fonciers, à égalité avec les hommes, et ils devraient faire leur possible pour offrir des services d'assistance juridique et autre afin de permettre aux femmes de défendre leurs intérêts fonciers. » et prendre des mesures pour soutenir les groupes vulnérables et marginalisés (§6.6).

Au-delà de ces trois obligations les OSC<sup>82</sup> interprètent les devoirs des Etats pour la mise en œuvre. La mise en œuvre devrait se faire avec une méthode inclusive et participative. Pour cela les Etats devraient créer des « plateformes multipartites » (§26;2) pour permettre le dialogue, identifier les problèmes et solutions relatives au foncier et les priorités pour la mise

78 Observation n°12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU.

79 §3A1 [...] *Reconnaître et respecter tous les détenteurs de droits fonciers légitimes et leurs droits. Ils devraient prendre des mesures raisonnables pour identifier, enregistrer et respecter les détenteurs de droits fonciers légitimes et leurs droits, que ceux-ci soient formellement enregistrés ou non; pour s'abstenir de toute violation des droits fonciers d'autrui; et pour s'acquitter des devoirs associés aux droits fonciers.*

80 §7.6 : *Lorsqu'il n'est pas possible d'assurer la reconnaissance juridique de droits fonciers, les États devraient empêcher les expulsions forcées qui ne sont pas compatibles avec les obligations existantes qui leur incombent en vertu de la législation nationale et du droit international, et ce conformément aux principes énoncés dans les présentes Directives.*

81 Voir note 70.

82 Selon un texte élaboré par FIAN.

en œuvre au niveau local, régional et national.

Par ailleurs l'aménagement du territoire devrait être amélioré de manière durable et participative, des propositions développées et le plan révisé pour assurer que les intérêts des paysans soient reflétés et assurer que qu'il est conduit d'une manière qui reconnaît les relations entre la terre, les pêches et les forêts. Il devrait prendre en compte la gestion durable (§20.5) et les groupes marginalisés. En effet au chapitre 8 il est inscrit que les Etats devraient faire des plans avec les droits fonciers et mettre en œuvre des garanties pour légitimer les droits des groupes d'utilisateurs marginalisés. Cela doit se faire de manière transparente, participative avec des procédures claires, accessibles et compréhensibles par tous et l'accès à la terre doit être assuré pour les jeunes fermiers qui sont particulièrement affectés par la montée des prix. Qui plus est, les Etats devraient conditionner l'attribution de terres étatiques par la garantie sociale et environnementale. Et comme le rappelle le paragraphe 11.2 « Les États devraient adopter des mesures propres à protéger les communautés locales, les peuples autochtones et les groupes vulnérables des conséquences indésirables que peuvent entraîner, entre autres, la spéculation sur les terres, la concentration des terres, et les atteintes aux droits fonciers coutumiers. », de même, selon le paragraphe 11.8 « les États devraient s'assurer que, lorsqu'ils facilitent les transactions foncières sur le marché, ils protègent les droits fonciers des petits producteurs. ». De plus, les États devraient envisager d'encourager une gamme de modèles d'investissement et de production qui n'aboutissent pas à des transferts à grande échelle de droits fonciers à des investisseurs, et ils devraient encourager les partenariats avec les détenteurs locaux de droits fonciers. Les OSC suggèrent que les Etats, par exemple, adaptent leur taxation pour éviter les transferts à large échelle, identifient les droits coutumiers comme il est spécifié au §12.10<sup>83</sup>, et que les contrats à long terme soient pris en charge par des organes publics. Les OSC rappellent que « Les États devraient éviter de recourir au remembrement lorsque la fragmentation présente des avantages, comme la réduction des risques ou la diversification des cultures » (§13.4) et engager des réformes redistributives « lorsqu'une forte concentration de la propriété est associée à un niveau élevé de pauvreté rurale » (§15.3).

Concernant la coopération au développement les OSC recommandent que les Etats encouragent l'établissement d'institutions pour étudier les rapports et plaintes et que les institutions de droits humains suivent les violations aux principes des DGTPF. Les OSC demandent aux Etats de travailler à la cohérence et de financer un programme que s'il l'est.

