



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

GUIDE D'ACCOMPAGNEMENT

Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause en Tunisie



©Nikos Economopoulos



الوكالة العقارية الفلاحية

AGENCE FONCIÈRE AGRICOLE

UN OUTIL POUR
RENFORCER LA
GOUVERNANCE
FONCIÈRE LOCALE

Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause en Tunisie

Ce guide est le fruit d'une série de sessions de renforcement des capacités sur le Consentement Préalable, donné librement et en connaissance de cause (CPLCC) organisé par la FAO et l'Agence Foncière Agricole (AFA) entre mai et novembre 2018*.

Ces formations ont permis à 65 techniciens de l'AFA de s'approprier les Directives Volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (DV) et le CPLCC. Tout au long de ces sessions, les participants ont analysé les applications et les processus de CPLCC et, plus largement, les possibilités pour l'AFA de développer des approches plus participatives et plus inclusives. Ces travaux les ont conduits à développer leur propre guide d'accompagnement, avec pour objectif ultime d'améliorer leurs pratiques de travail et le service rendu aux bénéficiaires de leurs projets.

Qu'est-ce que le Consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause?

Le Consentement Préalable, donné librement et en connaissance de cause (CPLCC) est un droit collectif qui appartient à tout membre d'une communauté. Cela signifie que les communautés ont le droit de prendre des décisions à travers leurs propres représentants librement choisis, de leurs institutions coutumières ou autres institutions telles que les collectivités locales et les élus locaux.

Il leur permet aussi de négocier les conditions sous lesquelles un projet sera conçu, mis en oeuvre, suivi et évalué. Le CPLCC exige donc que les communautés puissent négocier un accord juste et exécutoire, et qu'ils aient le droit de dire «non» à tout projet qui ne répond pas à leurs besoins, priorités et/ou préoccupations. Le CPLCC signifie que les communautés ont le droit de décider de leur propre avenir.

La participation et le consentement sont promus en Tunisie dans plusieurs projets de développement et le Consentement Préalable, donné librement et en connaissance de cause (CPLCC) est une norme promue par les traités internationaux que le pays a ratifiés et adoptés.

Quelles sont les expériences nationales relatives à la gestion des ressources naturelles qui ont pris en compte la participation et le consentement?

En Tunisie, la loi N° 17/1977 du 16 Mars 2017 portant création de l'Agence de la Réforme Agraire des Périmètres Publics Irrigués (ancienne appellation de l'Agence Foncière Agricole) telle que modifiée et complétée par la loi N° 29/2000 du 6 Mars 2000 souligne l'importance d'introduire les usagers dans les processus de l'élaboration des projets de remembrement et d'aménagement foncier, ainsi l'Article 13 de la dite loi exige que:

«L'Agence de la Réforme Agraire des périmètres publics irrigués devra s'efforcer de concilier, les désirs et les aspirations des propriétaires, avec les textes juridiques portant création des périmètres et les impératifs techniques d'irrigation».

De même que l'article 14 bis a exigé que l'intervention de l'Agence Foncière Agricole dans les périmètres irrigués équipés par les privés ne peut se faire que «sur la demande de la majorité des propriétaires de superficies représentant au moins la moitié de la superficie» de ces périmètres, et que son intervention dans **les périmètres en sec (ou pluvial) à potentialités agronomiques importantes ne peut se faire que** «sur la demande de la majorité des propriétaires de superficies représentant au moins 75% de la superficie» de ces périmètres.

En outre, l'application des méthodologies participatives a été expérimentée et progressivement étendue dans le cadre de divers projets de remembrement et d'aménagements fonciers:

- **Le projet d'aménagement foncier de Bricket El Argoub (Périmètre en sec) sis au gouvernorat de Kairouan: 1100 hectares de terres agricoles aménagées et immatriculés par le tribunal immobilier (TI), opération couronnée par la distribution de certificats de propriété aux agriculteurs bénéficiaires.**
- **Le projet d'aménagement foncier de Hkim Sud (Périmètre en sec) au gouvernorat de Jendouba: 1450 hectares de terres agricoles aménagées dont 1200 hectares immatriculées par le TI et le reste faisant l'objet d'inscription au sein de la conservation de la propriété foncière (CPF) afin d'attribuer des certificats de propriété aux bénéficiaires.**
- **Le projet de remembrement de Sidi Shili (Périmètres public irrigué) au gouvernorat de Béja: 2360 hectares dont 1860 hectares sont immatriculés par le TI et 470 hectares sont objet d'inscription à la CPF.**

*Cette publication a été réalisée avec l'aide de la coopération Suisse.

