

Juillet 2013



منظمة الأغذية
والزراعة للأمم
المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food and
Agriculture
Organization
of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones Unidas
para la
Alimentación y la
Agricultura

COMMISSION DES FORÊTS ET DE LA FAUNE SAUVAGE POUR L'AFRIQUE

DIX-NEUVIÈME SESSION

TROISIÈME SEMAINE AFRICAINE DES FORÊTS ET DE LA FAUNE SAUVAGE

WINDHOEK, RÉPUBLIQUE DE NAMIBIE
30 septembre - 4 octobre 2013

**Thème: Développement des secteurs forestier et de la faune sauvage pour
une contribution effective à la sécurité alimentaire et au développement
d'une économie verte en Afrique**

DIRECTIVES VOLONTAIRES POUR UNE GOUVERNANCE RESPONSABLE DES RÉGIMES FONCIERS APPLICABLES AUX TERRES, AUX PÊCHES ET AUX FORÊTS¹

1. Introduction

1. Le régime foncier et sa gouvernance sont d'une importance cruciale dans l'élimination de la pauvreté et de la faim. Les moyens d'existence de la plupart des populations pauvres, en particulier dans les zones rurales, dépendent de l'accès aux ressources en terres et aux autres ressources naturelles y compris les forêts, et du contrôle qu'elles exercent sur celles-ci. Les ressources naturelles sont la source de nourriture et d'abri, le fondement des pratiques sociales, culturelles et religieuses, et un facteur essentiel de la croissance économique.

2. Les décisions concernant la jouissance des ressources, autrement dit, qui peut utiliser quelle ressource foncière, pendant combien de temps et dans quelles conditions, sont d'une importance capitale pour les moyens d'existence des populations dans la plupart des zones. Un nombre considérable de problèmes relatifs aux régimes fonciers surgissent en raison de la mauvaise gouvernance, et les tentatives pour les résoudre sont affectées par la qualité de la gouvernance. Une gouvernance déficiente affecte négativement la stabilité sociale, l'utilisation durable de l'environnement, l'investissement et la croissance économique.

3. Le régime forestier concerne l'accès et les droits d'utilisation ou d'extraction des ressources forestières; de prendre des décisions relatives aux modes d'utilisation ou de traitement; de décider qui

¹ FAO, 2013: Améliorer la gouvernance des régimes forestiers. Un guide pratique. Guide technique No. 2 de gouvernance foncière (en anglais). En cours de préparation.

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires. La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur internet, à l'adresse www.fao.org.

peut utiliser les ressources et qui n'en a pas le droit; et de transférer, vendre ou louer les ressources. Un changement de régime forestier entraîne des changements dans la répartition des droits entre les différentes parties prenantes (FAO, 2013).

La situation des régimes fonciers applicables aux terres et aux forêts varie considérablement en fonction des pays. Toutefois les questions communes suivantes ont été identifiées :

- Des rôles et responsabilités imprécis et des droits précaires sur les ressources foncières et naturelles peuvent aviver les conflits.
- L'injustice et l'exclusion des droits des pauvres et des personnes marginalisées, y compris les femmes et les communautés dépendantes des forêts, sont courantes ;
- Les droits et institutions coutumiers et autochtones ne sont pas généralement prises en compte lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et des réglementations ;
- Les détenteurs de droits fonciers n'ont pas souvent les capacités suffisantes pour exercer leurs droits, gérer les ressources forestières de manière durable, et développer des moyens d'existence prospères basés sur ces dernières.
- Les aptitudes des institutions étatiques à soutenir les détenteurs de droits fonciers et à appliquer les réglementations sont largement insuffisantes.
- Le manque de transparence et d'implication des parties prenantes clés caractérisent souvent les processus de prise de décision concernant les régimes fonciers.