---

83 §12.10 : [...]Les États devraient aussi veiller à ce qu'il soit procédé au recensement systématique et impartial des droits fonciers légitimes existants ou revendiqués, y compris ceux qui relèvent de régimes fonciers coutumiers ou informels, ainsi que des droits et des moyens de subsistance des tierces personnes également concernées par ces investissements comme les petits producteurs[...]

Les Etats doivent mettre en place des mécanismes de suivi surtout dans les pays où l'insécurité alimentaire est présente pour surveiller les acquisitions de terre notamment par les entreprises multinationales. Concernant ses obligations extraterritoriales les Etats devraient faire en sorte que la loi s'applique à des violations des droits humains extraterritoriales et que les victimes étrangères puissent obtenir justice. De même les Etats devraient s'assurer que les traités de commerce et d'investissement ne menacent pas le foncier en faisant une évaluation d'impact des droits de l'homme selon les principes du rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation<sup>84</sup>. Ainsi ils veilleront à la cohérence de leur politique énergétique, agricole et environnementale et doivent évaluer les impact des politiques et projets des organisations intergouvernementales. Au sein de ces organisations les Etats devraient user de leur influence pour faire réviser les normes pour qu'elles se réfèrent aux droits de l'Homme.

Pour que leur interprétation soit reconnue et pour pouvoir ainsi influencer le processus de mise en œuvre, il est important qu'elles s'impliquent le plus tôt possible dans le processus de mise en œuvre et ce au niveau national, régional et international. En effet elles doivent faire en sorte de diffuser cette interprétation et la faire accepter par les acteurs étatiques mais aussi les organisations internationales.

## **II- Des OSC actives**

### **A. La définition des rôles de chacun dans la mise en œuvre**

#### 1) Le rôle crucial des OSC

La participation des OSC a pour objectifs, selon leur document de stratégie<sup>85</sup>, d'étendre le caractère inclusif et participatif du processus d'élaboration et de négociation des DGTPF à la phase de la mise en œuvre et du suivi, assurer la participation des affecté(e)s et de leurs organisations à la conception des stratégies et des programmes de mise en œuvre à tous les niveaux, assurer que les organisations nationales et de base s'approprient les DGTPF comme un outil utile pour leurs luttes.

Cependant, comme pour le texte négocié, être incluse ne suffit pas. En effet les OSC, pour être influentes doivent élaborer une méthodologie. Ainsi l'une des premières étapes pour la mise en œuvre est de voir s'il existe des pratiques relatives à la gouvernance des terres, pêches et forêts qui sont en accord avec les principes dans les directives. Il serait donc utile d'avoir des indicateurs et repères pour évaluer le respect des DGTPF dans ces pratiques. FIAN

---

84 Principes directeurs applicables aux études de l'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme, Rapporteur spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation.

85 Document de stratégie de mise en œuvre par le MSC le 19/03/2012.

en avait développé dans le cadre du droit à l'alimentation pour son travail de cas. La méthodologie, basée sur les droits de l'Homme, consistait à identifier les groupes marginalisés, les causes du problème, suivre si les mesures prises par les Etats avaient les effets escomptés et tenir les gouvernements redevables. L'International Land Coalition a développé des indicateurs de résultats concernant les accaparements : si les Etats avaient fait une distribution des terres ; s'il y avait des concentrations, d'autres formes d'accès à la terre ; s'il y avait des conflits, des expulsions ; le volume de transactions informelles et la disponibilité des informations sur les prix (Seufert et Monsalve, 2012 :19). De même la CIRADR avait mis en place des indicateurs : le nombre de personnes sans terres, nombre de personnes qui ont peu accès à terre, le degré de concentration, le nombre d'expulsion, le pourcentage de la population rurale impliquée dans les conflits sur les ressources, la perte des terres, pêches et forêts due à un changement (Seufert et Monsalve, 2012 :29).

