Soutien juridique à la mise en œuvre de la 'loi foncière ' et de la 'loi sur les forêts, la flore et la faune sauvages' au Mozambique

Résumé

À la demande du gouvernement, plusieurs projets de la FAO, au titre du Programme de coopération technique et du Programme de coopération FAO/gouvernements, ont contribué à réglementer l'accès à la terre et aux ressources naturelles ainsi que leur utilisation. La FAO a appuyé l'élaboration des grandes orientations et la formulation des lois d'application, et ensuite la mise en œuvre et la promotion des nouvelles lois parmi les institutions du secteur public et la société en général. Les deux derniers projets de Programme de coopération technique étaient particulièrement axés sur le renforcement de la capacité de contrôle exercé par les autorités judiciaires et de l'autonomie juridique des populations locales dans le cadre d'un programme para-juridique. Le programme dans son ensemble a eu un impact immédiat sur l'approche au quotidien de la gouvernance et l'administration de la justice au niveau local, et sème de nouvelles idées et capacités parmi une nouvelle génération d'acteurs du système judiciaire. Les principaux facteurs qui ont contribué à la réussite de cette intervention ont été les suivants:

Intérêt du gouvernement. L'intérêt que porte le Gouvernement du Mozambique à réglementer l'accès à la terre et aux ressources naturelles ainsi que leur utilisation remonte aux années 90 et n'a cessé de se poursuivre.

Approche participative. Une approche largement participative et ouverte à tous, des hauts fonctionnaires aux membres des communautés, a été adoptée.

Engagement à long terme de la FAO. Le recours à différents mécanismes de programmation a permis à la FAO de poursuivre ses activités pendant plus de dix ans.

Identification de "champions" au niveau local et national. Le Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ) au sein du Ministère de la justice a participé activement aux activités de renforcement des capacités.

Conception des interventions de renforcement des capacités. Les interventions de projet étaient intégrées dans les activités de base du CFJJ.

Combinaison des modalités d'intervention. Élaboration d'une méthodologie de formation, production d'ouvrages de référence juridique, voyages d'étude au Brésil, formation para-juridique, recherche dans le cadre d'études de cas menées sur le terrain, et sensibilisation.

Renforcement de la coopération sud-sud. Les voyages d'étude au Brésil ont établi des relations importantes entre les autorités judiciaires de ces deux pays.

1. Contexte

La terre et les ressources naturelles sont le fondement de la plupart des activités économiques et sociales au Mozambique. Depuis les années 90, le Gouvernement du Mozambique a centré ses efforts sur l'élaboration d'un cadre réglementant l'accès à la terre et aux ressources naturelles ainsi que leur utilisation.

L'actuelle *Politique foncière nationale* a été approuvée en 1995, et suivie par la mise en application de la Loi foncière en 1997. Le nouveau cadre juridique reconnaissait les droits fonciers coutumiers des populations rurales et leur accordait une équivalence juridique

complète avec le Droit d'utilisation et d'exploitation des terre émis par l'Etat, ou encore DUAT, son acronyme portugais. La loi demande aussi aux communautés locales de participer à la gestion des ressources naturelles et à la résolution des différends portant sur les ressources. Elle prévoit aussi l'émission par le gouvernement de nouveaux DUAT en faveur des investisseurs, qui sont tenus de consulter les communautés locale et d'obtenir leur approbation avant qu'un nouveau droit foncier puisse être établi.

La *Loi portant sur les forêts et la faune et flore sauvages* a été approuvée en 1999, et donne aux communautés locales de solides droits à la subsistance sur les ressources, tout en mobilisant les investissements du secteur privé dans la foresterie et la faune et flore sauvages.

