



Document de synthèse des réunions de consultation

Directives Volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles

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 celles de la FAO.

Si vous avez des commentaires sur le document, veuillez-les envoyer par courriel électronique à VG-tenure@fao.org.

Sommaire

- 1. Introduction**
- 2. Résultats des consultations régionales, de la société civile et du secteur privé**
 - I. Objectifs généraux et principes**
 - II. Cadre politique, juridique et organisationnel**
 - III. Aspects techniques**
 - IV. Questions sociales**
 - V. Défis**
- 3. Prochaines étapes**

Introduction

La FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) et d'autres partenaires de développement ont travaillé avec les pays, pour préparer les *Directives volontaires pour la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles*. Celles-ci visent à donner aux Etats, à la société civile et au secteur privé des orientations pratiques en matière de gouvernance foncière. En énonçant des principes et des normes internationalement reconnus pour des pratiques responsables, les Directives volontaires donneront un cadre et un point de référence sur lesquels pourront s'appuyer les acteurs concernés pour l'élaboration de leurs propres politiques et actions.

L'Équipe Tenure Foncière au sein de la Division du climat de l'énergie et des régimes fonciers (NRC) du Département des ressources naturelles (NR) de la FAO mène depuis 2005 un travail à caractère normatif sur la gouvernance des régimes fonciers. Le travail sur les Directives volontaires a commencé en novembre 2008 avec la réunion, à Rome, d'un groupe d'experts. Le soutien financier apporté par le FIDA et les Gouvernements d'Allemagne et de Finlande a permis la mise place d'un fonds fiduciaire dont le principal objectif a été l'élaboration des Directives volontaires. Une série de discussions réunissant plusieurs acteurs se sont tenues entre 2009 et 2010, à l'occasion de réunions thématiques et régionales. Celles-ci ont rassemblé des groupes pluridisciplinaires, représentatifs au plan régional, pour déterminer les priorités régionales et les questions devant être prises en compte dans la rédaction du projet de Directives volontaires.

Le présent document propose une synthèse des résultats des consultations régionales de la société civile et du secteur privé organisées entre 2009 et 2010 en vue d'élaborer les Directives volontaires. Les résultats de chaque réunion de consultation ont fait l'objet d'un rapport disponible en ligne¹. Ils soulignent les principes fondamentaux et les actions stratégiques que chaque réunion a proposé d'inclure dans les Directives volontaires. Ce *document final* est destiné à rassembler l'ensemble de ces résultats en un seul texte. Il servira de base à la rédaction des Directives volontaires qui sera examiné par le groupe de travail ouvert du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA).

Cette synthèse rassemble les résultats des consultations suivantes:

- **Afrique australe**, Namibie (septembre 2009);
- **Asie**, Vietnam (octobre 2009);
- **Secteur privé**, Angleterre (janvier 2010);
- **Société civile d'Asie**, Malaisie (mars 2010);
- **Société civile d'Amérique latine**, Brésil (mai 2010);
- **Amérique Latine**, Brésil (mai 2010);
- **Proche Orient**, Jordanie (mai 2010);
- **Société civile d'Europe**, FAO Rome (juin 2010);
- **Afrique francophone**, Burkina Faso (juin 2010);
- **Pacifique**, Samoa (juillet 2010);
- **Amérique centrale**, Panama (septembre 2010);
- **Société civile d'Afrique**, Mali (septembre 2010);
- **Afrique de l'Est et Afrique de l'Ouest anglophone**, Ethiopie (septembre 2010);
- **Communauté des Etats indépendants**, Russie (novembre 2010).

Il est à noter que les résultats de l'évaluation ne sont que consignés et rassemblés dans ce document; les données n'ont été ni traitées ni évaluées. Ni la structure, ni le contenu détaillé de ce document ne sauraient constituer l'éventuel projet de Directives volontaires.

¹ <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/events/fr/>

Résultats des consultations régionales de la société civile et du secteur privé

I. Objectifs principes et processus principaux

Cette partie regroupe des apports qui sont de nature transversale. Plusieurs des points décrits ci-dessous seront examinés à nouveau dans d'autres parties si cela est jugé nécessaire compte tenu des circonstances et des contextes. Cette partie aborde d'abord les questions considérées comme pertinentes au regard des buts et des principaux objectifs des Directives volontaires. Elle propose ensuite une synthèse des principes susceptibles de s'appliquer aux Directives volontaires. Elle replace enfin les Directives Volontaires dans les contextes régional et international.

La gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles doit être placée dans le cadre d'objectifs de développement plus généraux. Il s'agit notamment d'assurer la sécurité alimentaire des ménages, de réduire la faim et la pauvreté, de contribuer au développement durable, à la protection de l'environnement, aux investissements responsables, à l'amélioration des conditions de vie, dans le cadre de défis tels que le changement climatique, la volatilité des prix des produits alimentaires et de l'énergie, et de soutenir les potentialités de la jeunesse. La gouvernance responsable de la tenure devra s'intégrer dans des politiques et des stratégies nationales plus larges de manière à obtenir les résultats économiques et sociaux souhaités et devra reconnaître que la terre a une fonction sociale, économique et environnementale. Les divers rôles que la terre et les autres ressources naturelles jouent dans les équilibres culturels, économiques, environnementaux et sociaux devront également être soulignés.

La gouvernance responsable de la tenure devra se fonder sur les règles du droit et le respect des droits de l'homme – en particulier du droit à une alimentation adéquate. Elle devra être non discriminatoire, attentive à la parité hommes-femmes et soutenir les droits des peuples autochtones à l'auto-détermination, à l'autonomie et au consentement préalable, libre et éclairé. Tout en respectant la diversité des croyances et des traditions, elle devra promouvoir des normes et des cadres éthiques et techniques communs. Les procédures adoptées devront s'efforcer de prévenir et d'éliminer la corruption et de promouvoir la transparence, la participation du public, l'accès à l'information, la sensibilisation, le suivi et le renforcement des compétences.

Transparence. Les processus de recherche et de prise de décision adoptés devront être transparents et ouverts. Les contenus des décisions ainsi que les droits et obligations qui en découlent devront être communiqués aux populations. Les cadres politiques et législatifs envisagés devront être transparents, représentatifs, réceptifs, compétitifs et responsables. Les réformes administratives devront résoudre les problèmes engendrés par des processus complexes, coûteux et bureaucratiques afin d'assurer leur transparence, les rendre accessibles et d'adopter les technologies appropriées sont adoptées, avec un souci de précision. Il conviendra également de mettre en place des systèmes pertinents de surveillance et de responsabilisation.

Participation. Il conviendra de privilégier les processus susceptibles d'équilibrer les intérêts nationaux et ceux des communautés, à travers la participation de tous les acteurs et la mise en place de programmes intégrés de développement. Pour garantir la participation de tous les acteurs aux processus d'élaboration, de révision et de réforme des politiques, il conviendra de mettre en place et d'institutionnaliser des mécanismes de coordination inclusifs et participatifs, à tous les niveaux opérationnels (politique, législation, planification, gestion, suivi), incluant des mécanismes de coordination intersectorielle. Des principes et des normes devront être élaborés et mis en place pour s'assurer que l'ensemble des citoyens concernés, et notamment les populations autochtones, les communautés pauvres et les groupes vulnérables, soient consultés de façon appropriée et soient mis en mesure d'exprimer leurs réactions et commentaires. Les peuples autochtones devront pouvoir participer de façon complète et efficace aux prises de décision politiques relatives à la gestion des ressources foncières et des autres ressources naturelles.