Le rôle des OSC dans la mise en œuvre est de diffuser l'information dans les médias, aux institutions et organismes comme le ministère l'agriculture, des pêches et de l'environnement, aux autorités judiciaires, aux institutions relatives aux droits de l'Homme, aux municipalités, aux parlements et aussi au niveau européen à la commission et au parlement européen. Il est important de dialoguer avec ces derniers pour mettre en place des plateformes, notamment. De même les OSC ont un rôle à jouer parmi les communautés locales en faisant de la capacitation, de la sensibilisation (Action Aid, 2012). En effet, les ateliers de capacitation permettent d'expliquer le processus, comment utiliser le document et comment développer des stratégies de mise en œuvre. Ces ateliers de capacitation et dialogue sont aussi nécessaires entre les OSC qui travaillent sur des thèmes liés à la terre, aux pêches et aux forêts pour identifier des priorités d'action. Au-delà des ateliers sera réalisé du matériel de capacitation, comme l'interprétation des directives et des études identifiant les principaux problèmes. Les OSC ont un rôle crucial pour le suivi des politiques actuelles. En effet les analyses actuelles sont divisées entre un travail sur les ressources (aspects techniques sur l'utilisation de la terre) et un travail sur la gouvernance (sur les institutions, comment les décisions sont prises) dont la terre n'est qu'un aspect. Il est nécessaire de lier les deux et surtout d'évaluer les résultats de cette gouvernance qui doivent être pris en compte par les institutions. Dans ce cas les OSC ont un rôle à jouer pour l'évaluation des résultats et les enquêtes qualitatives sur place (Seufert et Monsalve. 2012 :30). De plus leurs évaluations garantissent une indépendance et donc une amélioration de l'efficacité du suivi. Les OSC ont l'expérience de la mise en œuvre des directives volontaires pour la réalisation du droit à l'alimentation. Ainsi les OSC avaient fait des campagnes d'éducation des populations mais

aussi de la formation des administrations et des législateurs pour s'assurer qu'ils les intègrent. FIAN, en 2005, avait ainsi travaillé avec la Cour suprême du Guatemala.

## 2) La nécessaire collaboration avec d'autres acteurs à tous les niveaux

Les OSC, comme pour le texte négocié, ont besoin de collaborer à tous les niveaux pour que ce soit plus efficace. Tout d'abord, selon l'ébauche des OSC de stratégie de mise en œuvre, les Etats devraient aussi diffuser le document à leurs institutions, devrait mettre en place des plateformes multipartites au niveau national pour identifier les principaux problèmes de gouvernance foncière et les aspects prioritaires à prendre en compte pendant la mise en œuvre des DGTPF. Les OSC appellent les Etats à contribuer à l'adoption d'une approche méthodologique lors de la 38ème session du CSA et de mettre la mise en œuvre à l'ordre du jour de la FAO pour qu'elle fasse des recommandations. De même ils devraient user de leur influence pour renforcer l'espace du droit foncier à l'ONU. De plus, pour le suivi, les Etats, en collaboration avec les OSC, devraient formuler des indicateurs et repères basés sur les droits de l'Homme et adaptés au contexte, et se poser la question de si la priorité est donnée aux groupes vulnérables. Les Etats devraient établir des mécanismes de rendu de compte et un suivi indépendant des structures légales et institutionnelles actuelles, les mesures prises et les résultats de celles-ci. Il pourrait être créé des rapporteurs nationaux sur le droit à la terre en lien avec ceux sur le droit à l'alimentation, contribuant au dialogue avec les OSC, comme cela existe au Brésil. De plus ils devraient développer des statistiques pour rendre visible l'accomplissement des directives (proportion du budget national allouée à la réalisation des droits à la terre, pour compenser les inégalités, le nombre de cas d'accaparement de terres, le nombre de personnes expulsées et bien indemnisées, celles tuées, poursuivies en justice, le nombre de cas de justice à cause des crimes commis contre des chefs paysans, le nombre de journaux capables d'exprimer une opinion divergente des canaux d'information officiels).

