



Questions foncières dans le développement de la bioénergie

Bref guide

REMERCIEMENTS

Ce document a été préparé par Francesca Romano et Andrea Rossi sous la direction de Heiner Thofern, Fonctionnaire principal chargé de la gestion des ressources naturelles, Division du climat, de l'énergie et des régimes fonciers (NRC).

Nous tenons à remercier Lorenzo Cotula pour ses commentaires. Nous remercions également Monique Motty et Alessandro Flammini pour leur aide à la mise en forme du présent document.

Le travail a été réalisé dans le cadre du projet BEFS (GCP/GLO/357/GER) financé par le Ministère fédéral allemand de l'alimentation et l'agriculture (BMEL).

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

E-ISBN 978-92-5-208283-5 (PDF)

© FAO, 2014

La FAO encourage l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction ou d'adaptation, à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à www.fao.org/contact-us/licence-request ou adressée par courriel à copyright@fao.org.

Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO (www.fao.org/publications) et peuvent être achetés par courriel adressé à publications-sales@fao.org.

Photo de couverture: ©FAO/Riccardo Gangale



Questions foncières dans le développement de la bioénergie

Bref guide

Francesca Romano et Andrea Rossi

INTRODUCTION

Environ 75 % des plus démunis du monde vivent dans les zones rurales, et la majorité d'entre eux sont des agriculteurs de subsistance, des petits exploitants et des éleveurs qui dépendent de l'accès aux terres pour leur production d'alimentation humaine, animale et de fibres (Morton, 2007 ; Quan, 2010). En outre, l'accès aux terres agricoles, aux pâturages et aux forêts, est important pour de nombreuses communautés, en particulier les plus démunis des zones rurales car l'accès à un large éventail de produits, tels que le bois de feu, les plantes médicinales, et le revenu de subsistance des ressources sauvages et des produits forestiers qui sont essentiels à leur subsistance. Par conséquent, l'accès à ces ressources est essentiel au développement durable et le respect des droits fonciers, y compris les normes coutumières, est clé pour la répartition juste et équitable des ressources de terres (GBEP, 2011).

Si telles ressources sont expropriées sans qu'on ait fourni une procédure régulière ou sans avoir suivi les procédures établies, cela peut réduire l'accès à la nourriture, et plus généralement l'écosystème des biens et des services pour les communautés locales, mettant en péril leurs moyens de subsistance. Où il ya des demandes concurrentes entre les utilisateurs, les gouvernements et les investisseurs, et où les protections juridiques à travers une procédure régulière ne sont pas en place, la propagation rapide de l'activité commerciale, y compris le développement de

la bioénergie, peut entraîner la perte d'accès aux ressources naturelles aux utilisateurs sur lesquelles dépend leur subsistance (FAO, 2008; Sulle et Nelson, 2009).

Par conséquent, il est important d'inclure la dimension foncière dans toute évaluation et planification d'exercice liée au développement de la bioénergie.

Ce document vise à fournir des conseils en matière de prévention et de gestion des risques liés au foncier dans le contexte du développement de la bioénergie. La principale question posée est:

Comment l'accès aux terres et autres ressources naturelles par les communautés locales est-il affecté par le développement de la bioénergie?

Cette question et l'orientation connexe énumérées ci-dessous **s'appliquent aux:**

1. zones considérées pour l'extensification agricole pour la production de matières premières bioénergétiques;
2. zones agricoles où une transaction foncière peut avoir lieu afin de produire de matières premières bioénergétiques, indépendamment de savoir si un changement de culture est impliqué ou non, et
3. des concessions forestières.

Plus précisément, ce document vise à :

- informer l'identification des zones appropriées pour les options 1 et 3 ci-dessus; et
- fournir des directives pour l'exploitation durable des options 1, 2 et 3 ci-dessus.

Par conséquent, ce document ne **s'applique pas aux** :

- zones où l'intensification agricole aura lieu et aucune transaction foncière sera impliquée; et
- utilisations des résidus primaires et secondaires de l'agriculture, de la sylviculture et de l'élevage pour la production de bioénergie.