Les nouveaux droits et responsabilités créés par ces deux lois ont donné lieu à de nouvelles modalités d'interaction entre les communautés, le secteur privé et le gouvernement. Cependant, des réformes institutionnelles inadéquates et un renforcement des capacités insuffisant en matière d'administration foncière, auquel s'ajoute la croissance rapide de la demande de terres émanant du secteur privé, ont entrainé des différends de plus en plus nombreux. La plupart de ces différends suivent une voie essentiellement administrative, souvent sans succès, ce qui montre bien que l'intervention judiciaire doit être plus efficace. L'un des problèmes les plus pressants est la reconnaissance *dans la pratique* des DUAT acquis de façon coutumière (qui n'ont pas besoin d'être enregistrés ou indiqués sur des cartes officielles), alors que l'État et ses intérêts préférentiels cherchent à utiliser le principe constitutionnel de la propriété publique des ressources naturelles pour parvenir à ses fins. Parmi les autres problèmes, on peut citer la fermeture des droits de passage coutumiers (protégés par la loi), les droits acquis des communautés dans des zones protégées, et l'absence de consultations réelles comme le demande la loi.

La Loi sur les forêts et la flore et la faune sauvages traite aussi des infractions comme l'abattage illicite, le braconnage et le débardage d'espèces menacées d'extinction et inscrites, qui relèvent toutes d'une intervention judiciaire. Les amendes prévues sont, cependant, très souvent hors de la portée du citoyen ordinaire, et l'application pratique de cette loi présente de grosses difficultés.

Le contrôle judiciaire adéquat de l'application des nouvelles lois sur la terre et les ressources est donc fondamental si les lois doivent jouer leur rôle en tant qu'instruments de développement équitable et de la lutte contre la pauvreté.

En même temps que les efforts concertés de la société civile et des donateurs, le gouvernement a mis en œuvre son premier Plan d'action national pour la réduction de la pauvreté absolue, qui se trouve maintenant dans sa seconde phase. L'un des six domaines prioritaires concerne "la bonne gouvernance, la légalité et la justice", et dans ce contexte, la garantie des droits sur la terre et les ressources naturelles pour les populations pauvres est considérée comme une condition fondamentale de la lutte contre la pauvreté. La défense des droits au titre de la loi, et l'application appropriée des amendes et autres sanctions s'inscrivent spécifiquement dans la politique sociale et économique du gouvernement.

En 2000 le gouvernement, par le biais du Ministère de la justice et du Haut Conseil de la magistrature, a créé le Centre pour la formation juridique et judiciaire (CFJJ) afin de renforcer les capacités du système judiciaire national. Le CFJJ est maintenant l'institution chef de file dans le pays pour la formation des autorités judiciaires: tous les magistrats (obligatoirement détenteurs d'un diplôme de droit), suivent un cours de 10 mois avant d'être affectés au système judiciaire national et au Service du Ministère public ou du procureur général. Avec l'appui de la FAO, a législation sur la terre et les ressources naturelles a été intégrée dans le programme du CFJJ selon divers modalités novatrices.

2. Intervention de développement des capacités

À la demande du Gouvernement du Mozambique, la FAO a participé activement, pendant plus de dix ans, à l'élaboration et à la mise en application de ces nouvelles lois .[1]

La présente étude de cas mettra l'accent sur les interventions de développement des capacités réalisées pour la mise en œuvre de ces lois.

2.1 Renforcement des capacités juridiques et judiciaires – phase 1

Le premier projet de renforcement des capacités juridiques et judiciaires a démarré début 2001,[2] marquant le commencement d'un programme couronné de succès qui dure maintenant depuis huit ans. Il devait être exécuté par la Cours suprême, mais le CFJJ venant juste d'être constitué, il fut décidé qu'il devait en assurer la mise en œuvre.

Le projet était conçu pour doter les tribunaux communautaires et judiciaires officiels des connaissances et compétences voulues pour interpréter et appliquer la nouvelle législation. **Il comportait quatre éléments interdépendants**: i) **formation** des juges et des procureurs au niveau de la province ou du district; ii) **production d'ouvrages juridiques de référence** sur la terre, la forêt, la flore et la faune sauvages; iii) **voyages d'études** au Brésil suivis de missions d'experts brésiliens au Mozambique; et iv) **recherche sur le terrain** pour définir un programme de formation pour les tribunaux communautaires.