Quels sont les normes et cadres internationaux?

Le CPLCC figure également dans diverses autres normes internationales et bonnes pratiques pertinentes pour la Tunisie, comme les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (DV).

Les Directives recommandent une consultation et une participation active, libre, efficace, significative et éclairée avec tous les individus ou groupes touchés, y compris les peuples autochtones et les autres communautés ayant un régime foncier coutumier, tel qu'il est énoncé au paragraphe 3B.6:

«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, 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.»

(DV, Partie 2 Questions générales, 3B Principes de mise en œuvre, p. 6)

Le Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers et le respect du CPLCC souligne l'importance de mettre les communautés au centre du processus de prise de décision concernant leurs droits et intérêts, et le rôle décisif qu'elles jouent dans les résultats de ces processus:

«Le CPLCC exige d'assurer que les communautés peuvent participer d'une manière significative aux processus décisionnels et que leurs intérêts, leurs priorités et leurs préférences soient pris en compte dans la conception, les indicateurs et les résultats des projets... Le CPLCC exige donc en outre que les communautés puissent négocier des résultats équitables et réalisables et refuser leur consentement à un projet si leurs besoins, priorités et intérêts ne sont pas pris en compte adéquatement. Les consultations et les négociations qui ne résolvent pas les raisons des communautés de s'opposer ou de donner leur consentement ne les protégeront guère contre des conflits potentiellement coûteux et perturbateurs.»

(Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers et le respect du CPLCC, p. 10)



©Nikos Economopoulos

El Kef-Tejerouine, Tunisia - Said Touety's sheep herd. Said is a sheep breeder who lives in northwestern Tunisia with his 90-year-old mother in Tajerouine, Governorate of El Kef, a dry and remote area on the border with Algeria. "This area is isolated and half of its population left, but I stayed," Said says.

Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause en Tunisie

Quels liens existent entre les cadres internationaux et nationaux?

Les DV sont un des documents juridiques qui constituent les fondements de la mise en place d'une politique cohérente de gestion des ressources foncières agricoles en Tunisie. Afin d'assurer une bonne régulation et un encadrement des marchés fonciers, la politique foncière agricole, la politique sur l'investissement et les politiques sur l'aménagement pourraient déterminer, entre autres, des processus de consultations des populations. Il s'agirait de rechercher une meilleure transparence des transactions et des arrangements en accord avec les mandats des différentes institutions.

La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP) précise que toutes les mesures pouvant exiger la réinstallation forcée des peuples autochtones (article 10) ou l'approbation de tout projet affectant leurs terres, territoires et autres ressources- y compris l'exploitation de minéraux, d'eau ou d'autres ressources- ne peut être acceptable qu'en appliquant le CPLCC (article 32). Ayant à l'esprit le droit à l'autodétermination et les dispositions de l'UNDRIP dans son ensemble, les États devraient obtenir le consentement des communautés sur toutes les questions concernant les droits, la survie, la dignité et le bien-être des peuples autochtones. Le CPLCC devrait donc être appliqué à toute prise de décisions qui affectent leurs droits, qui correspond au devoir de l'Etat de respecter les droits plus larges des peuples autochtones à être représentés à travers leurs propres institutions; à exercer leur loi coutumière; à la propriété des terres, des territoires et des ressources naturelles qu'ils possèdent, occupent ou utilisent traditionnellement; à l'auto-identification, et à maintenir leurs cultures. Le CPLCC concerne donc et inclut le

droit à une participation pleine et entière, ainsi que d'autres droits contenus dans des traités internationaux juridiquement contraignants, notamment les suivants:

- La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones;
- La Convention 169 et 107 de l'Organisation mondiale du travail concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants;
- Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques;
- Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels;
- La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale;
- La Convention sur la diversité biologique; et
- La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

La Tunisie a adopté et ratifié tous ces instruments juridiques et le gouvernement doit respecter ces traités comme le prévoit l'article 20 de la Constitution de 2014 «*Les Traités internationaux approuvés par l'assemblée représentative et ensuite ratifiés, ont un rang supra-législatif et infra-constitutionnel*». Le gouvernement a le devoir d'assurer que d'autres acteurs, y compris en particulier le secteur privé, respectent ces droits en les protégeant activement si besoin. Ceci pourra se traduire par des actions pour une gestion participative et responsable permettant de prioriser et de planifier un développement local et national durable et au profit de tous.