Ensuite, les organisations régionales ont aussi un rôle dans la mise en avant des directives telle l'UE qui a été progressiste pendant les négociations, mais aussi l'Union Africaine qui avait déjà fait ses propres directives relatives au foncier qui doivent être prises en compte, mais aussi l'ASEAN ou la REAF (Reunión Especializada de Agricultura Familiar du MERCOSUR), ainsi que les bureaux régionaux de la FAO

Enfin, au niveau international les OSC devraient s'intégrer dans la stratégie de la FAO en participant au groupe interagences pour la mise en œuvre. Les OSC demandent donc d'être consultées par rapport au matériel de dissémination dont elles ont besoin et la méthodologie selon laquelle celui-ci est élaboré. La FAO est proche des OSC dans son approche donc peut être un allié nécessaire. En effet elle appelle à faire attention à ce que l'aide bilatérale ne soit

pas top-down. De plus la FAO prévoit un système de soutien aux Etats pour la mise en œuvre, un mécanisme de suivi et la création d'outils de capacitation et de diffusion du matériel de formation. Ceci se fait en collaboration avec les OSC qui sont un partenaire important notamment pour la diffusion. Ainsi FIAN crée certains de ces outils comme celui pour la capacitation ainsi qu'une publication de suivi de la gouvernance foncière. Par ailleurs il y a une idée de centre d'expertise pour diffuser l'information, faciliter les ressources, la documentation des bonnes pratiques et donner des avis sur la mise en œuvre, et qui pourrait venir soutenir les plateformes nationales pour la préparation de plan d'action et de mécanisme de suivi. Quant au CSA, il peut aussi être un soutien dans la mise en œuvre en demandant un rapport annuel aux Etats et en cherchant à établir un observatoire du foncier et du droit à l'alimentation, au sein de la FAO, pour assurer le suivi de la mise en œuvre.

## **B. Les actions concrètes**

Les OSC se sont activées et coordonnées pour avoir une influence le plus tôt possible dans le processus en menant des actions concrètes. Ainsi au niveau international le groupe foncier du MSC développe un plan d'action et une stratégie au niveau mondial. Il donne des conseils, développe des outils et une interprétation. Les mouvements sociaux devraient être au centre du processus mais en pratique ce sont plutôt les propositions du CIP qui sont au centre. Cependant il a été mandaté par les mouvements sociaux qui ne le remettent pas en cause puisqu'il intègre leurs propositions après des discussions. Cela est moins démocratique mais plus rapide et efficace, les mouvements sociaux ayant d'autres sujets à l'agenda, et ainsi ils auront plus d'influence car intervenant plus tôt dans le processus (Parmentier, entretien 2012). Les pêcheurs de leur côté préparent un rapport sur le point de vue des pêcheurs pour être utilisé dans les Directives volontaires pour garantir des pêches artisanales durables (Sharma, entretien 2012). De même un projet avec les pasteurs est conduit et les OSC vont faire un guide de mise en œuvre (Duncan, entretien 2012). Jessica Duncan diffuse aussi l'information sur les DGTPF dans le monde universitaire.

Au niveau régional TNI organise un forum Asie-Europe durant lequel un atelier sur les DGTPF aura lieu pour en faire une interprétation progressiste (Franco, entretien 2012). De même a eu lieu à Berlin un échange au niveau européen et allemand. Ce séminaire a réuni une soixantaine de personnes dont des ONG, chercheurs, journalistes, le ministre allemand de l'agriculture et Michael Windfuhr, faisant partie de l'Institut allemand des droits de l'Homme et négociateur pour les DGTPF (Guffens, entretien 2012).