Accessibilité de l'information: l'information devra être disponible et accessible à tous en temps opportun, de façon adéquate, légitime et utile. Des systèmes d'informations appropriés devront être élaborés pour fournir des données, des statistiques et d'autres informations sur la disponibilité des ressources et la gouvernance foncière. Les processus de prise de décision, à tous les niveaux et à toutes les étapes, devront s'appuyer sur des informations et des études appropriées.

Education, responsabilisation et sensibilisation. La gouvernance foncière responsable devra soutenir des programmes appropriés d'éducation et de sensibilisation pour responsabiliser les individus, les groupes vulnérables ou spécifiques et les communautés, et les inciter à participer aux processus de prises de décision, notamment pour l'élaboration et le suivi des politiques.

Suivi et responsabilisation. Un système de suivi complet, intégré et clair devra être institué pour assurer le suivi des politiques, des actions et des responsabilités des gouvernements et des autres institutions bilatérales, régionales et internationales. Des instances juridiques de contrôle, de suivi et de sanction devront être créées. La mise en place de structures de type observatoires, rapporteurs et tribunaux citoyens devra être encouragée. Des dispositifs de suivi devront également être mis en place pour s'assurer que des mécanismes viables sont mis à la disposition des communautés pour rechercher des solutions à leurs problèmes fonciers, notamment lorsque la tenure de leurs terres, leurs territoires et leurs richesses naturelles sont menacés ou violés.

Renforcement des ressources et des compétences. La mise en place d'une gouvernance responsable nécessitera des ressources et des compétences adéquates pour relever des défis complexes. Les compétences techniques et de gestion des institutions responsables de la gouvernance et de la gestion des ressources foncières et des autres ressources naturelles devront être renforcés à tous les niveaux. Les gouvernements, les agences foncières et le secteur privé devront s'assurer qu'ils disposent de personnels formés et motivés et que ces derniers perçoivent une rémunération en rapport avec les services qu'ils apportent. Il y aura lieu de renforcer les moyens et les connaissances des acteurs de la société civile et des groupes vulnérables. Les gouvernements devront par ailleurs s'assurer que ces acteurs disposent des moyens nécessaires pour faire valoir leurs droits et participer activement à la prise de décision et à la gestion des ressources naturelles.

La gouvernance foncière responsable devra être contraignante et intégrée au cadre politique au niveau national.

Les initiatives pour améliorer la gouvernance foncière devront être prises en cohérence avec les instruments internationaux, régionaux et nationaux. Elles devront témoigner de l'engagement à respecter la législation internationale, notamment sur les droits des femmes, des enfants et des peuples autochtones, et les recommandations de la Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural (CIRADR). Elles devront être coordonnées avec les initiatives nationales en cours pour améliorer la gouvernance foncière, telles que les réformes des politiques relatives aux ressources foncières et aux autres ressources naturelles, ainsi qu'avec les initiatives de la société civile. Elles devront enfin soutenir la mise en place de politiques et de législations foncières nationales.

La gouvernance foncière responsable devra répondre aux nouveaux défis auxquels les pays sont confrontés: pandémie de VIH/SIDA, changement climatique, acquisitions de terres pour les investissements agricoles, urbanisation rapide, dégradation des terres. De plus, elle devra s'appuyer sur les innovations en cours en matière de tenure et d'administration foncière pour améliorer la sécurité foncière et réduire les coûts.

II. Politiques, législations et cadres institutionnels

La politique, la législation et les organisations constituent les cadres dans lesquels s'inscrit la gestion de la tenure des terres et des autres ressources naturelles. Cette partie rend compte de l'apport des consultations régionales de la société civile et du secteur privé sur ces questions. Elle évoque d'abord les principes et les stratégies qui leur sont sous-jacents pour aborder ensuite ces questions d'un point de vue opérationnel.

Une approche complète et globale

La volonté politique est un élément fondamental dans l'adoption de politiques foncières, de législations et de cadres organisationnels tournés vers l'avenir et équitables. Les actions prioritaires devront porter sur la mise en place d'un système qui garantisse la sécurité de la tenure foncière.

Des politiques et législations appropriées devront être élaborées dans un contexte global. Elles devront prendre en compte les fonctions sociales, économiques et environnementales de la terre et des autres ressources naturelles, ainsi que les liens entre la pauvreté et le foncier. L'indépendance alimentaire et les besoins en ressources à long terme constitueront des priorités. Les politiques devront chercher à tenir compte à la fois des intérêts publics et des intérêts privés et s'efforcer de répartir équitablement les investissements entre les divers secteurs concernés.

Respect des droits de l'homme

Les cadres politiques, juridiques et institutionnels devront proscrire toute forme de discrimination. Les droits des populations autochtones, des femmes et des propriétaires fonciers coutumiers, des groupes vulnérables comme les jeunes et les enfants, devront être pris en compte dans les politiques de développement et d'utilisation de la terre et des autres ressources naturelles.

La législation devra assurer aux populations vulnérables un accès sûr à la terre et aux autres ressources naturelles, garantir leurs droits fonciers et apporter aux communautés marginalisées l'assistance juridique nécessaire à la défense de leurs droits et au respect du consentement préalable, libre et éclairé (CPLE). La législation devra également reconnaître les droits des propriétaires coutumiers et les droits pastoraux et prendre en compte les droits coutumiers et familiaux. Les législations nationales devront reconnaître et protéger explicitement les territoires et les droits fonciers des autochtones face aux grands projets d'investissement, qu'ils soient publics et privés, et prévoir des compensations adéquates en cas d'expropriation.

Les Etats devront mettre en place des mécanismes et des institutions destinés à remédier aux violations des droits fondamentaux des populations et des communautés sur les ressources. Les institutions publiques, privées et communautaires devront contribuer à renforcer une utilisation juste, équitable et durable des ressources foncières et des richesses naturelles et le partage des territoires entre différents groupes sociaux. Les institutions bilatérales, régionales, multilatérales et internationales devront s'assurer que les droits et le contrôle des populations sur la terre, les territoires et les richesses naturelles sont préservés.

Des systèmes financiers stables

La stabilité des systèmes financiers repose sur une gouvernance foncière responsable. Les gouvernements et les agences responsables des ressources foncières et des autres ressources naturelles devront disposer d'une base financière stable. Les responsabilités en matière de paiements pour les services devront être définies et rendues publiques. Les paiements pour les services devront être publics et facilement compréhensibles. Le système financier devra être pertinent, sûr, ouvert à tous et non exclusif ni discriminatoire.

L'harmonisation par la clarification, la coordination et la coopération

Les politiques, législations et organisations relatives à la terre et aux autres ressources naturelles devront être claires, complètes, harmonisées, complémentaires et cohérentes.

Le droit devra jouer son rôle dans l'harmonisation et la clarification des systèmes fonciers. De surcroît, les législations nationales devront être harmonisées compte tenu des cadres régionaux et des normes et directives internationales. Les législations devront être conçues de façon à permettre l'introduction de méthodologies et de technologies nouvelles, appropriées et acceptées, sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours à des amendements législatifs. Le vocabulaire et la terminologie utilisés dans les différents pays devront faire l'objet d'une harmonisation.

Il faudra établir des mécanismes permettant d'assurer une cohérence entre droit écrit et droit coutumier en matière de gestion des terres et des autres ressources naturelles. Les administrations coutumières et gouvernementales devront être mieux coordonnées. Les autorités publiques devront reconnaître la pluralité des droits fonciers existants afin de répondre aux besoins de sécurité foncière des différents acteurs.