2.1.1 Formation

Le personnel de base du CFJJ et des experts juridiques nationaux ont travaillé avec la FAO pour concevoir une méthodologie et des manuels de formation couvrant les trois lois (environnement, terre, forêt, faune et flore sauvages). Des experts nationaux et internationaux éminents, dont des avocats, des sociologues et des praticiens de terrain, ont contribué à la formation, qui était axée sur les problèmes concrets d'application, identifiés par les stagiaires eux-mêmes. Dix cours de courte durée ont été élaborés à l'intention des juges et des procureurs généraux déjà en place et portaient sur les aspects techniques des lois, ainsi que sur les problèmes sociaux, économiques et environnementaux que soulèvent les réformes réglementaires et législatives. Ce matériel est maintenant complètement intégré dans la formation professionnelle de base des nouveaux magistrats. De nombreux participants avaient déjà une longue expérience de la magistrature, mais étaient conscients de l'importance de la formation en raison des difficultés que soulèvent les lois nouvelles qui comportent de forts éléments de normes et de pratiques de droit coutumier.

2.1.2 Ouvrages juridiques de référence

Le projet a établi des commentaires juridiques annotés sur les trois lois, à l'usage des magistrats, des juristes professionnels, des étudiants en droit et des professeurs de droit. Les commentaires incluaient

---

[1] La FAO a contribué à la formulation de la ***Loi foncière*** et à l'application des réglementations dans le cadre de deux projets au titre du Programme de coopération technique*: TCP/MOZ/2235 – Appui à la Commission foncière nationale* et *TCP/MOZ/6612 – Appui au renforcement de la Commission foncière*. Ces projets ont été suivis par un Projet de coopération FAO/Gouvernements, financé par les Pays Bas , *GCP/MOZ/059/NET – Assistance au Mozambique pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un Programme foncier national.* La ***Loi sur les forêts, la faune et la flore sauvages*** a bénéficié d'un soutien au titre du Programme de coopération technique, *TCP/MOZ/050/NET – Assistance au Mozambique pour la Législation sur les forêts, la flore et la faune sauvages* et *TCP/MOZ/2904 (A) – Appui à la mise en œuvre de la législation sur les forêts, la flore et la faune sauvage.*

[2] *GCP/MOZ/069/NET, Appui à la Magistrature pour la mise en œuvre de la nouvelle législation sur la terre, l'environnement, les forêts et la flore et faune sauvages,* avec le soutien des Pays Bas et exécuté par la FAO de 2001 à 2004 avec un budget de 1 320 000 USD.

le contexte social, économique et environnemental ainsi que des expériences comparatives utiles. Tous les commentaires ont été publiés, et la plupart des volumes en sont à leur deuxième édition. Ils sont encore utilisés dans les cours du CFJJ par un large éventail de praticiens dans les cabinets d'avocats, les universités et le service public.

2.1.3 Voyages d'étude

Le programme de voyages d'étude comportait des visites organisées pour des juges et des fonctionnaires des ministères de haut niveau auprès d'institutions de contrepartie au Brésil. Ces voyages avaient les objectifs principaux suivants: permettre aux participants de comparer les systèmes juridiques pour ce qui concerne l'éducation juridique et les tribunaux spécialisés; donner l'occasion de s'instruire au contact d'un pays ayant un héritage juridique commun et dans lequel le ministère avait développé un *modus operandi* solide (notamment des instruments juridiques pour le règlement des conflits) aux niveaux national et fédéral pour la défense des droits publics créés par la nouvelle législation environnementale. La visite payée en retour par des juges et des experts en formation juridique brésiliens, et la poursuite des voyages d'études dans le cadre de la second phase du projet, ont consolidé des liens importants entre les instituts de hautes études du ministère public brésilien et le CFJJ.