Cette note d'orientation est divisée en deux parties :

La première partie porte sur le niveau national et local et vise à fournir des directives aux autorités nationales et locales responsables des systèmes fonciers, y compris l'attribution des droits fonciers et des procédures connexes. Cette partie de la note d'orientation est basée sur les Directives Volontaires de la FAO sur la Gouvernance Responsable des Régimes Fonciers des Terres, des Pêches et des Forêts dans le Contexte de la

Sécurité Alimentaire Nationale. Les Directives Volontaires, qui sont basées sur un processus inclusif de consultations qui ont eu lieu durant la période 2009-2010, ont été approuvées par le CSA à sa trente-huitième session (extraordinaire) le 11 mai 2012. Elles visent à "fournir des directives pour améliorer la gouvernance de la tenure des terres, des pêches et des forêts avec l'objectif global de parvenir à la sécurité alimentaire pour tous et à appuyer la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale"(FAO 2012a, à la page iv).

La deuxième partie de cette note d'orientation porte sur le niveau opérateur et vise à fournir des conseils aux investisseurs de bioénergie à l'égard de la prévention, la réduction et la gestion du déplacement physique et économique. Les indicateurs et les directives connexes ont été extrapolées à partir de la troisième partie de l'outil niveau opérateur BEFS basé sur du Web¹, qui traite sur le "Déplacement Physique, les Changements dans l'Accès aux Ressources, la Rémunération et la Génération de Revenus".

1 www.fao.org/energy/befs/operator-tool/fr/

NIVEAU NATIONAL/LOCAL

1. POLITIQUE D'INVESTISSEMENT

- Adopter une **politique d'investissement nationale/locale** cohérente avec d'autres politiques sectorielles, en particulier avec la politique nationale/locale de la sécurité alimentaire, la politique de développement rural et la politique environnementale.
- Promouvoir **des modèles d'affaires inclusifs** (par exemple l'agriculture contractuelle, l'agriculture de partenariat et co-entreprises²) où les investisseurs n'acquièrent pas les droits fonciers.
- Mesurer les **propositions d'investissement** en fonction de critères spécifiques tels que la sécurité alimentaire, l'amélioration des moyens de subsistance des communautés et la protection des services écosystémiques locaux, afin d'assurer des résultats optimales.

2. PROTÉGER LES TITULAIRES ET LEURS DROITS ET ASSURER LES TRANSACTIONS JUSTES ET ÉQUITABLES TERRESTRES

CADRE JURIDIQUE

- Évaluer le **cadre juridique** existant et effectuer les changements nécessaires pour mettre en place un cadre juridique efficace qui:

² Pour une description de ces types de modèles d'affaires et de leur mise en œuvre dans le cadre de trois opérations bioénergie, voir FAO (2012b).

- reconnaît les droits fonciers légitimes formels et informels, collectifs et coutumiers, y compris les droits de posséder et d'utiliser les terres et d'autres ressources naturelles existantes et attribue les titres sûrs et applicables aux individus et aux communautés ;
- établit l'égalité des droits fonciers pour les femmes et les hommes ;
- reconnaît la légitimité des droits fonciers créés par des pratiques coutumières traditionnelles ou autres ;
- interdit la privation arbitraire des droits fonciers ;
- exige différentes parties de mener des évaluations indépendantes précédentes sur les impacts positifs et négatifs potentiels sur les droits fonciers, les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire, et
- prévoit une indemnisation adéquate en cas de perte d'actifs au prix de remplacement intégral.

TRANSACTIONS INDIVIDUELLES

- S'assurer que **des évaluations indépendantes sur les régimes fonciers et autres ressources naturelles** soient menées avant

tout investissement. Veiller à ce que ces évaluations identifient systématiquement et de manière impartiale tous les droits fonciers légitimes existants et les revendications de ces personnes - hommes et femmes - qui pourraient être touchées par l'investissement, y compris ceux de la tenure coutumière et informelle³.

- S'assurer que les systèmes appropriés sont utilisés pour l'**évaluation équitable et rapide des droits fonciers** à des fins spécifiques, comme transaction en droits fonciers en raison des investissements. Veiller à ce que ces systèmes prennent en compte les valeurs non marchandes, comme les valeurs sociales, culturelles, religieuses, spirituelles et environnementales en cas échéant. Veiller à ce que les prix de ventes sont enregistrés, analysés et rendus accessibles à fournir une base pour des évaluations précises et fiables de valeurs.
- Structurer **des accords avec les investisseurs** afin de respecter et de protéger tous les droits d'utilisation existantes, même ceux qui ne sont pas explicitement reconnu par le droit formel. Ainsi, lorsque l'intention d'attribuer des droits fonciers pour les investissements, les États devraient d'abord identifier tous les droits fonciers existants et les titulaires de droits, que ce soit enregistré ou non. Cela

inclut les communautés coutumières, les petits exploitants, les peuples autochtones et toute autre personne qui pourrait être affectée par l'investissement. Toutes les catégories d'utilisation, de l'année agricole à usage pastoral périodique doivent être identifiés et pris en compte.