Au niveau belge, bien que le représentant belge aux négociations pensât que les

DGTPF ne s'appliquaient que pour la coopération au développement, elles peuvent aussi trouver leur application, la situation de l'accès à la terre étant problématique. Les OSC ont été particulièrement actives, certainement dû au fait que certains représentants des OSC présentes à Rome pour les négociations étaient belges (notamment Oxfam, FIAN Belgium et une représentante de Via Campesina). Ainsi dès l'adoption des directives, ils relayèrent largement l'information non seulement dans leurs réseaux (Coalition contre la faim, Plateforme pour la souveraineté alimentaire) mais aussi auprès des ministres (fédéraux et régionaux) concernés et des parlementaires fédéraux et régionaux par l'envoi d'une brochure explicative. A la suite de cette initiative dix retours positifs ont été faits. Et la Belgique avait prévu de mettre 3 millions pour la mise en œuvre. Par ailleurs les associations belges relatives à l'accès à la terre (Oxfam, FIAN Belgium et terre de liens) et les syndicats paysans (Via Campesina, le MAP et la FUGEA) se sont réunis trois fois pour voir comment utiliser les DGTPF en Belgique. Ils procédèrent méthodologiquement par étapes. Ainsi premièrement ils devaient identifier une liste de problèmes liés à l'accès à la terre en Belgique. Cette liste de problèmes fut établie par les paysans eux-mêmes lors de réunions d'explication organisées par le MAP et d'un questionnaire à la foire agricole. Les problèmes listés furent l'accès à la terre pour les jeunes, l'urbanisation, les taxes (similaires pour les petites et grandes exploitations), le manque de transparence dans la vente de terre et les conditions environnementales (le verdissement a entraîné une spéculation sur les terres). Les solutions évoquées seraient par exemple de créer un organisme public pour lister les terrains à vendre comme la Safer en France. Par la suite, ils identifieraient les points des directives pouvant solutionner le problème. Pour finir le ministre Wallon de l'agriculture a missionné une juriste de l'association Terre en vue pour réfléchir à la question du foncier en Belgique ce qui serait une porte d'entrée pour diffuser les DGTPF, notamment lors de tables-rondes. Les OSC sont donc bien prêtes à s'investir pour que les DGTPF soit un outil concret mais il est encore trop tôt pour dire si leur engagement dans la mise en œuvre a des impacts sur la situation foncière.

## Conclusion

L'hypothèse générale selon laquelle les OSC ont plus d'influence avec ce nouveau système ne peut être formellement affirmée du fait d'un nombre de variable des facteurs externes très élevé et de leur interdépendance: le sujet des négociations, la nature du texte négocié, les différentes positions des Etats et leurs liens entre eux, les pressions externes notamment par les entreprises, le personnel de l'institution. Pour pouvoir affirmer que les obtentions des OSC sont dues à la structure inclusive il aurait aussi fallu étudier toutes les interventions et toutes les positions des Etats avant et après celles-ci pour voir ce qui a déterminé l'adoption de telle proposition et faire des études comparatives avec les négociations antérieures, travail considérable requérant des données presque impossibles à avoir sans être allée aux négociations. Néanmoins, grâce à l'étude de cas, on peut affirmer que les OSC, comme elles le reconnaissent elles-mêmes, ont obtenu des avancées considérables, jamais obtenues jusqu'alors dans la politique foncière, notamment sur l'approche par les droits de l'Homme, qui rend le texte indirectement contraignant, et que leur participation institutionnalisée a contribué à cette influence. En effet premièrement ce sont les consultations préalables de la société civile qui ont fait introduire l'approche par les droits de l'Homme. De plus leurs interventions directes, institutionnalisées par la nouvelle structure et donc considérées, ont permis de soutenir cette approche progressiste pendant les négociations, face à des Etats opposants. Les interventions directes permettent à la société civile d'être plus influente qu'en faisant simplement pression sur les Etats que ce soit des pressions de dénonciations externes ou du plaidoyer. En effet dans le cadre du CSA réformé les Etats sont à l'écoute de ce nouvel acteur légitimé qui représente un acteur en plus des Etats soutenant une certaine position, renforçant ainsi cette dernière. De plus les OSC sont souvent les premières à faire une nouvelle proposition progressiste, que les Etats n'osent pas faire mais qu'ils vont soutenir par la suite. Ainsi les interventions directes permises par la nouvelle structure donnent bien plus de capacité d'influence aux OSC. De même d'avoir été un acteur à part entière durant les négociations leur donne plus de légitimité et de poids pour pouvoir faire accepter leur interprétation du texte et ainsi avoir une influence a posteriori sur le texte. Ainsi la structure est un facteur clé pour pouvoir avoir de l'influence. Cependant selon l'hypothèse approfondie il est nécessaire que les OSC se saisissent vraiment de cette possibilité d'agir en étant activement engagées, coordonnées et en développant des stratégies autonomes pour être vraiment influentes. On peut affirmer que cette variable là est considérable et peut influencer