4. Le renforcement de la gouvernance des régimes forestiers peut contribuer de manière significative à améliorer les moyens d'existence, la sécurité alimentaire et l'élimination de la pauvreté de diverses manières. Il est vital de fournir un accès aux ressources forestières et un contrôle de celles-ci plus sûrs et plus équitables aux populations vivant dans et aux alentours des forêts pour soutenir leurs moyens d'existence et leur permettre de bénéficier de tous les avantages apportés par les ressources forestières. En outre, soutenir les dispositions traditionnelles/coutumières de gestion forestière peut contribuer à assurer que tous les utilisateurs des forêts, en particulier les petits exploitants et les communautés locales et autochtones, connaissent leurs droits et devoirs et sont à même d'obtenir les avantages fournis par les forêts. La participation des populations rurales qui dépendent le plus des ressources forestières, et qui sont par conséquent davantage motivées pour leur maintenance, peut améliorer la conservation des forêts et réduire leur dégradation (FAO, 2012)².

5. Le renforcement de la gouvernance du foncier forestier nécessitera d'améliorer l'environnement politique, le cadre réglementaire et les institutions afin de créer des conditions favorables pour les petits exploitants et les communautés locales pour la gestion réussie des ressources forestières.

2. Focus sur la gouvernance foncière: Les Directives volontaires pour une gouvernance foncière responsable

6. Les Directives volontaires pour la gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (les Directives) offrent le tout premier outil détaillé et accepté au niveau international sur la tenure de ces ressources et son administration (<http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/fr/>). Les Directives ont été approuvées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale en mai 2012.

7. Les Directives sont basées sur la conviction que des réformes positives et substantielles des régimes fonciers sont à la fois vitales et possibles. Les Directives reconnaissent en particulier qu'une résolution efficace des problèmes fonciers dépend dans une large mesure de la qualité de la gouvernance.

8. L'objectif des Directives est d'améliorer la gouvernance des régimes fonciers. Elles servent de référence et établissent des principes et des normes internationalement reconnues dans le domaine des

² FAO, 2012: Améliorer la gouvernance des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts. Revue des questions foncières, 1-2012

pratiques responsables. Les Directives fournissent un cadre que les États peuvent utiliser dans l'élaboration de leurs propres stratégies, politiques, législations, programmes et activités. Elles permettent aux gouvernements, à la société civile, au secteur privé et aux citoyens de déterminer si les actions qu'ils ont proposées et celles des autres, constituent des pratiques acceptables.

9. Le caractère volontaire des Directives signifie qu'elles ne sont pas juridiquement contraignantes. Elles ne remplacent pas les lois et engagements internationaux, ni ne limitent ou remettent en question les obligations juridiques des États dans le contexte du droit international.

10. Les Directives identifient cinq principes généraux sur la base desquelles les États doivent :

- 1) Reconnaître et respecter tous les détenteurs de droits fonciers et leurs droits;
- 2) Protéger les droits fonciers légitimes contre les menaces et les violations;
- 3) Promouvoir et faciliter la jouissance des droits fonciers légitimes;
- 4) Fournir le recours en justice pour la résolution des cas de violation des droits fonciers légitimes;
- 5) Prévenir les litiges fonciers, les conflits violents et la corruption.

3. Promouvoir la gouvernance responsable des régimes fonciers à l'aide des Directives

11. Les Directives peuvent être utilisées de diverses manières :

...comme une liste de contrôle sur la base de laquelle les stratégies, les politiques, les lois ou les systèmes existants peuvent être évalués et ensuite améliorés.

12. Dans le cadre de la première étape, les pays peuvent évaluer leurs lois, systèmes et administrations sur la base des principes et pratiques stipulés dans les Directives afin de déterminer dans quelle mesure la gouvernance foncière du pays constitue une bonne pratique.

... comme modèle pour l'élaboration de nouvelles stratégies, politiques, lois, organisations ou services.

13. La seconde étape consiste à identifier les domaines nécessitant une réforme. Il est utile d'identifier les domaines prioritaires où les améliorations sont les plus pressantes et où les avantages sont les plus importants. Il s'agit généralement des domaines où le système national ne se conforme pas aux principes et pratiques énoncées dans les Directives, surtout lorsqu'une section importante de la population est affectée.

14. Une fois que ces domaines ont été identifiés, les Directives peuvent servir de modèle pour développer de nouvelles stratégies, politiques, lois, organisations ou services. De nouvelles politiques ou lois peuvent être basées sur les principes tandis que les pratiques peuvent aider les gouvernements et d'autres entités à concevoir des programmes.