©Jean Maurice Durand

Éléments du Consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause

Consentement : il se donne par les détenteurs de droits suivant les processus de prise de décision coutumiers et propres aux communautés. Les communautés ont aussi la prérogative de refuser ou donner leur consentement sur la base de conditionnalités et le cadre du respect de la loi. Les parties intéressées à obtenir le consentement d'une communauté doivent établir un dialogue actif leur permettant de parvenir à des solutions adaptées dans un climat de respect mutuel et de bonne foi, ce dialogue doit se faire sur la base d'une participation pleine et équitable et en prévoyant suffisamment de temps pour que la communauté prenne une décision. Les populations peuvent participer par l'intermédiaire de leurs propres représentants choisis librement et/ou de leurs institutions coutumières ou autre institution de représentation. Une approche intégrant l'égalité de genre, la participation des femmes, et le cas échéant, des enfants et des jeunes est essentielle. Il est déterminant de vérifier que les parties prenantes ont compris le consentement selon la vision des communautés impliquées dans le processus.



Préalable : le consentement doit être recherché et établi bien avant l'autorisation ou le démarrage des activités.



Donné librement : le consentement doit être donné volontairement et en absence de toute coercition, intimidation ou manipulation et résulter d'un processus impliquant effectivement la communauté.



En connaissance de cause : cela implique que toutes les informations relatives à l'activité ont été fournies aux communautés. Ces informations doivent être objectives, précises et présentées d'une manière et dans un langage compréhensible pour tous les membres. Les informations pertinentes comprennent à titre indicatif :



1. Le contexte et les caractéristiques, les champs d'application, le calendrier, la durée, le caractère réversible et la portée de tout projet ou activité proposé;
2. La (les) raison(s) ou objectif(s) du projet ou de l'activité;
3. Les lieux qui seront touchés;
4. Une évaluation préliminaire des impacts économiques, sociaux, culturels et environnementaux éventuels, y compris les risques et avantages potentiels;
5. Les personnels susceptibles de participer à la mise en œuvre du projet;
6. Les procédures diverses que le projet pourrait entraîner.

Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause en Tunisie

Les avantages du CPLCC

En définitive, le respect du CPLCC favorise tant l'État que les entreprises dans le long terme en minimisant le risque de différends aboutissant à des conflits. Cela permet d'éviter la perte d'opportunités d'investissement qui pourraient disparaître si les investisseurs décidaient de choisir d'autres pays où ils considéreraient que leurs investissements seraient plus sûrs.

Le respect du CPLCC favorise donc toutes les parties en jeu, protégeant les moyens d'existence des communautés locales, renforçant la viabilité pratique et financière et la durabilité des opérations. Il augmente par là même les possibilités et opportunités d'investissement dans les pays en développement.

Les possibles étapes du processus de respect du CPLCC

1. Identifier/comprendre qui habite dans la zone et qui pourrait se voir affecté par l'aménagement de ce territoire.
2. Identifier les institutions représentatives.
3. Tenir des discussions au sein de la communauté
4. Réalisation de cartographie participative et de diagnostics socio-fonciers.
5. Fournir des informations complètes et précises et facilement compréhensibles, y compris par le biais de formes novatrices et créatives dans les langues et le support adéquats pour communiquer sur les problèmes. Faciliter aussi l'accès à d'autres sources d'information.
6. Commencer les procédures de négociations avec les personnes/institutions représentatives
7. Négociation constante (permettant aux communautés d'obtenir des avis juridiques, économiques sociaux et environnementaux et des conseils d'ONGs). Les éléments suivants peuvent être intégrés dans les négociations:
 - Transactions foncières
 - Partage d'avantages
 - Compensation
 - Atténuation des conflits
 - Protection des droits
 - Arrangements financiers et juridiques
 - Etc.
8. S'il y a un consentement de la communauté, il faut la finaliser par des demandes d'adhésion (pour les périmètres en sec et les périmètres irrigués équipés par les privés).
9. Mettre en œuvre l'accord.
10. Suivi participatif sur:
 - Consentement et mécanismes de règlement des différends
 - Communication continue avec les personnes/organisations chargées de mettre en œuvre le projet
 - Participation dans l'évaluation et le suivi
 - Participation et communication continue avec les organismes chargés de l'apurement des situations foncières (Tribunal immobilier, Office de la Topographie et du cadastre et Conservation de la Propriété foncière).