les autres variables comme la variable de la position des Etats. En effet pour être influente les OSC ont d'abord constitué leur structure pour être incluse. Ainsi sans leur travail sur cette structure elles n'auraient pas pu intervenir comme elles l'ont fait, comme démontré précédemment. Mais pouvoir intervenir ne suffit pas pour être influent. En effet les interventions, pour pouvoir peser, doivent être pertinentes, se faire au moment opportun et par une certaine personne, d'où l'importance de l'engagement de la société civile dans son ensemble. Or cela requiert un travail important de mobilisation, d'élaboration d'une stratégie, de préparation pour pouvoir avancer des propositions communes formulées et prévoir qui intervient de telle façon à tel moment opportun. Pour cela une bonne coordination est nécessaire ce à quoi le MSC contribue. De plus, pour que leurs propositions ne soient pas vaines elles doivent être susceptibles d'obtenir le soutien de certains Etats. Ainsi les OSC, avant d'avancer des propositions doivent savoir si des Etats les soutiendront et s'efforcer de se constituer des alliés, le facteur externe de la position des Etats dépendant aussi de leur pouvoir à les influencer préalablement aux négociations. Pour finir, leur influence a posteriori dans la phase de mise en œuvre dépend aussi de leur engagement à développer une stratégie pour inciter les différents acteurs à appliquer le texte.

Ainsi pour répondre à la question sous-jacente de savoir si la participation à ce processus est utile, on peut dire, grâce à la vérification de l'hypothèse, que la société civile a pu réellement jouer un rôle, au même titre que les autres acteurs, et qu'elle a apporté une plus-value au texte qui aurait été moins progressiste sans intervention interne mais seulement une pression externe. Ainsi ce système se voulait vraiment inclusif et n'était pas fait seulement pour légitimer des décisions qu'elles ont d'ailleurs pu critiquer. Cependant les Etats sont toujours au centre du processus et ce ne sont pas les populations elles-mêmes qui ont décidé entièrement, ce qui devrait être fait dans un système vraiment démocratique de pouvoir au peuple. Mais ce sont les OSC participantes qui ont choisi de laisser le droit de vote aux Etats pour les responsabiliser d'où l'approche par les droits de l'Homme et ainsi ce sont eux-mêmes qui participent à la décision de leur responsabilité. Cela peut être un moyen de faire en sorte qu'ils se sentent plus liés par un texte auquel ils ont contribué. Mais le fait que l'Etat doit être un acteur incontournable ne légitime par exemple pas les prises de terre si l'Etat ne s'acquitte pas de ses obligations : donc c'est plus un outil qui peut être opposé aux accaparements de terres futurs mais plus difficile à utiliser pour le changement de conditions des populations. C'est donc le même problème qu'avec beaucoup de textes : il est plus facile d'obtenir que l'Etat respecte les droits en s'abstenant de violation qu'il les garantisse par une action positive. Ce texte, voté par les Etats est donc moins ambitieux, a moins de probabilité de produire des