2.1.4 Recherche sur le terrain

Une étude de terrain a été menée par le CFJJ et le groupe de recherche national Cruzeiro do Sul, sur le rôle que jouent les tribunaux et les autres institutions communautaires dans les problèmes concernant la terre et les ressources naturelles. Cette recherche socio-juridique avait pour but d'identifier les types les plus courants de différends, et d'évaluer les besoins des magistrats des tribunaux communautaires en matière de formation au regard des problèmes créés par la loi sur la terre, l'environnement, la forêt et la flore et faune sauvages. Les premières constations ont révélé un vide au niveau local lorsqu'il s'agissait d'interventions judiciaires, aucun rapprochement n'existant entre le système coutumier de droits et de gestion des ressources, et le système formel des tribunaux judiciaires, tel qu'utilisé par l'administration publique et la communauté des investisseurs. Une grave méconnaissance des principes constitutionnels de base a aussi été identifiée. Cependant, compte tenu des plans visant à réformer le cadre juridique des tribunaux communautaires, cette activité a été laissée en attente. En revanche, une recherche plus approfondie a été effectuée sur la façon dont les différends relatifs à la terre et aux ressources naturelles étaient réglés. Elle a permi d'identifier une vaste gamme d'acteurs ayant besoin d'une formation portant sur les nouvelles lois, et de souligner la nécessité d'un nouveau projet de suivi axé davantage sur les interventions au niveau de la communauté et le renforcement des capacités au niveau du district. Tandis que ce projet de suivi était élaboré et approuvé, le Programme de soutien aux moyens d'existence de la FAO a appuyé d'autres recherches sur les consultations entre les communautés et les investisseurs.[3] Cette nouvelle recherche a permis de réaliser deux publications pour la nouvelles phase du projet[4].

Encadré 1. Une approche participative

La FAO a suivi une approche fortement participative tout au long de son programme de soutien à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et lois portant sur la terre et les ressources naturelles au Mozambique. La forte détermination de la FAO s'est poursuivie pendant ce partenariat de longue durée avec le CFJJ, qui comportait aussi la nécessité de travailler avec un large réseau de partenaires des pouvoirs publics et de la société civile. L'exécution nationale dans le cadre de protocoles d'accord est aussi fondamentale pour l'approche de la FAO, renforçant les capacités du CFJJ à poursuivre le programme une fois terminé le soutien extérieur.

Le Service droit et développement du Bureau juridique de la FAO a apporté son soutien au programme CFJJ, tout en poursuivant une coopération efficace avec le Service des régimes fonciers de la FAO établie dans les précédents projets de PCT et de coopération FAO/gouvernement de la Commission foncière. Les juristes ont

[3] Ces consultations sont requises par la Loi de 1997 chaque fois qu'un nouvel investisseur demande de nouveaux droits fonciers, et sont conçues pour protéger les droits locaux et, si possible, générer des avantages pour les populations locales qui cèdent leurs droits à l'investisseur.

[4] Documents de travail du Programme de soutien aux moyens d'existence FAO n° 27 et 28

coopéré étroitement avec le conseiller technique principal résident, en poste à Maputo, et de nombreux consultants internationaux et nationaux ont participé à différents aspects techniques et opérationnels des projets.

2.2. Renforcement des capacités judiciaires et juridiques – phase 2

L'intervention a commencé début 2005[5] avec quatre composantes: formation et séminaires, voyages d'étude, activité de recherche et assistance technique aux programmes des partenaires**.**

2.2.1 Formation et séminaires

Des cours de formation intensive de courte durée étaient organisés pour les para-juristes communautaires (essentiellement des responsables de terrain d'ONG) sur les principales lois concernant les ressources naturelles. Les réunions et les discussions communautaires étaient un élément essentiel de la formation.

De plus, des séminaires étaient organisés pour les responsables de district, et réunissaient l'administrateur, le juge et le procureur de district, le chef de la police et le directeur des affaires économiques de certains districts pour examiner comment les lois sur la terre et les ressources peuvent être utilisées pour promouvoir le développement local, comprendre leurs rôles respectifs dans le règlement de différends et renforcer leurs synergies. Les séminaires traitaient aussi des concepts constitutionnels de base comme les droits du citoyen, et la séparation des pouvoirs, ainsi que les rôles de chacune des branches de l'État dans différentes situations de développement et de règlement des conflits.