Les responsabilités de l'Etat et des administrations régionales et locales, ainsi que celles des agences responsables de la gestion des ressources foncières et des autres ressources naturelles devront être clairement identifiées. Si nécessaire, elles devront être réparties différemment pour permettre leur contrôle et assurer leur équilibre. La coordination entre les administrations régionales et locales devra être améliorée. Les associations professionnelles et les gouvernements devront collaborer pour créer des règles appropriées pour une gouvernance responsable. Les agences et les organisations devront améliorer leur collaboration grâce à une plus grande coopération entre les divers acteurs. Le flou et le chevauchement des rôles institutionnels dans l'administration devront être clarifiés afin de réduire la corruption et le manque de transparence et de responsabilité.

Des partenariats « public/privé » et « public/public » devront être mis en place lorsque cela paraîtra nécessaire.

Prendre en compte le contexte local

Les politiques, législations et organisations concernées devront prendre en compte les politiques et les pratiques locales ainsi que les connaissances traditionnelles en matière de ressources naturelles. Les amendements aux législations existantes et/ou l'adoption de nouvelles dispositions législatives. Ils devront être conformes aux stratégies d'accès à la terre agricole, à la propriété urbaine et aux ressources naturelles définies au niveau local/municipal, national ou régional.

Evaluation de l'impact de la législation et des politiques

Une évaluation complète et approfondie des droits des populations et des communautés devra être réalisée. Des réformes devront être entreprises pour s'assurer que l'évaluation des ressources naturelles et les études d'impact sur les communautés, requises par la loi, ont bien été mises en œuvre avant tout projet affectant les ressources foncières et les autres ressources naturelles. La législation existante sur les terres et les autres ressources naturelles devra être révisée, modifiée ou complétée par de nouvelles dispositions destinées à intégrer la gouvernance foncière responsable. Il faudra également prendre en compte l'impact des politiques sur les droits des populations et des communautés sur les ressources foncières et les autres ressources naturelles.

III. Aspects techniques

Cette partie regroupe les résultats des discussions relatives aux aspects techniques des questions de gouvernance en matière de gestion des ressources foncières et des autres ressources naturelles. Elle renvoie à des concepts techniques et à une série de mécanismes et d'activités.

Régimes fonciers

La sécurité foncière, c'est la certitude que les droits dont dispose une personne (ou un groupe) sur la terre et les autres ressources naturelles seront reconnus par les autres et protégés en cas de mise en cause spécifique. Les populations en situation d'insécurité foncière peuvent voir leurs droits à la terre et leur accès aux ressources naturelles menacés par des revendications concurrentes, voire les perdre suite à une expulsion. La sécurité foncière constitue une condition préalable à la sécurité alimentaire, à l'utilisation durable des terres et au développement économique et social. La sécurité foncière requiert un cadre politique, réglementaire et institutionnel prévisible, efficacement mis en œuvre, assorti d'un accès non discriminatoire à la justice. Assurer la sécurité foncière suppose une volonté politique au niveau le plus élevé ainsi que des ressources appropriées, y compris extérieures, et des compétences.

La sécurité foncière peut être obtenue selon différentes modalités, mais elle ne vaut que par la perception qu'en a le public. Des doutes sur la légitimité de l'accès à la terre contribuent à l'insécurité foncière. La sécurité sur une propriété bâtie suppose un droit à reconstruire (par ex. un immeuble d'habitat collectif), ce qui est ambigu lorsque la terre et les constructions font l'objet d'arrangements séparés. La sécurité foncière des éleveurs nomades requiert une attention particulière, en raison de la flexibilité spatiale de leurs droits, par exemple, dans le cas des pâturages frontaliers. Les organisations autochtones, les communautés de pêcheurs et les petits exploitants agricoles doivent être soutenus, face aux appétits commerciaux dont leurs territoires peuvent faire l'objet. Des garanties sont nécessaires pour que les investissements extérieurs dans l'agriculture ne se traduisent pas par des pertes de droits, de terres et de moyens d'existence. Le développement ne doit pas conduire à des expulsions forcées.

Il sera nécessaire de mettre en place des protections contre les pertes forcées de droits aux ressources foncières et aux autres ressources naturelles. Les expropriations devront être systématiquement soumises au respect scrupuleux du droit et faire l'objet de compensations appropriées. Les parties prenantes devront disposer d'un accès impartial à des mécanismes de médiation judiciaire et non judiciaire efficaces, indépendants, impartiaux et accessibles, ainsi qu'aux instances de règlement de litiges et de médiation. Il y aura lieu de mettre en place une politique claire et applicable, ainsi qu'un cadre et des processus réglementaires pour administrer les acquisitions de terres et d'autres ressources naturelles à travers des mécanismes de prescription acquisitives.

Réforme agraire

La concentration excessive de la propriété des terres restreint l'accès à la terre pour les petits exploitants, les jeunes ménages et les femmes. Les petits exploitants luttent pour être compétitifs sur les marchés mondiaux et sont souvent contraints de cesser leurs activités agricoles, ce qui contribue au dépeuplement des zones rurales. L'agriculture paysanne constitue un atout fondamental pour la préservation de la biodiversité, ce qui justifie le soutien qu'il conviendra d'apporter aux réseaux paysans et aux marchés locaux, par exemple. L'agriculture familiale ne devra pas être évaluée d'un point de vue purement commercial et productif; les dimensions sociales, l'emploi agricole et rural, la qualité des aliments produits, ainsi que l'impact sur la biodiversité, l'environnement, les paysages et la protection culturelle devront également être pris en compte.

Une réforme agraire re-distributive constitue une option stratégique pour améliorer l'accès des paysans et des populations autochtones aux ressources foncières et aux autres ressources naturelles et pour renforcer l'agriculture familiale en tant qu'alternative à l'agriculture industrielle, aux grandes industries extractives et aux projets d'infrastructures. La réforme agraire devra également servir à éviter la monoculture et à corriger la discrimination relative à l'accès aux ressources naturelles. Les réformes agraires re-distributives devront proposer des dispositions alternatives par rapport à celles qui sont avancées par les réformes agraires axées sur le marché.

Une répartition et une utilisation de la terre, des territoires et des richesses naturelles justes, équitables et durables devront être encouragées par des réformes re-distributives, à la fois par les Etats et par les communautés, afin de faciliter l'accès à la terre. Les terres à réaffecter devront être attribuées à travers des procédures équitables et efficaces en termes de privatisation, de marchés fonciers, de remembrement foncier et de constitution de réserves foncières.

Les réformes agraires visant à la gouvernance responsable des terres et des ressources naturelles devront privilégier la gouvernance communautaire et la participation efficace de tous les groupes à la possession et la gestion des terres et des autres ressources naturelles.

Les superficies cultivées ne devront pas être étendues; il conviendra plutôt de rechercher une amélioration de la productivité des superficies existantes.

Les processus, droits et obligations relatifs à la réforme agraire devront être portés à la connaissance des communautés concernées par des campagnes d'information et de sensibilisation, afin de prévenir l'exclusion sociale.

Le suivi de l'impact des réformes agraires devra être assuré, par exemple par des observatoires du foncier. Les réformes re-distributives devront apporter aux bénéficiaires (par exemple les petits exploitants agricoles) le soutien dont ils auront besoin après leur installation (crédit, vulgarisation, commercialisation etc.), afin de renforcer leurs capacités à générer des moyens de subsistance durables. Les jeunes devront bénéficier de programmes spécifiques d'appui, notamment en matière de crédit. Pour constituer une alternative crédible aux grandes exploitations agricoles, il est important que les petites exploitations bénéficiaires de la réforme agraire soient soutenues par diverses dispositions ou mesures, comme les arrangements agricoles coutumiers, la constitution de réseaux de petits exploitants, l'appui à l'organisation et à la gestion des communautés, le renforcement des capacités et l'accès à des subventions.