- S'assurer que **les accords** prévus avec des investisseurs contiennent les dispositions suivantes⁴:
 - parties signataires;
 - preuve de fond d'un commun accord de consentement;
 - détails de l'accord (par exemple les coûts, les avantages, les exigences, les règles et les restrictions), assurant toutes les attentes sont exprimées et contrôlé, et les accords qui en résultent sont engagés et acceptés par tous;
 - la durée du projet;
 - dispositions pour faire des accords contraignants;
 - processus de règlement des griefs;
 - plan de suivi et d'évaluation;
 - modalités de retrait du consentement;
 - convenu prochain point de consentement doit être recherché;
 - dispositions de vérification indépendants et
 - sanctions pour violation de la convention.

3 Pour plus de précisions sur les évaluations foncières, voir la section 3 (Consultation et participation).

4 Pour d'orientations supplémentaires voir FAO (2014).

3. CONSULTATION ET PARTICIPATION

- Accroître la participation du public **aux processus qui influent sur l'accès et l'utilisation des terres et d'autres ressources naturelles** comme la planification de l'utilisation des terres, l'identification des limites des collectivités, l'affectation des terres, etc.
- S'assurer que **les évaluations sur les régimes fonciers et autres ressources naturelles** soient effectuées d'une manière transparente et participative impliquant les utilisateurs des terres locales et d'autres ressources naturelles. Veiller à ce que les résultats soient rendus facilement accessibles au public, y compris de les traduire dans les langues locales en temps opportun.
- Mettre en place des mécanismes pour veiller à ce que tous les parties identifiées comme ayant des droits existants aient la possibilité de participer de façon significative, soit directement ou indirectement, dans **les négociations**. Dans les cas qui affectent les droits des peuples autochtones, le principe de «consentement préalable, libre et éclairé» (CLIP)⁵ doit être appliqué. Dans d'autres

5 «Le «consentement libre, préalable et éclairé» (CLIP) est le principe selon lequel une communauté a le droit de donner ou de refuser de donner son consentement à des projets proposés susceptibles d'avoir une incidence sur les terres qu'elle possède, occupe ou utilise traditionnellement» (Forest PEOPLES Programme, 2012). CLIP est un principe clé du droit international et de la

cas, le FPIC peut être considéré comme une bonne pratique qui pourrait être utilisé sur une base volontaire⁶.

4. TENURE DIFFÉRENDS RÉOLUTION ET DES MÉCANISMES DE RÈGLEMENT DES GRIEFS

- Mettre en place et assurer l'accès par les instances judiciaires et administratives impartiales et compétentes à des moyens de règlement des différends sur les droits fonciers, y compris d'autres moyens de régler ces différends en temps opportun, abordables et efficaces. Des voies de recours efficaces et un droit d'appel devraient être fournis.
- Assurer l'accès aux **procédures** judiciaires et non-judiciaires et non fondée relevant de l'État sur lequel les griefs relatifs aux entreprises des droits humains et les violations des droits fonciers peuvent être soulevées et des recours peuvent être recherchées.
- Envisager entre autres la création de tribunaux spécialisés (tribunaux fonciers), de bureaux de plaintes dirigées par le gouvernement, et des mécanismes de règlement **des différends** pour traiter la situation et consulter les

jurisprudence internationale concernant les populations autochtones.

6 For further guidance on FPIC see FAO (2012c).

institutions coutumières pour la résolution des conflits en cause.

- S'assurer que **les procédures** de recours sont impartiaux, à l'abri de la corruption et libres de tentatives politiques ou autres pour influencer le résultat.
- Réduire **les obstacles juridiques**, pratiques et autres informations pertinentes qui pourraient conduire à un refus d'accès à un recours.

paiements financiers (loyers, droits et taxes) de sociétés aux gouvernements nationaux et locaux.