Les cours des para-juristes et les séminaires des responsables de district permettaient de traiter la question des droits et la façon de les exercer selon deux perspectives opposées mais complémentaires[6]. En faisant mieux connaître les droits au niveau local et en fournissant un soutien juridique de base aux communautés, on a créé une demande plus forte de la part des communautés pour une réponse administrative et judiciaire plus efficace.

2.2.2 Voyages d'étude

La coopération avec le Brésil s'est poursuivie mais en insistant davantage sur le rôle joué par le ministère pour défendre les droits et faire respecter la loi. Trois voyages ont été organisés au Brésil pour les procureurs et de hauts responsables du CFJJ (dont le nouveau directeur). La troisième visite a débouché sur la signature de protocoles de coopération à long terme, cimentant ainsi les relations entre le CFJJ et les homologues brésiliens.

2.2.3 Activités de recherche

Parallèlement au programme de formation, l'activité de recherche entreprise précédemment sur les différends s'est développée comme un instrument pour contrôler les résultats des tribunaux locaux et d'autres acteurs clés comme les Administrateurs de district, ainsi que pour suivre les relations entre les communautés et l'administration au niveau local. Une base de données sur les différends a été

[5] "*GCP/MOZ/081/NET Soutien juridique et renforcement des capacités décentralisés pour promouvoir le développement durable et la bonne gouvernance au niveau local*". De 2005 jusqu'à la fin 2008 avec un budget initial de 2 400 000 USD, augmenté à 3 millions d'USD après un examen à mi-parcours concluant en mars 2007.

[6] Voir Carlos Serra Jr and Chris Tanner, 2008, *Autonomisation juridique pour garantir les droits fonciers au Mozambique. Une étude de cas*. Dans: CD publié par la FAO (Unité de la gestion des terres et des régimes fonciers -NRLA). Autonomisation juridique dans la pratique. Assurer la sécurité juridique des droits fonciers pour tous. Série des régimes fonciers n°.4

constituée, qui peut devenir le futur 'Observatoire de la justice' que le CFJJ doit lancer dans le cadre de son nouveau plan stratégique à plus long terme pour 2009-2012.

Les agents nationaux ont aussi effectué une recherche thématique sur les droits fonciers des femmes dans le contexte de la pandémie VIH-SIDA (en collaboration avec le Programme commun des Nations Unies sur le SIDA (ONUSIDA) et le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP)); et sur les partenariats entre le secteur public et le secteur privé qui utilisent les droits fonciers locaux comme un levier pour générer de nouveaux flux de ressources au profit des populations locales (en collaboration avec le FIDA). Les études de cas sur le terrain ont depuis constitué la base d'une jurisprudence abondante sur les questions touchant à la terre et aux ressources naturelles. Elles ont aussi fourni des cas documentés pour le programme de formation du CFJJ.

2.2.4 Assistance technique aux programmes des partenaires

La dernière modalité d'intervention était l'assistance technique et les activités de plaidoyer, menées par le personnel du CFJJ et le Conseiller technique résident de la FAO. Un soutien était fourni au personnel du CFJJ qui prenait part aux réunions régionales et internationales où les résultats du programme de renforcement des capacités judiciaires et juridiques étaient présentés; divers documents ont été rédigés et le Conseiller technique de la FAO a aussi publié et présenté ses travaux dans toute une gamme d'instances et d'ateliers. Le soutien aux programmes de partenaires au Mozambique comprend les projets FAO dans lesquels les nouvelles lois sur la terre et les ressources naturelles constituent un instrument pratique pour parvenir aux buts de sécurité alimentaire. Par exemple, un projet de sécurité alimentaire et de nutrition dans la province de Manica[7] et un programme qui appuie des partenariats communauté-investisseur en matière d'écotourisme tel le Programme African Safari lodge, mis en œuvre avec le soutien de la Fondation Ford, dans lequel l'équipe de projet était dès le départ un membre de base du Groupe de travail.

3. Résultats

3.1 Renforcement des capacités pour les juges et les procureurs généraux

Entre 2001 et 2004, dix cours de formation d'une durée de deux semaines chacun, ont été organisés dans presque toutes les capitales régionales du Mozambique, et ont touché environ 85 pour cent des juges de district et de région (102 juges et 89 procureurs généraux).