Marchés fonciers

La terre n'est pas qu'un actif de marché; elle constitue aussi une ressource complexe dont les rôles et les fonctions sont multiples (fonction de production, fonction d'habitat, rôle religieux etc.). Chacun de ces éléments représente un défi pour la mise en place de marchés fonciers équitables et respectueux des aspects sociaux, culturels et environnementaux. En termes commerciaux, la terre et les ressources naturelles constituent d'énormes opportunités pour la croissance économique, mais également des risques.

Pour être équitables, les marchés fonciers devront être accessibles à tous, proposer des coûts de transactions abordables et faire l'objet de campagnes de sensibilisation du public. Le droit des communautés à exprimer leurs points de vue et faire reconnaître leurs valeurs dans les processus de développement devra être reconnu. Des outils comme les droits de préemption et les revenus ciblés devront être pris en compte pour éviter ou limiter la spéculation.

Les marchés fonciers sont souvent imparfaits et ne disposent généralement pas de règles, de réglementations claires ni de mécanismes d'application pour encadrer les expropriations et les expulsions forcées. Dans un contexte de faible gouvernance, les marchés fonciers sont caractérisés par (i) une absence de vision d'ensemble, de politiques et de contrôles; (ii) une réglementation et une normalisation insuffisantes; (iii) une sensibilisation insuffisante; (iv) une administration foncière faible; et (v) des lacunes dans le droit immobilier.

Les marchés fonciers formels et informels existent quelles que soient les formes de tenure. Des modèles de marchés fonciers purement économiques basés sur les règles du marché peuvent conduire à des désastres écologiques et à d'autres effets négatifs. Les terres hébergent – au sens littéral du terme – les communautés et les marchés peuvent, dans les cas les plus défavorables, être à l'origine du déplacement de populations dont les droits n'ont pas été reconnus. Il est indispensable de s'assurer que

les modèles de marchés dont la mise en place est envisagée ne mettent pas en péril les droits coutumiers, l'environnement, et n'ont pas d'impacts sociaux négatifs sur la parité hommes-femmes, les groupes vulnérables etc. La diversité des marchés fonciers devra être reconnue et règlementée. La coexistence de divers marchés devra être encouragée. Le continuum rural-urbain devra être pris en compte, tout en respectant les différences de traitement entre les marchés fonciers ruraux et urbains.

Les entités responsables de l'administration des marchés fonciers et de l'évaluation foncière devront être identifiées efficacement, leurs compétences clairement définies et leurs capacités renforcées de façon appropriée. Le monde universitaire devra produire des rapports de recherche indépendants sur les thématiques et les aspects cruciaux des marchés, ainsi que sur leurs acteurs, tout en contribuant au renforcement des compétences. Le secteur privé devra activement contribuer à l'élaboration de codes de conduite éthique et de normes. La société civile devra jouer un rôle actif dans la mise en place d'un système de marchés fonciers équitables, en s'attachant particulièrement au renforcement des compétences des communautés et en proposant des mécanismes de régulation des pouvoirs et intérêts en présence. Les organisations multilatérales devront proposer des plateformes impartiales de renforcement des compétences, de coordination et de suivi. Les territoires des populations autochtones devront être exclus des marchés fonciers.

Des procédures devront être établies pour s'assurer que les prix de vente enregistrés correspondent aux prix pratiqués. L'information sur les ventes et sur l'évaluation foncière devra être systématiquement collectée pour assurer la transparence des marchés fonciers.

Evaluation foncière et acquisitions par voie d'expropriation

Les systèmes d'évaluation devront prendre en compte les valeurs sociales, culturelles, régionales et économiques, qui sont compatibles avec les normes et les pratiques internationales, mais également avec les valeurs liées à la sécurité alimentaire, avec la biodiversité et avec l'utilisation des ressources en eau, des pharmacopées traditionnelles, du bois de chauffe, et des autres services rendus par les écosystèmes. Les principes d'équité, de transparence, d'uniformité et d'objectivité devront être appliqués à l'évaluation foncière pour les besoins du secteur public (les valeurs du marché pourront par exemple être utilisées pour fixer le montant des taxes foncières et des compensations en cas d'expropriation). L'évaluation devra être abordée sous plusieurs angles, mais celles qui sont basées sur le marché pourront ne pas être applicables aux groupes vulnérables.

Les acquisitions par voie d'expropriation, si elles s'avèrent indispensables, devront donner lieu à des indemnités appropriées, qui doivent permettre de compenser les pertes de moyens d'existence et de terres subies par les personnes expropriées, dans les campagnes comme dans les villes. Les populations concernées ne devront pas être privées de leurs droits coutumiers ou légaux sur les ressources foncières et les autres ressources naturelles, sans procédures régulières et le paiement d'une compensation adéquate, ou d'une réinstallation appropriée. Les compensations versées en cas d'acquisition par voie d'expropriation devront au moins garantir aux personnes affectées un niveau de vie équivalent à celui qu'elles avaient antérieurement. Les procédures de paiement devront être réformées, en termes de délais et d'efficacité.

Investissements agricoles

La gouvernance foncière responsable devra promouvoir un développement responsable et durable et ne pas faire obstacle aux investissements dans les zones rurales, nécessaires pour assurer la sécurité alimentaire, les moyens d'existence en milieu rural et l'emploi.

Les investissements fonciers de grande ampleur ont conduit, dans les cas les plus défavorables, à des expulsions forcées et à la perte de ressources naturelles. « Les accaparements de terres » et les pratiques de monoculture, par des producteurs étrangers et locaux, ont eu des conséquences négatives pour les communautés rurales, en termes de moyens d'existence, de sécurité alimentaire, de droits à la terre et aux ressources naturelles, ainsi qu'en termes d'emploi – tous ces éléments contribuant à

l'exclusion sociale. Les terres de parcours sont considérées comme des terres libres et les droits des populations nomades sur les ressources sont ignorés. Il en va de même pour les artisans pêcheurs, qui pâtissent des ravages causés par la pêche industrielle, de la destruction de leurs écosystèmes et de la pollution de l'eau. Les terres ont pourtant été acquises, dans de nombreux cas, conformément au droit. L'absence de transparence, le non respect de l'Etat de droit, le manque d'instances de règlement des litiges et la faiblesse de la responsabilisation créent des conditions favorables à l'accaparement des terres.

L'investissement responsable, prenant en compte et respectant les droits des femmes, des populations autochtones, des immigrants, des travailleurs agricoles, des habitants des villes, ainsi que ceux des groupes vulnérables et marginalisés, devra s'appuyer sur un cadre stable et une utilisation durable des ressources foncières et des autres ressources naturelles. Les investissements agricoles ne devront pas compromettre l'accès équitable aux ressources foncières et la sécurité alimentaire locale et nationale, ou mettre en péril la biodiversité et l'utilisation durable des terres. Les investissements dans l'agriculture ne devront pas nécessairement se traduire par des acquisitions de terres (d'autres formes d'arrangement comme l'agriculture contractuelle, par exemple, peuvent être trouvées) et devront déboucher sur des accords mutuellement avantageux. Les politiques nationales devront être élaborées dans le cadre d'une consultation et d'un dialogue avec les petits exploitants agricoles et se centrer sur l'amélioration de leur productivité et de leurs revenus 1) en les aidant à mobiliser les ressources (intrants agricoles, transformation agroalimentaire, crédit); 2) en leur proposant des opportunités d'investissements dans des partenariats mutuellement avantageux avec des investisseurs locaux et étrangers; et 3) en améliorant leur accès aux marchés. Les capacités de décision, de gestion et de négociation de ces acteurs devront être renforcées par des campagnes d'éducation, de formation et de communication. Par ailleurs, des mécanismes de sauvegarde devront être mis en place pour prévenir la spéculation sur les terres agricoles. Cela requiert des processus transparents et inclusifs de transfert des terres, des mécanismes de suivi et la mise en œuvre d'outils fiscaux ou de plafonnement de la propriété.