changements concrets dans la vie des populations et peut être récupéré politiquement ce qui desservirait les populations. Les OSC auraient donc été présentes pour essayer de faire en sorte que les DGTPF soient moins pires que si elles n'avaient pas été là. Mais doit-on toujours se contenter du moins pire, être réformiste tout en restant dans un système pas vraiment démocratique? Les actions directes de prise de terres sont elles concrètes et peuvent s'avérer efficaces localement. Néanmoins elles sont risquées, uniques, isolées, ne concernent que peu de personnes et ont une portée internationale limitée bien que pouvant servir de modèles et de déclencheurs d'actions si elles sont relayées par des réseaux. L'avantage avec les DGTPF est que le réseau est constitué avec le MSC et que les solutions ont donc une portée internationale. De plus les changements se feront moins rapidement mais pas à pas ce qui les rendra certainement plus ancrés et durables car légitimés. Les directives ont le mérite d'impulser des actions de la part des populations pour qu'elles s'opposent à des accaparements mais aussi revendiquent des réformes d'où le grand rôle des OSC dans la diffusion et capacitation. Ainsi leur participation à ce processus, qui leur a quand même permis d'obtenir un texte sur lequel s'appuyer pour atteindre leur objectif d'accès équitable à la terre et autres ressources et donc de souveraineté alimentaire, était utile. Enfin les actions directes garderont leur pertinence dans le cas où l'Etat n'applique pas les DGTPF malgré les efforts des OSC et la mobilisation de la population. En effet cela dépendra aussi de l'influence du CSA sur la scène internationale. Pour que les Etats agissent, les OSC doivent vraiment continuer leurs engagements dans la mise en œuvre et ce de partout dans le monde ce qui est un défi car dans certaines régions du monde les paysans, pêcheurs, nomades manquent de contact avec l'extérieur. Le défi actuel pour les OSC est de parvenir à influencer les négociations des principes des investissements agricoles responsables qui vont se dérouler dans la même structure du CSA réformé. Ces négociations permettraient une autre étude de cas pour tester l'hypothèse.

# ANNEXES

## Sources

### Bibliographie

- Action Aid (2012), *A Brief Introduction to the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*.
- Ahmad, M. (2011) *Improving the International Governance of Food Security and Trade*, ICTSD, issue paper n°38.
- Borras S. et Franco J. (2010), *From Threat to Opportunity? Problems with the Idea of a 'Code of Conduct' for Land-Grabbing*. TNI
- Borras, S. et Franco, J. (2012), *Alternative? Towards a Peoples' Counter-Enclosure*, TNI
- Brem Wilson, J. (2010), *The reformed committee on world food security a briefing paper for civil society*, Mundobat, University of Bradford.
- Clark, J. et Aydin, Z. (2003) *The UN System and Civil Society – An Inventory and Analysis of Practices*. Background Paper for the Secretary-General's Panel of Eminent Persons on United Nations Relations with Civil Society,
- Coopération française au développement (2009), *Land Governance and Security of Tenure in Developing Countries*, White Paper.
- Duncan, J. et Barling, D. (2012), « Renewal through Participation in Global Food Security Governance: Implementing the International Food Security and Nutrition Civil Society Mechanism to the Committee on World Food Security », *Int. J. of Soc. of Agr. & Food*, Vol. 19, No. 2, pp. 143–161
- Edelman, M (2003), *"Transnational Peasant and Farmer Movements and Networks" in Global Civil Society*, LSE Global Governance, London .
- FAO (2006), *Good Governance in Land Administration principles and good practice*.
- International Land Coalition (2010), *Links between Land Tenure Security and Food Security*, contribution to the Updating of the High Level Task Force's Comprehensive Framework for Action (CFA).
- Khagram, S. (2002), *restructuring world politics: transnational social movements, networks and norms*, University of Minnesota Press.
- Leather, C. (2010), *Global leadership to end hunger: the role of the Committee on World Food Security*, Agriregionieuropa.
- McKeon, N. (2009), *The UN and civil society-Legitimizing global governance- Whose voice*, Zed book.
- McKeon, N. et Kalafatic, C. (2009) *Strengthening Dialogue. UN Experience with Small Farmer Organizations and Indigenous Peoples*. New York, UN NGO Liaison Service.
- McKeon, N. (2011), *Global Governance for World Food Security: A Scorecard Four Years After the Eruption of the "Food Crisis"*, Heinrich-Böll-Stiftung
- Monsalve Suarez, S. (2008), *The FAO and its work on land policy and agrarian*

reform , Transnational Institute (TNI)