Les matériels établis comprennent notamment des manuels juridiques publiés pour chacune des trois lois (environnement, terre, forêts et flore et faune sauvages); des collections publiées des principales lois et des principes constitutionnels et autre législation connexes, à nouveau dans chacun des domaines; et des commentaires juridiques annotés par d'éminents experts juridiques nationaux. Toutes ces publications en sont maintenant à leur seconde édition, et sont disponibles dans les librairies, les écoles de droit et les cabinets d'avocats dans le pays.

Deux voyages d'échange ont été organisés avec des institutions de contrepartie brésiliennes. Premièrement, six magistrats de l'ordre judiciaire, dont le directeur du CFJJ, se sont rendus au Brésil (Sao Paolo et Pernambouc). Ensuite six juges et administrateurs judiciaires brésiliens se sont rendus au Mozambique pour rencontrer les institutions homologues aux niveaux national et provincial des membres de la magistrature afin d'évaluer le système judiciaire et identifier les domaines où les procédures utilisées pour traiter les affaires foncières et environnementales pourraient être renforcées. L'équipe brésilienne a aussi pris part à l'une des sessions de formation destinée aux juges de district, et le spécialiste des techniques de médiation, qui faisait parti de ce groupe, est depuis retourné au Centre afin d'assurer une formation spécialisée dans ce domaine. Des cours de médiation sont maintenant inclus dans le programme de formation du CFJJ.

[7] GCP/MOZ/027/BEL *Amélioration de la nutrition et de la sécurité alimentaire des ménages dans la Province de Manica..*

Le renforcement des capacités prévu pour les tribunaux communautaires a été mis de côté lorsque le gouvernement a entamé la réforme du secteur judiciaire, notamment de ces tribunaux. Les ressources du projet ont alors été recentrées sur une étude des différents portant sur la terre et les ressources naturelles, dans la dernière année (2004). Dans le même temps, la FAO a appuyé une étude d'impact des dix cours qui étaient achevés.

L'Étude d'impact a évalué très favorablement la méthodologie et la structure de la formation. Elle a montré que les cours avaient eu un impact positif sur les connaissances de base au niveau individuel. Ceux qui avaient participé aux cours CFJJ/FAO avaient des notes bien supérieures. Des changements comportementaux dans l'exécution de la profession ont aussi été constatés grâce à l'amélioration des méthodes de formation. Si l'on établissait un parallèle avec l'Étude sur les différents portant sur la terre et les ressources naturelles, il était cependant évident que l'impact pratique sur le terrain était limité par le milieu de travail et l'environnement institutionnel des participants aux cours de formation.

3.2 Autonomisation juridique et renforcement des capacités décentralisés

La seconde phase de l'intervention a réorienté le programme CFJJ-FAO aux niveaux des districts et des communautés. À ce jour, dix cours para-juridiques ont été organisés dans 45 communautés, assurant la formation de 227 personnes au total, y compris des représentants d'ONG (179) et des fonctionnaires des administrations locales (48). Les cours comportaient des sessions d'une semaine en classes formelles, et une semaine de réunions communautaires et de discussions interactives sur les problèmes identifiés lors de ces réunions. Les cours ont réussi à faire prendre conscience jusqu'au niveau local du rôle 'sans danger' et de l'utilité du système judiciaire et du soutien juridique.

Six séminaires destinés aux responsables de district ont été réalisés dans 36 districts (sur un total de 127). Ils ont donné l'occasion à des fonctionnaires publics clés, qui ont rarement la possibilité de se rencontrer et de travailler ensemble, de discuter et de réfléchir sur la façon dont les services administratifs et judiciaires locaux pourraient répondre aux demandes et aux besoins locaux.

Un manuel de formation para-juridique a été élaboré de manière interactive pendant cette période; il est maintenant mis au point pour publication, dans l'objectif de l'utiliser dans la troisième phase de la coopération CFJJ-FAO qui se déroulera jusqu'en 2012.