Les investissements à moyenne et grande échelles sur les terres agricoles et non agricoles devront être fondés sur une planification participative qui prenne en compte les impacts environnementaux et sociaux liés à ces investissements, respecte les droits fonciers et les connaissances des communautés locales, identifie les options en matière de moyens d'existence de ces communautés et la disponibilité en termes de ressources humaines. Le développement territorial devra faire l'objet d'approches de développement non exclusives, afin de valoriser les avantages comparatifs des régions et prendre en compte la culture et les traditions des populations. Les droits communaux individuels existants devront être identifiés, délimités et formellement reconnus. La privatisation des terrains communaux devra être évitée ou efficacement réglementée. La participation des citoyens devra être considérée comme un facteur essentiel de réussite, particulièrement lorsqu'il s'agit de communautés pauvres ou de groupes autochtones. Le mandat d'autorités ou de leaders coutumiers, locaux et nationaux, qui disposent du droit d'attribuer des terres ou d'autres ressources, devrait être compris.

Le Principe du consentement préalable, libre et éclairé devra être appliqué. Cela suppose que les compétences des communautés soient renforcées, pour qu'elles puissent mettre ce principe en application et contrôler les prises de décision. Il sera important de vérifier comment le consentement est donné, qui le donne, si les décisions sont basées sur la règle de la majorité ou sur un consensus, et si un accord écrit, juridiquement contraignant est nécessaire. L'application du principe du CPLE devra veiller à ce que l'équilibre entre les intérêts de l'Etat, du public et des communautés concernées soit assuré, notamment pour la répartition des bénéfices. Les déplacements involontaires, les expulsions forcées et les déplacements arbitraires ne sont pas acceptables. Pour les populations déplacées suite à des investissements, des compensations appropriées, l'identification et la fourniture de moyens de subsistance alternatifs, incluant les ressources et la formation nécessaires, doivent être prévues par la loi.

Les investisseurs comprennent des investisseurs nationaux, qui sont souvent des petites ou moyennes entreprises, des propriétaires, des investisseurs provenant du secteur informel, des organisations

multinationales, des fonds souverains étrangers et des entreprises appartenant à l'Etat. Dans les pays en développement, les petits exploitants agricoles – qui sont majoritairement des femmes – sont les principaux investisseurs. Les investisseurs, qu'il s'agisse de familles ou d'opérateurs privés, ont besoin d'un cadre juridique garantissant la sécurité de leurs investissements. Ils devront présenter des plans d'investissement clairs, complets et transparents. Ces plans d'investissements devront faire la preuve de leur durabilité, en termes d'utilisation des ressources naturelles et de l'environnement et par rapport aux bénéfices sociaux et économiques qu'ils sont susceptibles d'apporter aux États, aux communautés locales et aux investisseurs eux-mêmes. Il appartiendra aux investisseurs de rechercher toutes les informations pertinentes pour leurs projets, y compris celles relatives aux régimes fonciers qui prévalent dans le pays.

Les investissements devront respecter des pratiques de travail équitables, y compris en matière de santé et de sécurité. Le public devra disposer d'une information non restrictive sur les projets d'acquisition foncière. Les investisseurs devront prendre toutes les précautions nécessaires pour s'assurer qu'ils ne sont pas complices de violations des droits de l'homme, y compris en évitant une complicité silencieuse bénéfique à leurs intérêts.

Les Etats devront assurer le contrôle des activités des sociétés qui relèvent de leur juridiction et investissent dans des pays étrangers. Les pratiques de corruption dans des pays étrangers devront faire l'objet de sanctions dans le pays d'origine des investisseurs. Des législations internationales et des mécanismes d'exécution devront être mis en place pour sanctionner les sociétés dont les investissements et les activités dans d'autres pays violent les droits de l'homme ou portent préjudice aux communautés locales, notamment dans le cadre des nouveaux mécanismes d'investissements liés au changement climatique, comme le commerce du carbone /crédits carbone, le REDD, les fonds agricoles, etc.

Administration foncière

Les systèmes d'administration foncière, y compris l'enregistrement et les systèmes cadastraux, constituent une bonne base pour une gestion foncière qui contribue au développement durable. Ils jouent un rôle essentiel dans le règlement des litiges fonciers, dans la protection et la conservation des terres domaniales, ainsi que dans la fiscalité foncière et le suivi des investissements dans les ressources foncières et les autres ressources naturelles. Les institutions en charge de l'administration foncière sont souvent des services publics centralisés, très faibles, inefficaces et sans autonomie financière. Les registres fonciers ne couvrent qu'une partie des territoires ; les agences responsables de l'administration foncière sont souvent inefficaces. On constate fréquemment une forte asymétrie dans l'accès à l'information foncière. Elle retarde la régularisation et la certification des droits fonciers et encourage la corruption.

Pour contribuer à une bonne gouvernance foncière globale, les systèmes d'administration foncière devront inventorier tous les systèmes fonciers existants (privés, étatiques, publics, coutumiers, collectifs, communaux, autochtones, etc.), offrir un libre accès aux registres fonciers, adopter une approche inclusive, recourir à des processus transparents et résister à la corruption. Une des tâches essentielles de l'administration foncière est de proposer un système simple et efficace d'enregistrement et de protection des droits. Cadastres et enregistrements des droits fonciers devront avoir pour base les parcelles. Ils doivent être regroupés dans une institution et inclure les plans d'occupation des sols et les plans cadastraux « précis ». Les registres fonciers devront proposer une information facilement accessible et fiable.

L'existence de marchés informels complique le bon fonctionnement de l'administration foncière. Les pays devront poursuivre la régularisation et la formalisation des droits fonciers. Cela suppose de concevoir des arrangements fonciers innovants et de mettre en place des outils d'enregistrement et de cartographie de masse, des solutions technologiques économiques, des approches juridiquement et socialement validées et des moyens innovants de financement. La durée et le coût d'obtention des autorisations administratives d'occupation foncière et des titres fonciers devront être réduits. Les

activités des administrateurs fonciers coutumiers et des agences publiques devront être davantage coordonnées. Des progrès devront être accomplis dans les domaines de l'éducation, de la diffusion des connaissances et de la formation pour améliorer la fréquentation et l'image des services de l'administration foncière, qui devront par ailleurs être plus attentifs aux besoins du secteur privé, pour encourager l'investissement responsable.

Les services de l'administration foncière devront s'appuyer sur des technologies et des formes d'activité appropriées et proscrire toute forme de discrimination qui pourrait être liée à ces technologies et modèles.

Des infrastructures institutionnelles devront être développées et renforcées pour garantir la mise en place de systèmes adéquats et de capacités techniques dans le but d'assurer et de maintenir, avec toute l'efficacité, l'intégrité et la précision voulues, un niveau élevé de service en matière d'enregistrement et d'administration fonciers. Des normes de performance devront être élaborées et rendues publiques pour certains services (par ex. l'enregistrement, l'obtention d'extraits d'actes, etc.). Les agences devront assurer le suivi de leurs performances et en rendre compte. Il y aura lieu de mettre en place des programmes de renforcement des compétences en raison de la faiblesse – généralement constatée – des ressources des agences foncières.