15. L'un des principes clés des Directives stipule que les améliorations doivent être continues. Les réformes doivent être suivies et évaluées. Une fois que le changement a été effectué, les deux premières étapes doivent être répétées. De cette manière, le développement d'une gouvernance foncière responsable deviendra un processus continu qui pourra répondre rapidement et efficacement en cas de changement des conditions économiques, sociales, environnementales et autres.

... comme orientation ou direction lorsque les lois et pratiques nationales sont ambiguës

16. Les Directives peuvent orienter et guider lorsque les lois et pratiques d'un pays ne sont pas claires. Les politiciens, représentants officiels et autres, y compris le secteur privé, sont souvent confrontés à des questions difficiles concernant les régimes fonciers, et les droits des propriétaires ou des utilisateurs actuels.

17. Lorsque la loi est muette, ou s'il n'existe pas de loi du tout, les Directives peuvent alors fournir une orientation sur ce qui doit être fait, et sur ce que la communauté internationale est en droit d'attendre du pays.

18. Par conséquent, les Directives peuvent être utilisées lorsque le pays envisage des initiatives qui ont le potentiel d'affecter les dispositions foncières existantes et peuvent également contribuer à l'élaboration des politiques.

19. De façon similaire, les juges peuvent utiliser les Directives lors de procès pour tirer leurs conclusions si les lois locales sont muettes ou si elles ne couvrent pas chaque aspect de l'affaire. Les Directives sont conformes aux accords internationaux et régionaux relatifs aux droits humains et aux droits fonciers, et s'en inspirent.

.... pour enseigner et appuyer les arguments ou les demandes de stratégies, politiques, lois ou systèmes, ou pour réformer les stratégies, politiques, lois ou systèmes existants

20. Les Directives pourraient également être utilisées comme outil de plaidoyer, d'enseignement et de sensibilisation et pour mobiliser l'appui pour la réforme.

21. Les Directives peuvent être utilisées par la communauté dans son ensemble pour appréhender ce qu'est la gouvernance responsable des régimes fonciers et déterminer ses responsabilités dans ce domaine. Elles peuvent servir à enseigner les populations sur ce qu'elles doivent attendre de leurs gouvernements et des autres acteurs impliqués dans la gestion et l'utilisation des ressources naturelles, en particulier les représentants officiels et les administrateurs qui exécutent les services.

22. Les propriétaires et les utilisateurs peuvent faire référence aux principes et pratiques contenus dans les Directives lorsqu'ils tentent de protéger et promouvoir les droits aux ressources naturelles.

... pour formuler des processus de développement de la bonne gouvernance

23. Finalement, les Directives mettent l'accent sur des processus de développement de la bonne gouvernance, en particulier les processus participatifs où les personnes et les communautés affectées participent au processus de prise de décision avant que la décision ne soit finalement prise. Les Directives indiquent comment les gouvernements doivent s'y prendre pour s'acquitter de leur responsabilité d'améliorer la gouvernance foncière.

4. Outils pour prendre en compte la gouvernance de la tenure forestière

24. Le Guide technique sur l'amélioration de la gouvernance de la tenure forestière (FAO, 2013) à paraître prochainement, plaidera en faveur de la mise en œuvre des Directives en traduisant les principes généraux et les dispositions en interventions sur le terrain. Le Guide a pour objectif d'inspirer tous ceux qui désirent améliorer la gouvernance de la tenure forestière et il décrit comment les outils pratiques peuvent être utilisés pour mieux façonner la gouvernance de la tenure forestière.

25. D'abord, il est important de comprendre le contexte actuel de la tenure et de la gouvernance, par exemple en reconnaissant les dispositions présentes et historiques et les revendications conflictuelles de la tenure forestière et en cernant le contexte politique et institutionnel (identifier les parties prenantes clés, les institutions et les politiques qui influencent les systèmes de tenure forestière et sont affectées par ceux-ci, et évaluer l'impartialité, la transparence et l'efficacité de ces systèmes).