Trois voyages d'étude au Brésil ont été organisés, avec la participation de procureurs et de responsables de haut niveau du CFJJ, dont le nouveau directeur. Ils se sont révélés très efficaces pour semer de nouvelles idées parmi le groupe émergeant de procureurs ayant reçu une formation professionnelle, sur le rôle de contrôle juridique du Ministère public et la question de sauvegarde des droits et de la primauté du droit en général.

La composante étude de cas et recherche thématique a compilé au total 327 cas. La recherche axée sur les droits fonciers des femmes dans le contexte de la pandémie VIH-SIDA, et les partenariats entre communautés et investisseurs, ont amené de nouveaux partenaires du système des Nations Unies: ONUSIDA, FNUAP et FIDA. En relation avec le programme de recherche, le projet a appuyé la création d'un nouveau site web du CFJJ, et d'une nouvelle série de documents de travail qui doit bientôt être lancée avec le titre '*Sociedade e Justiça'*. Ces nouvelles entreprises serviront à mettre en vedette le programme CFJJ et à faire connaître ses activités à un public plus large.

Enfin, le soutien du Conseiller technique apporté à d'autres programmes a contribué à établir sur une base solide d'importants cas de nouveaux partenariats entre les communautés et les

investisseurs, qui sont fondamentaux pour montrer aux pouvoirs publics et aux autres parties prenantes un modèle de développement rural plus participatif et plus équitable utilisant les lois sur la terre et les autres ressources naturelles.

Une large participation dans toute une série d'ateliers et de réunions aux niveaux national et international a permis aussi de garder présente la notion de la primauté du droit lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre cette législation novatrice. Et, ce qui est très important, cette participation dans d'autres instances, étayée par un solide programme de formation et de terrain enraciné dans la situation prévalant au Mozambique, a été essentielle pour faire du CFJJ un centre de référence et un partenaire respecté dans les débats nationaux sur le cadre réglementaire et législatif concernant la terre et les ressources naturelles.

4. Facteurs déterminants de la réussite des interventions de développement des capacités

Les résultats de plus de dix années de coopération entre le CFJJ et la FAO ont montré l'importance de plusieurs facteurs pour la réussite du développement des capacités:

Intérêt montré par les pouvoirs publics pour la réglementation de l'accès à la terre et aux ressources naturelles et des droits d'utilisation y afférents

Depuis le milieu des années 90, le Gouvernement du Mozambique a fait preuve d'une détermination sans faille pour réglementer l'accès à la terre et aux ressources naturelles du pays ainsi que leur utilisation. Cependant, l'application peu cohérente du nouveau cadre juridique a incité les pouvoirs publics à entreprendre une activité de longue durée avec la FAO.

Approche participative débouchant sur un réseau de représentants à tous les niveaux

Ce qui ressort tout au long du programme – de la formulation des lois à la formation et à l'autonomisation juridique des communautés locales – est l'accent particulier mis sur les approches participatives à tous les niveaux, un partenariat étroit entre la FAO et les institutions de contrepartie, et la constitution d'un vaste réseau de partenaires des administrations et de la société civile locales, ainsi que l'interaction constante avec ce réseau, en tant que bénéficiaires (formation) et partenaires d'exécution.

Engagement à long terme de la FAO

À l'aide de différents mécanismes de programmation (deux Programmes de coopération technique, deux Programmes de coopération FAO/Gouvernements et le Programme de soutien aux moyens d'existence) l'engagement de la FAO, se poursuit maintenant depuis 13 années. Cela lui a permis de conforter les changements apportés au niveau institutionnel et de gagner la confiance et l'estime du Gouvernement. Le recours dès le début aux ressources du Programme de coopération technique a établi un avantage comparatif et un réseau de partenaires solides. Grâce à un partenariat fructueux avec un donateur déterminé, une série d'activités ont pu se dérouler dans un cadre de programmation à long terme. Chacune des phases a fait évoluer le programme dans une direction légèrement différente, tout en restant centré sur les problèmes clés que constituent la lutte contre la pauvreté, l'inclusion et la participation, et la bonne gouvernance.