Dans le domaine de l'administration et de la gestion des ressources foncières, la faiblesse et la corruption peuvent avoir des conséquences très négatives. La lutte contre la corruption dans l'administration foncière est un facteur essentiel d'amélioration du développement et de la bonne gouvernance; elle doit donc être considérée comme une priorité. Pour prévenir la corruption, les règles de base sont la transparence et la responsabilisation, assorties d'un système efficace de sanctions. Les performances, processus et services de l'administration foncière devront être évalués par une entité indépendante et faire l'objet des ajustements appropriés. Une telle démarche peut être facilitée par le transfert de certaines responsabilités et ressources aux administrations locales, par l'exercice d'un contrôle citoyen, par la mise en place d'observatoires des fonciers et par l'informatisation des enregistrements fonciers et des données géographiques. Les procédures d'administration foncière doivent être à l'abri de détournements par le pouvoir politique.

Des partenariats public-privé devront être mis en place pour améliorer les prestations de l'administration foncière. La gestion des services et des enregistrements devra être décentralisée. Cette décentralisation du pouvoir de décision devra associer les autorités locales et traditionnelles, les ONG et les autres partenaires concernés par les procédures d'enregistrement foncier. Par ailleurs, l'accès local à l'information devra être facilité, afin de promouvoir la déconcentration. Les agences devront opérer avec un niveau élevé d'autonomie financière, ce qui permettra une meilleure mobilisation des ressources (humaines, financières, techniques etc.), améliorera l'efficacité des services et facilitera les investissements nécessaires.

Les services de l'administration foncière devront mettre en place un guichet unique pour les affaires foncières, adopter un mode de fonctionnement simple et maintenir des coûts peu élevés pour permettre aux plus pauvres d'accéder à l'enregistrement. Des procédures spéciales devront être instituées pour améliorer la sécurité foncière des groupes vulnérables qui ne disposent généralement pas des documents d'identité et de propriété nécessaires pour faire reconnaître officiellement leurs droits sur leurs terres, leurs logements et leurs autres propriétés. Les bureaux d'enregistrement foncier et du cadastre devront fournir les enregistrements *ex-officio* (décisions de justice, héritages, privatisation, restitution, etc.).

Planification urbaine, rurale et territoriale

L'urbanisation, souvent rapide et chaotique, conduit souvent à des formes d'utilisations de la terre différentes de celles envisagées par les gouvernements. Ce type d'urbanisation n'est généralement pas soutenu par des plans, outils et stratégies appropriés. Cette situation peut être à l'origine de la pénurie de terres et l'extension spatiale des villes se fait parfois aux dépens de terres riches et fertiles. Les

processus formels de conversion d'espaces ruraux en espaces urbains sont complexes, coûteux et longs et ils sont souvent engagés sans que des politiques, législations et réglementations appropriées n'aient été conçues et mises en place et dans un contexte caractérisé par un déficit de responsabilité, de transparence et par une absence d'organisation intersectorielle d'aménagement du territoire. Cela conduit (i) à des difficultés pour acheter un logement à un prix abordable, (ii) à un étalement urbain qui empiète sur les zones côtières et les terres agricoles; et (iii) à la spéculation. Tous ces éléments contribuent à une culture de la non conformité qui bafoue l'Etat de droit et fragilise la sécurité des investissements. La mise en œuvre des projets de développement urbain à l'échelle voulue et l'évaluation de leur impact ne pourront être entreprises qu'à partir de données pertinentes. Les plans de développement urbain devront être mis en œuvre dans une perspective générale de durabilité qui intègre de façon harmonieuse les données de politique agricole, industrielle et urbaine et traite simultanément les questions liées aux pressions sur les zones périurbaines, aux transports et les autres questions connexes.

Les gouvernements devront adopter des politiques et des pratiques d'utilisation des espaces ruraux et des autres ressources naturelles en cherchant à réduire les migrations vers les villes. Les politiques de migration, d'immigration et de développement rural devront être élaborées de façon à contenir et à organiser les migrations, notamment lorsqu'elles ont des conséquences sur l'étalement urbain.

Les bonnes terres agricoles devront être protégées contre les conversions inappropriées. Le « droit à la ville » et les droits des squatters et des habitants des bidonvilles à un logement ou à un abri devront être reconnus. Les quartiers informels devront être régularisés et les expulsions forcées évitées. Des solutions juridiques devront être trouvées pour assurer l'enregistrement des constructions illégales. Les communautés régularisées devront pouvoir bénéficier de services et d'infrastructures. Les législations en vigueur devront être appliquées afin d'empêcher les constructions illégales. Les procédures d'obtention des permis de construire, etc. devront être simplifiées pour réduire les incitations à la construction illégale et minimiser les occasions de corruption. L'adoption d'une loi sur la copropriété constituera un facteur de promotion de l'accès au logement et permettra d'assurer la densification des zones résidentielles.

Les processus de planification devront être participatifs et conçus de telle façon qu'ils puissent être menés à leur terme dans des délais acceptables. Les responsabilités en matière de planification devront être décentralisées au niveau le plus bas possible. Les activités et les décisions des institutions d'aménagement du territoire devront être soumises à des procédures de révision indépendantes.

Accès à la justice

Les systèmes de règlement des différends sont des instruments essentiels de prévention des conflits liés aux ressources foncières et aux autres ressources naturelles. De nombreux pays ont besoin de solutions rapides et efficaces pour traiter les litiges fonciers. Tous les acteurs devront pouvoir accéder à des mécanismes administratifs, quasi-judiciaires et judiciaires de règlements des différends, équitables, efficaces, indépendants, impartiaux, abordables, accessibles et offrant des possibilités d'appel. Les systèmes judiciaires ont souvent besoin d'être renforcés pour être en mesure de se prononcer sur les affaires foncières et il s'avère quelquefois nécessaire, dans ce but, de créer des tribunaux spécifiques.

Les systèmes alternatifs de règlement des litiges, (médiations, arbitrages, systèmes intra-communautaires, etc.) peuvent constituer une alternative aux tribunaux pour résoudre les conflits rapidement, à moindre coût, avec transparence et équité, pour les populations les plus pauvres. Les communautés traditionnelles devront être habilitées à résoudre les conflits fonciers par les méthodes traditionnelles. Ces pratiques pourraient être soutenues par la mise en place de groupes et de réseaux d'assistance juridique pour aider les femmes et d'autres groupes à intervenir dans les conflits fonciers et prévenir les expulsions forcées. Chaque fois que les communautés ne pourront pas parvenir à un accord, une tierce partie indépendante pourra être désignée pour arbitrer le litige.

Des campagnes de communication pourront être mises en œuvre pour aider à prévenir la criminalisation des revendications en matière d'accès à la terre et aux autres ressources naturelles. Une approche de la gestion et de la résolution des litiges fonciers transparente, participative et basée sur le droit devra être adoptée pour gérer les ressources naturelles transfrontières, notamment pour la gestion de l'eau, de la pêche et des pâturages.

Les mécanismes de règlement des litiges devront faire l'objet d'un suivi impartial.

Remembrement agricole et réserves foncières

Le remembrement agricole et les réserves foncières doivent adopter une approche équilibrée du développement rural, en mobilisant plus de terre pour la production, en offrant des opportunités aux nouveaux agriculteurs, en permettant aux petits exploitants d'agrandir leurs exploitations, en améliorant l'environnement et en apportant des infrastructures rurales.