26. Deuxièmement, l'organisation est vitale. Pour que les utilisateurs des forêts aient une influence politique, ils doivent généralement être suffisamment nombreux et s'organiser en groupes ou institutions efficaces. Au niveau communautaire, cela nécessite de développer les capacités et compétences appropriées, et d'améliorer les organisations à assise communautaire. Cela requiert également du secteur public qu'il soit sensible aux préoccupations exprimées par les communautés, et du secteur privé qu'il fonctionne de façon impartiale et non-exclusive.

27. Troisièmement, les divers groupes d'intérêt doivent communiquer afin de parvenir à un accord sur les changements vers des systèmes de tenure forestière impartiaux, inclusifs et réalistes. Ces groupes d'intérêt devraient être capables d'exprimer leurs besoins et intérêts dans le cadre d'un processus de négociation et de concertation. La gouvernance foncière responsable implique également

de rassembler les acteurs afin de discuter avec chacun d'entre eux tout en assurant que ces processus sont inclusifs et participatifs, de telle sorte que les voix marginalisées soient entendues et que tous les groupes d'intérêt soient effectivement engagés.

28. Finalement, la gouvernance responsable nécessite d'assurer que les accords, le dialogue et les promesses sont matérialisés par des interventions adaptées. En particulier la mise au point de systèmes de suivi, d'évaluation, de transparence et de redevabilité ; l'établissement de systèmes permettant aux groupes de se tenir mutuellement responsables des engagements pris ; la compréhension des mécanismes et conventions internationaux et comment ils peuvent être utilisés pour renforcer la transparence et amener les parties prenantes à rendre des comptes.

29. En plus du guide technique, la FAO intègre les principes des Directives dans diverses activités et événements forestiers. En décembre 2012, la FAORAF a organisé l'Atelier sur le Développement des capacités de gestion communautaire des forêts dans le but de sensibiliser et approfondir les connaissances sur les nouvelles directives pour la gestion communautaire des forêts (CBFM) et les Directives. En janvier 2013, la FAO, en collaboration avec le Centre de formation en foresterie communautaire pour la région Asie et Pacifique (RECOFTC) a mis en œuvre le module de formation en appui à la réforme de la tenure forestière dans le cadre des Directives et sur la base des Études FAO : Forêts 165 – Réforme de la tenure forestière : Enjeux, principes et processus. Le module met l'accent sur des compétences spécifiques pour faire avancer la réforme de la tenure forestière, en conformité avec les directives et les principes de la gouvernance et de la réforme.

5. Progresser vers la mise en œuvre

10. La FAO est engagée à soutenir la mise en œuvre des Directives et l'Afrique est une région prioritaire. Son programme établit des liens avec d'autres initiatives et les appuie. Au titre de ces initiatives, l'on peut mentionner l'Initiative panafricaine sur les politiques foncières (LPI), le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique, et d'autres initiatives d'amélioration des régimes fonciers qui sont gérées par les donateurs, les institutions financières internationales et d'autres agences des Nations unies.

11. Les domaines thématiques du programme incluent :

- La sensibilisation : aider davantage de personnes à mieux connaître les Directives. Deux ateliers ont déjà eu lieu en Afrique, un à Yaoundé au Cameroun en décembre 2012 pour les pays francophones, et un autre à Kigali au Rwanda en février 2013 pour les pays anglophones ;
- Le développement des capacités : préparation d'outils et de supports ;
- L'appui aux pays : répondre aux demandes d'assistance ;
- Les partenariats : renforcer et développer la collaboration sur la gouvernance foncière améliorée aux niveaux mondial, régional et local ;
- Le suivi et l'évaluation : développer de nouvelles approches et adapter les approches existantes.

6. Points à considérer

- La Commission pourrait inviter les pays à s'engager activement dans la mise en œuvre des dispositions des Directives dans le but de renforcer la gestion durable des forêts et atteindre la sécurité alimentaire et satisfaire tous les besoins des populations locales quant à leurs moyens d'existence ;
- La Commission pourrait demander à la FAO de soutenir les initiatives des pays pour renforcer les systèmes fonciers forestiers dans le cadre plus large des Directives, par exemple en apportant un appui technique dans les domaines suivants :
 - Politiques et réformes juridiques;
 - Gestion communautaire des forêts;
 - Réformes des régimes fonciers forestiers;
 - Plateformes et dialogue multipartites.