- Mettre en place des règles telles que des **indicateurs clairs et des formats de présentation** pour un suivi efficace de la mise en œuvre et l'impact des accords portant sur des transactions à grande échelle dans les droits fonciers.
- Prendre **des mesures correctives** si nécessaire, pour faire respecter les accords et protéger la tenure et autres droits et fournir des mécanismes par lesquels les parties lésées peuvent demander une telle action.

5. ACCROÎTRE LA TRANSPARENCE

- Fournir des **règles transparentes sur l'échelle, la portée et la nature des transactions autorisées** dans les droits fonciers et définir ce qui constitue les opérations à grande échelle dans les droits fonciers dans le contexte national fondé sur un processus participatif et inclusif.
- Fournir des **informations complètes** pour garantir que toutes les personnes concernées sont impliqués et informés dans les négociations, et chercher que les accords sont documentés et compris par tous ceux qui sont touchés.
- Exiger la divulgation des **informations contractuelles** pertinentes, telles que la taille et l'emplacement de la terre, de l'utilisation prévue, de la durée d'utilisation, des

NIVEAU OPÉRATEUR

- Procéder à une évaluation indépendante des impacts positifs et négatifs potentiels sur les droits fonciers, les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire.
- Effectuer le processus de consentement libre, préalable et éclairé (FPIC).
- Considérer des alternatives réalisables⁷ de conceptions de projets afin d'éviter ou de minimiser les déplacements⁸ physiques en accordant une attention particulière aux impacts sur les pauvres et les plus vulnérables.
- Mettre en place un mécanisme pour surveiller les impacts sur les communautés touchées et le respect des accords négociés, y compris la rémunération.

⁷ Tout en équilibrant les coûts et les avantages (SFI, 2012) environnementaux, sociaux et financiers.

⁸ Réinstallation ou perte d'abri à la suite de transactions et/ou des restrictions sur l'utilisation des terres (SFI, 2012) liés à la terre de fonctionnement.

Allez sur le web www.fao.org/energy/befs/operator-level/fr/ aux sections suivantes de l'outil BEFS d'évaluation de la sécurité alimentaire au niveau d'opérateur:

3.2 Déplacement physique et compensation/assistance;

3.3 Déplacement et Fourniture de Biens, et Compensation/Assistance; et

3.4 Déplacement et création d'activités rémunératrices et de subsistance, et compensation/assistance



REFERENCES

FAO. 2012a. 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.

FAO. 2012b. Smallholders in Global Bioenergy Value Chains and Certification – Evidence from Three Case Studies.

FAO. 2014. Respecting free, prior and informed consent. Practical guidance for governments, companies, NGOs, Indigenous peoples and local communities in relation to land acquisition. Governance of tenure Technical Guide N. 3

FAO. 2008. Bioénergie et régimes fonciers : Les répercussions du développement des biocarburants sur les régimes fonciers et les politiques foncières Document de travail sur les régimes fonciers n°1

Forest Peoples Programme. 2012. Consentement libre, préalable et éclairé (FPIC).

GBEP. 2011. Les indicateurs de durabilité pour la bioénergie du Partenariat mondial pour les bioénergies Première édition

IFC. 2012. Norme de performance 5 Acquisition de terres et réinstallation involontaire

Morton, J. F. 2007. The impact of climate change on smallholder and subsistence agriculture. PNAS December 11, 2007 vol. 104 no. 50 19680-19685

Quan, J. 2010. Science Review SR25: A future for small-scale farming. Foresight Project on Global Food and Farming Futures. Government Office for Science

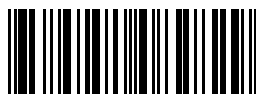
Sulle, E., Nelson, F. 2009. Biofuels, land access and rural livelihoods in Tanzania. IIED

LINKS

Curriculum du Programme d'apprentissage en ligne sur le thème «La gouvernance responsable des régimes fonciers - L'apprentissage en ligne pour soutenir la mise en œuvre des Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts, dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale»: www.fao.org/nr/tenure/cours-en-ligne/fr/



ISBN 978-92-5-108282-9



9 789251 082829

I3723E/1/04.14

Bioénergie et sécurité alimentaire (BEFS)

Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italie

Plus d'informations:
www.fao.org/energy/befs