Le remembrement agricole devra s'appuyer sur des politiques nationales socialement, économiquement et environnementalement durables et sur des cadres juridiques qui offrent des procédures claires et un bon rapport coût-efficacité. Les projets devront organiser les échanges de parcelles publiques et privées et incorporer les terres abandonnées, tout en assurant une protection appropriée des droits des propriétaires absents ou inconnus. Les gouvernements devront informer activement les citoyens ruraux, les communautés et les autorités locales des avantages du remembrement agricole. Des mécanismes d'évaluation d'impact devront être introduits.

Gestion des terres domaniales

Les pays devront adopter des politiques claires s'agissant des terres domaniales/publiques, établir un inventaire de ces terres et le rendre public. Ces politiques permettront de mettre en place des mécanismes viables de protection et de conservation des terres domaniales. Des procédures et réglementations claires devront être élaborées pour le transfert des terres domaniales par privatisation, vente ou location.

La mise en vente de terres domaniales devra être planifiée et réalisée dans le respect des objectifs sociaux mais sans désorganiser les marchés fonciers locaux. Les communautés rurales ou utilisateurs actuels devront disposer d'un droit de préemption sur les terres domaniales de leurs communautés. Les intérêts publics et privés devront être équilibrés. La restitution devra être finalisée pour libérer les terres domaniales à d'autres fins que la restitution.

Gestion des ressources naturelles

L'exploitation des ressources naturelles peut accompagner la reformulation des politiques foncières, du cadre juridique et des arrangements institutionnels qui affectent les communautés locales et leur participation aux processus de décision. La gestion et le contrôle des ressources naturelles devront être décentralisés – pour permettre la participation des communautés locales – et s'appuyer sur les plans d'utilisation des terres à différents niveaux.

Les populations locales devront pouvoir accéder aux ressources génétiques locales. En conséquence, les gouvernements devront appliquer les conventions et traités internationaux comme le Traité sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (TIRPGAA) (s'agissant notamment des articles 6 et 9), la Convention sur la biodiversité, etc. Les brevets sur les formes de vie ne seront pas autorisés.

Les droits communaux, traditionnels, coutumiers, autochtones, etc., sur les ressources naturelles devront être reconnus. Les États devront reconnaître les droits des communautés à l'auto gouvernance de leurs terres communes et travailler à leur protection et leur renforcement. Les États devront promouvoir des droits collectifs pour accéder, gouverner, réguler et gérer les biens communs et

soutenir la gestion communautaire, en reconnaissant les institutions coutumières et en garantissant également les droits des femmes. Le pouvoir des communautés à assurer la gestion des ressources naturelles, souvent caractérisée par des rapports de force asymétriques, devra être reconnu. Des systèmes de veille juridique et sociale devront être mis en place pour assurer le suivi de l'impact de l'exploitation des ressources naturelles. Des sanctions pour mauvaise conduite dans l'usage des ressources naturelles devront être instituées.

Les Etats devront s'assurer que le partage des bénéfices est équitable et que des mécanismes de compensation sont mis en place pour soutenir les populations locales et les petits exploitants à l'occasion de la mise en œuvre des politiques de protection ou de la modification des pratiques d'utilisation des ressources naturelles (politiques d'atténuation des effets du changement climatique ou services écosystémiques, par ex.).

Les approches axées sur l'aménagement des territoires peuvent aider à trouver un équilibre entre des utilisations concurrentes de la terre et des ressources naturelles. L'aménagement du territoire aborde les territoires de façon globale en associant l'ensemble des acteurs, et notamment les institutions locales et la société civile, à des systèmes de planification participative et de veille sociale. L'aménagement du territoire devra être assorti de mécanismes de médiation des conflits.

Foresterie

Les Etats devront promouvoir des politiques forestières qui reconnaissent l'existence d'intérêts et de droits multiples sur les ressources forestières. La sécurité foncière de toutes les terres forestières devra être clairement assurée en prenant en compte la complexité des « écosystèmes forestiers »: terres, arbres, services écosystémiques (carbone, biodiversité, eau, etc.) produits (ligneux et non ligneux) ainsi que la propriété intellectuelle des connaissances traditionnelles. Les systèmes d'enregistrement des terres et les cadastres devront être harmonisés avec les régimes fonciers forestiers pour rendre les informations cohérentes et compatibles entre elles. Il conviendra également de réduire les coûts et les délais de traitement des opérations de régularisation des droits fonciers forestiers et de faciliter l'accès aux informations correspondantes.

Les différents systèmes fonciers existants devront être reconnus et respectés, notamment la propriété et les droits d'usage collectifs, les droits d'accès et les droits de gestion des ressources forestières. Il conviendra de définir et de mettre en place des normes et des mécanismes de transfert de la gestion (les permis, les licences, les incitations au développement, la supervision et le suivi) et du contrôle des forêts et des terres forestières, aux autorités locales, aux communautés et/ou à des entités privées dûment accréditées comme les ONG, les associations de propriétaires et d'autres entités impliquées dans leur conservation. Les institutions locales associées à la gouvernance foncière, à la conservation et à l'utilisation des forêts devront être renforcées, y compris celles des populations autochtones ainsi que les institutions et organisations paysannes.

Pêches

Les frontières terrestres, maritimes devront être convenablement délimitées, ainsi que les fonds marins, par des processus conformes aux préconisations de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM). Les gouvernements devront achever les processus de définition et d'enregistrement de leurs zones économiques exclusives. Les Etats devront améliorer l'aménagement des zones côtières, ainsi que la coordination et la gestion des pêches, selon les recommandations du *Code de conduite pour une pêche responsable* et d'autres directives de la FAO. Les Etats devront harmoniser leur droit maritime pour les aires marines protégées (AMP) et non protégées.

Les droits fonciers des communautés locales de pêcheurs doivent être reconnus et garantis, y compris les droits spécifiques des femmes en la matière. Les Etats devront garantir – à travers un système de gestion écosystémique (EBM) et un dispositif de gestion intégrée des zones côtières (ICM) – que les terres acquises par des investisseurs et les conversions de terres pour le développement côtier ne

conduisent pas au déplacement et à la perte de sites de débarquement etc., des artisans pêcheurs. Si nécessaire, les personnes déplacées devront être indemnisées de façon adéquate et équitable.

Les problèmes fonciers et les autres contraintes réglementaires liées au développement de l'aquaculture artisanale et de subsistance, comme la réforme des réglementations environnementales, devront être surmontés. Sur des terres où elles sont considérées comme viables, l'aquaculture et la pêche artisanale devront être encouragées et développées par divers moyens – y compris en fournissant des moyens de subsistance alternatifs pour les communautés côtières qui habitent dans des zones où vivent des espèces menacées faisant l'objet de mesures de conservation.

Un cadastre marin devra être établi pour établir et reconnaître les droits actuels d'utilisation, d'accès, de capture, d'occupation, ainsi que les responsabilités et leurs restrictions spatiales (horizontale et verticale) et juridiques.

Eau

Les gouvernements devront respecter l'eau en tant que bien public, reconnaître le droit à l'accès à une eau potable saine et à un prix abordable et inscrire ce droit dans leurs directives, politiques, réglementations et législations. Des systèmes appropriés et durables de gestion de l'eau devront être mis en place pour assurer une distribution équitable de l'eau pour les usages agricoles, résidentiels et commerciaux.

Les droits des propriétaires coutumiers devront être respectés lorsque les ressources en eau se situent sur leurs terres. Les connaissances traditionnelles en matière de gestion des ressources naturelles et des ressources en eau devront être reconnues et utilisées dans la formulation des politiques et des législations.

IV. QUESTIONS SOCIALES

Cette partie regroupe les résultats relatifs aux questions sociales. Elles ont été arbitrairement regroupées en deux grandes catégories: les questions relatives aux systèmes fonciers coutumiers et aux populations autochtones et les questions liées au genre et à d'autres thématiques. Ce regroupement ne reflète pas aucune classification ou une définition des termes rigides.