- Monsalve Suarez, S. et Seufert, Ph. (FIAN International), *A Civil Society Perspective on Monitoring the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests*, Study, Draft, mars 2012.
- Rittberger, (2001), *United Nations and the global governance system*, United Nations University Press.
- Rochegude A., (2005), « Le "Droit d'agir", une proposition pour la "bonne gouvernance foncière" », *Cahiers d'anthropologie du droit, Droit, gouvernance et développement durable*, Paris : LAJP et Karthala, p. 59-72 .
- Schechter (2001), *United Nations-sponsored World conferences: focus on impact and follow-up*, United Nations University Press.
- UN Habitat et FAO (2009), *Towards improved land governance*. Land Tenure Working Paper 11. 2009.
- Von Braun, J. (2010), « Strategic body needed to beat food crises », *Nature*, vol 465, Juin 2010.
- Wise, T. And Murphy, S. (2012) *Resolving the Food Crisis: Assessing Global Policy Reforms Since 2007*, IATP et GDAE.

#### Sitographie :

- [http://www.lemonde.fr/planete/article/2012/05/10/des-directives-pour-encadrer-les-achats-de-terres\\_1698940\\_3244.html](http://www.lemonde.fr/planete/article/2012/05/10/des-directives-pour-encadrer-les-achats-de-terres_1698940_3244.html) *Le Comité de la sécurité alimentaire veut encadrer les achats de terres* , 10/05/2012, Van Kote G.
- [http://www.lepoint.fr/monde/la-fao-encadre-l-achat-de-terres-dans-les-pays-pauvres-11-05-2012-1460589\\_24.php](http://www.lepoint.fr/monde/la-fao-encadre-l-achat-de-terres-dans-les-pays-pauvres-11-05-2012-1460589_24.php) , *La FAO encadre l'achat de terres dans les pays pauvres*, Tesson P., 11/05/2012.
- <http://ifsn.info/index.php/publications/recent-publications/file/164-cfs-booklet-spanish>
- [www.fian.be](http://www.fian.be)
- [www.fian.org](http://www.fian.org)
- [www.fao.org](http://www.fao.org)
- <http://www.foodsovereignty.org/>
- <http://www.csm4cfs.org>
- <http://www.grain.org>
- [foodgovernance.com](http://foodgovernance.com)

### Documents des Organisations internationales :

- Version finale des DGTPF, CSA, mai 2012
- Version du projet des DGTPF après le cycle d'octobre 2011
- Version avec les amendements des différents acteurs ayant participé au groupe de travail à composition non limité de juin 2011.
- Document de réforme du CSA (CFS 2009/2).
- Projet de mécanisme international de la société civile sur la sécurité alimentaire et la nutrition pour les relations avec le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), CFS 2010/9

### Documents des OSC :

- Analyse de la société civile du texte final
- Stratégie média, 7/05/2012
- Ebauche de stratégie de mise en œuvre, 12/03/2012
- Textes amendés et propositions des OSC avant le cycle de juillet d'octobre et celui de mars
- Priorités des OSC pour le lobby de l'UE (30/08/2011 et 25/11/2011)
- Positions des OSC avant les cycles de négociations sur les points délicats (avant le cycle de juillet et mars).

### Entretiens :

- Jennifer Franco, Transnational Institute (par skype).
- Jessica Duncan, doctorante au Centre for Food Policy, School of Health Sciences, City University, London (par skype).
- Chandrika Sharma, ICSF international collective and supporter of fish workers, Inde (par skype)
- Stanley Icaza, mouvement de la jeunesse Kuna, Panama.(par courriel)
- Priscilla Claeys, conseillère du Rapporteur spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation, Belgique
- Stéphane Parmentier, Oxfam solidarity/eit/é, Belgique
- Florence Kroff, FIAN, Belgique
- Claire Guffens, FIAN, Belgique