Rôles et responsabilités



Les gouvernements

Ils ont le devoir de veiller à ce que les droits des communautés locales et des peuples autochtones soient respectés et protégés

Les communautés locales et les organisations des peuples autochtones

Elles devraient déterminer la forme, le rythme et les participants au processus de CPLCC

ONG, OSC, organisations de peuples autochtones

Elles appuient les communautés locales et les peuples autochtones, surveillent le processus du CPLCC et peuvent jouer le rôle de médiateurs et de facilitateurs

Entreprises et investisseurs

Elles ont des obligations légales et éthiques de respecter les droits humains des communautés locales et des peuples autochtones

Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause en Tunisie

Un témoignage sur la mise en œuvre du CPLCC dans le périmètre public irrigué de «Serrat»

Suite à la session de formation sur le CPLCC, Mahdi Ferchichi, technicien de l'AFA, travaillant dans l'arrondissement du Kef, témoigne de la manière dont il a commencé à mettre en pratique les éléments reçus au cours de la formation, en appliquant directement les principes étudiés pour améliorer le travail sur le terrain.

«Il est certain que, même si les techniciens de l'AFA essaient déjà, dans leur travail quotidien sur le terrain, d'obtenir le consentement des agriculteurs dans les trois types de périmètres d'intervention de l'Agence (périmètres publics irrigués, périmètres pluviaux et périmètres irrigués aménagés par des acteurs privés), il n'ont jamais vraiment songé à l'impact futur de ce consentement sur le travail réalisé par l'AFA; et parfois même, les techniciens se trouvent obligés (faute de temps et de moyens humains et matériels) de faire la conception de projets d'aménagement foncier dans les périmètres publics irrigués en se contentant d'un minimum de consentement, étant donné que ce type de périmètre tire sa «légitimité» de son caractère «public». Cependant, l'AFA fait face à beaucoup de conflits qui sont dus notamment à l'absence de consentement préalable et explicite de certains agriculteurs sur certains projets réalisés.

En ce qui me concerne, il est certain que dès que j'ai assisté à la session de formation et après être convaincu de l'importance et de l'impact positif du CPLCC et du principe de l'approche participative sur mon travail et sur les pratiques de l'AFA en matière d'aménagement foncier, j'ai multiplié mes efforts pour faire participer et convaincre les agriculteurs propriétaires dans le périmètre public irrigué de «Serrat», zone Besriana, secteur cadastral «B» (1100 Ha) sis dans le gouvernorat du Kef (au Nord-Ouest de la Tunisie).

Il s'agit d'un périmètre pour lequel j'ai été chargé de faire la conception du projet de remembrement.

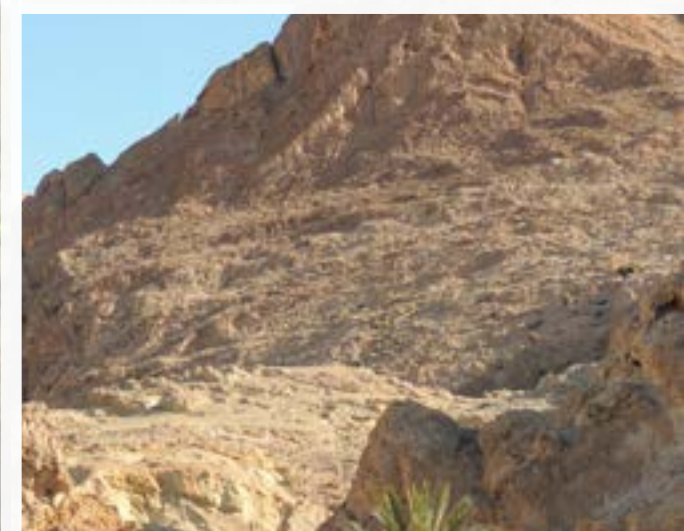
Mes efforts déployés dans la conception de ce projet avec la participation des agriculteurs ont duré 4 mois, délai nécessaire pour obtenir le consentement du plus grand nombre possible de bénéficiaires. Finalement, j'ai bien avancé dans l'élaboration du projet par l'adoption d'un nouveau langage et d'une nouvelle méthodologie de conviction vis-à-vis des bénéficiaires ; cette nouvelle approche m'a facilité la tâche et m'a permis de mieux éclaircir les choses dans le cadre d'un dialogue ouvert avec les agriculteurs. La nouvelle méthode adoptée est plus efficace et plus riche pour toutes les parties et ce, à tous les niveaux.»

Mahdi Ferchichi

Technicien à l'AFA
(Arrondissement du Kef)

Le CPLCC permet aux communautés locales et aux peuples autochtones de donner ou de refuser un consentement à un projet qui peut les affecter ou affecter leurs droits et leurs territoires. Une fois le consentement donné, ils peuvent le retirer à tout moment.





Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause en Tunisie

Annexe

Questions clés que les fonctionnaires du gouvernement peuvent considérer avant la mise en œuvre d'un projet

Sur la base de toutes les informations pertinentes et des conseils pris auprès d'un expert indépendant (juridique ou autre), toute communauté a le droit de décider en utilisant ses propres méthodes de prise de décision, si elle souhaite qu'un projet soit développé sur son territoire ou dans un territoire qui pourrait les affecter, ou si elle souhaite céder, ou pas, ces droits pour un projet gouvernemental.

Les fonctionnaires sont donc dans l'obligation de se poser quelques questions avant le développement et la mise en place d'un projet. Voici quelques questions à poser:

- Quelles sont les communautés qui vivent dans la zone ciblée par le projet et quels sont leurs statuts et droits formels et informels au titre des lois nationales et des principes internationaux?
- Quels sont les antécédents de l'entreprise en jeu et quelles sont les normes volontaires qu'elle doit respecter?
- Quels instruments internationaux votre pays a-t-il signé, approuvé ou ratifié, et comment sont-ils incorporés dans les lois nationales ou rendus compatibles avec elles?
- Qui représente les communautés locales et comment ces représentants sont-ils choisis?
- Pendant combien de temps avant la signature du contrat/demande d'adhésion les communautés locales participent-elles aux négociations et aux prises de décision et en sont-elles informées?
- Quel est le statut juridique de la zone ciblée par le projet, et à la juridiction de qui est-elle soumise?
- Quelle est l'assiette foncière des zones cibles d'intervention? et à quel régime foncier sont-elles soumises?
- Qu'advient-il de la terre une fois le bail terminé? Les communautés locales ont-elles été renseignées clairement?
- Quels avantages le projet apportera-t-il aux communautés locales?
- Quels risques courent les communautés locales en donnant leur consentement au projet? Comment seront-elles compensées?
- Comment pourrez-vous fournir des informations immédiates sur le projet aux communautés locales et aux ONG dans des formes et des langues appropriées?
- Quelles sont les normes volontaires que l'entreprise doit respecter et comment ces normes pourront-elles être prises en compte par les lois nationales existantes?
- Quels critères et procédures existent ou doivent être élaborés pour clarifier la façon dont les gouvernements devront mettre en œuvre le CPLCC?
- Comment pouvez-vous assurer que les avantages du projet iront aux communautés locales d'une manière équitable et honnête?
- Dans quelle mesure les organismes et individus compétents ont-ils les capacités humaines, physiques, financières et intellectuelles nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités?

Autres ressources d'information

Ce manuel s'inspire des travaux du Sustainable Development Institute (SID), du Social Entrepreneurs for Sustainable Development (SESDev), du Forest Peoples Programme (FPP) et de ses partenaires, mais particulièrement du Manuel CPLCC développé pour les communautés au Libéria, qui a été adapté au contexte de la Tunisie.

Les publications suivantes peuvent être utiles et consultées pour plus d'information:

- 1 «A manual on Free, Prior and Informed Consent (FPIC) - Communities in the Driving Seat», Sustainable Development Institute, Social Entrepreneurs for Sustainable Development, 2015.
- 2 «Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers 3, Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause», FAO, Rome 2014.

3 «Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale », Rome 2012.

4 «Note d'information, Le Consentement libre, préalable et éclairé: Un droit fondamental des communautés», Forest Peoples Programme, 2013.

5 «Bilan des expériences en planification locale participative: élaboration de plans de développement participatif communautaire» GIZ en collaboration avec L'Office de Développement Sylvo-Pastoral du Nord-Ouest 0(ODESYPARO-Tunisie), Bonn, 2011.

Formation en ligne (bientôt disponible en français)

Respecting Free, Prior and Informed Consent <http://www.fao.org/elearning/#/elc/en/course/FPIC>



©Nikos Economopoulos

El Kef-Dahmeni,
Tunisia - Nabil Khiari.
An establishment of a
vegetable growing nursery
with a modern production
system on 1 hectare and
the production of market
gardening crops irrigated
by the drip system on
another 2 hectares.



GUIDE D'ACCOMPAGNEMENT

Respecter le consentement
préalable, donné librement
et en connaissance de cause
en Tunisie

UN OUTIL POUR RENFORCER LA GOUVERNANCE FONCIERE LOCALE



Certains droits réservés. Cette œuvre est mise à disposition
selon les termes de la licence CC BY-NC-SA 3.0 IGO