Identification des "champions" locaux/nationaux

La FAO a eu aussi l'avantage de travailler avec un " champion national" clé - le Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ) – qui a permis de passer de la mise en œuvre directe par le biais des secteurs opérationnels, à une position faisant autorité en matière d'application *correcte* du cadre juridique et réglementaire. Le CFJJ avait un mandat et une position institutionnels biens définis au sein du Ministère de la justice. Son indépendance, l'intégrité de son équipe dirigeante, et la compétence et l'engagement de son personnel ont contribué à la grande notoriété dont il jouit et à la qualité de ses résultats.

Conception des interventions de renforcement des capacités

La conception des interventions de renforcement des capacités de la FAO émanait du CFJJ lui-même. L'intégration des produits du programme dans les activités de base du CFJJ a assuré la durabilité à long terme des capacités renforcées au niveau institutionnel. Dans ce contexte, le CFJJ et la FAO ont concentré leurs efforts sur la constitution d'une base de connaissances solides du cadre juridique et sur la création d'un modèle efficace intégrant: l'autonomisation juridique améliorée au niveau communautaire (créant la revendication des droits et d'une réponse plus efficace du service public); une meilleure connaissance des droits des citoyens parmi les grands secteurs publics; et l'application de lois novatrices pour promouvoir le développement équitable et la lutte contre la pauvreté.

Combinaison de modalités d'intervention

Les différentes modalités d'intervention étaient conçues pour se renforcer mutuellement: par exemple, la recherche de terrain fournissait la justification et la direction pour la poursuite des activités, tout en constituant une jurisprudence abondante qui à son tour venait étayer et perfectionner le programme de formation du CFJJ, et a nourri le débat national plus large.

Ce programme, qui continue d'évoluer, a formé littéralement des centaines de personnes clés de l'appareil judiciaire, des services publics et des ONG, et a apporté la notion d'autonomisation juridique et de primauté du droit jusqu'au niveau de la communauté. Dans le climat actuel de demandes agressives de terres de la part du secteur privé et de pressions visant à réformer la loi en faveur des grands investisseurs et d'une nouvelle classe nationale d'entrepreneurs, il importe d'amorcer le changement en partant ainsi de la base.

Renforcement de la coopération Sud-Sud grâce à des voyages d'études

Enfin, la composante voyage d'études a semé de nouvelles idées dans l'esprit des fonctionnaires plus jeunes qui un jour occuperont les postes les plus élevés de la magistrature. Elle a établi des liens importants et toujours actifs entre le CFJJ, la magistrature du Mozambique et leurs contreparties au Brésil dans le cadre fondamental d'une coopération Sud-Sud.

5. Autres lectures et informations

- FAO (2008). *Legal Empowerment in Practice. Making Land Rights Legally Secure for All.* Document CD: Série des régimes fonciers n°.4. FAO, Rome
- FAO (2007). *Decentralised Legal Support and Capacity Building to Promote Sustainable Development and Good Governance at Local Level*. Évaluation tripartite à mi-parcours. FAO, Rome

- FAO (2002). *Law and Sustainable Development Since Rio: Legal Trends in Agriculture and Natural Resource Management*. Étude législative de la FAO n° 73, Rome
- Tanner C., Baleira S., Norfolk S., Cau B. and Assulai J. (2006). *Making Rights a Reality: Participation in Practice and Lessons Learned in Mozambique*. Document de travail n° 27, Programme d'appui aux moyens d'existence (LSP) de la FAO
- Tanner C. and Baleira S. with Afonso A, Azevedo J. P., Bila J., Chichava C., Moisés A., Pedro C. and Santos J. (2006). *Mozambique's Legal Framework for Access to Natural Resources: The Impact of New Legal Rights and Community Consultations on Local Livelihoods*, Document de travail n° 27, Programme d'appui aux moyens d'existence (LSP) de la FAO
- Tanner, C. 2002. *Law Making in an African Context: The 1997 Mozambican Land Law*, Études juridiques de la FAO en ligne, No. 26