Systèmes fonciers coutumiers et peuples autochtones

Respect des conventions internationales

Les gouvernements qui ont ratifié la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) et d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, devront veiller à l'application, la protection, la prise en compte de ces droits, ainsi qu'à leur traduction dans les directives, politiques, les réglementations et les législations relatives aux ressources foncières et aux autres ressources naturelles. Le Principe du consentement préalable, libre et éclairé devra être respecté, comme le recommandent la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et la Convention 169 de l'OIT.

Les Etats devront reconnaître le rôle joué par les peuples autochtones dans la préservation des ressources naturelles. Les législations nationales devront protéger les territoires et les droits fonciers autochtones face aux grands projets d'investissements publics ou privés. Des mécanismes devront être mis en place pour garantir ces droits.

Reconnaissance des systèmes fonciers coutumiers, autochtones et communaux

Dans les situations où plusieurs systèmes fonciers légaux et coutumiers coexistent et interagissent, les faiblesses de chaque type de système foncier devront être identifiées et corrigées. Les incertitudes, tensions et conflits induits par des systèmes fonciers dualistes, notamment entre les autorités traditionnelles et les administrations locales, devront être résolus. Une approche globale de la gouvernance des ressources foncières et des autres ressources naturelles devra être adoptée, en prenant en compte le caractère dynamique à la fois des systèmes fonciers coutumiers et des systèmes fonciers légaux.

Les institutions publiques et gouvernementales devront reconnaître, renforcer et traiter de façon équitable le droit coutumier, qui renvoie aux règles communes traditionnelles, aux valeurs et aux principes qui constituent une part intrinsèque des comportements attendus et acceptés au sein d'une communauté et qui respectent les droits fondamentaux de l'homme. Les propriétés collectives des communautés et les parcours traditionnels empruntés par les populations nomades devront être juridiquement reconnus et respectés. Les frontières des territoires des populations nomades devront être définies de façon souple afin de ne pas mettre en péril leurs moyens d'existence.

Différentes options foncières, comme la propriété collective des ressources communes, la propriété privée et la tenure à bail, devront être reconnues comme des éléments essentiels constitutifs d'une bonne gouvernance des territoires des peuples autochtones.

Il est nécessaire de reconnaître, protéger, établir et démarquer les droits fonciers autochtones coutumiers par des moyens économiques et abordables. Le traitement des régimes fonciers coutumiers et des régimes fonciers régis par la loi est une opération complexe qui requiert une approche souple ainsi que des investissements en ressources humaines et du temps.

Institutions et administrations coutumières

Il sera nécessaire d'élaborer des systèmes nationaux d'administration foncière efficaces, culturellement pertinents, en mesure de renforcer les systèmes normatifs coutumiers et légaux et qui répondent aux besoins de tous les acteurs de la société concernés.

Les gouvernements devront renforcer les institutions coutumières et les systèmes juridiques des peuples autochtones. Les autorités traditionnelles devront participer à l'administration des territoires et de l'environnement en assurant une participation concrète et efficace des groupes traditionnels aux processus de gouvernance des ressources naturelles. Les institutions coutumières devront être renforcées pour être en mesure d'administrer les droits sur les propriétés communes.

Auto gouvernance, autodétermination, et approche territoriale (s'agissant spécifiquement des peuples autochtones)

Les droits des populations rurales en matière de gouvernance et de gestion de leurs écosystèmes et territoires devront être soutenus. Les communautés locales devront disposer de la responsabilité décisionnelle première sur la gouvernance et le partage des ressources. Les gouvernements, les organismes intergouvernementaux et les partenaires extérieurs du développement devront, à cet égard, jouer un rôle de soutien et de facilitation. La formation des jeunes et des leaders autochtones devra être considérée comme une priorité, afin de renforcer le leadership pour la protection juridique de leurs territoires, ainsi que pour la formulation et la mise en œuvre des plans et des projets.

Les termes et objectifs des investissements dans les terres, les territoires et les ressources naturelles par des investisseurs publics ou privés devront s'inscrire dans les compétences et la capacité de décision des communautés. La privatisation des ressources naturelles devra faire l'objet de procédures de suivi et de régulation. Une répartition équitable des terres et des ressources naturelles devra être réalisée,

pour assurer les droits des peuples autochtones et renforcer un développement durable sur le plan environnemental.

Les Etats, institutions, etc., devront respecter les droits des communautés frontalières sur les territoires, les ressources foncières et les ressources naturelles.

Les conceptions traditionnelles des peuples autochtones devront être reconnues et respectées, s'agissant notamment de la gestion des ressources foncières, de l'utilisation des technologies, du rôle des jeunes et des femmes et de la résolution des conflits internes.

Parité hommes-femmes et autres questions

Respect des cadres internationaux

L'Etat devra s'assurer du respect et de l'application du droit et des conventions nationales et internationales en matière d'accès des femmes aux ressources foncières et aux autres ressources naturelles. Il devra instituer des mécanismes de suivi, d'évaluation et d'adaptation du droit d'accès des femmes à ces ressources, en faciliter et en simplifier les procédures et garantir que les règles et pratiques sociales et religieuses ne sont pas discriminatoires à l'encontre des femmes.

Droits, attributions de terres et dispositions juridiques

Les femmes, les peuples autochtones, les nomades, les sans-terres, les jeunes, les handicapés et d'autres catégories de la population devront disposer d'un accès équitable et sûr aux ressources foncières et aux autres ressources naturelles. Les systèmes fonciers devront être réactifs aux problèmes des populations pauvres, dénuées de pouvoir et marginalisées.

L'accès des femmes aux ressources foncières et aux autres ressources naturelles devra être garanti par les législations nationales. Elles devront disposer de droits et d'opportunités égaux à ceux des hommes pour l'utilisation des terres coutumières. La législation foncière devra envisager l'introduction de formes de discrimination positive en faveur des femmes (introduction de quotas d'allocations de parcelles, ou enregistrement foncier et délivrance de l'extrait du registre foncier au nom des deux époux, etc.).

Les programmes de réforme agraire devront envisager l'attribution de terres aux femmes, aux peuples autochtones et aux groupes vulnérables. Les initiatives sensibles à la question des genres devront être intégrées dans les projets de réformes foncières et d'attribution de titres, au sein des programmes généraux de développement.

Représentation et reconnaissance

La création de réseaux régionaux de femmes sur les questions foncières sera essentielle pour bâtir un consensus, assurer le suivi de la mise en œuvre des politiques et législations nationales et adhérer aux engagements régionaux et internationaux.

Le rôle des femmes dans l'agriculture devra être reconnu en tant que tel et ne plus être considéré comme un apport complémentaire au travail des hommes.

Les installations informelles devront être régularisées, conformément à la Déclaration de Vienne relative aux droits fonciers des propriétaires terriens.

Mesures de protection

Des technologies appropriées au genre devront être disponibles et les femmes devront bénéficier d'un accès spécifique aux financements.

Les programmes destinés à la jeunesse devront notamment assurer sa protection et le système éducatif devra mieux intégrer les questions environnementales pour sensibiliser les jeunes. Dans cet esprit, il y aura lieu de concevoir des programmes scolaires appropriés et souples pour les jeunes et des programmes d'alphabétisation pour les adultes. Les questions relatives à la jeunesse devront être intégrées dans le développement rural.

Gouvernance foncière et questions relatives à la parité hommes-femmes, aux personnes déplacées dans leur propre pays (IDP) et aux réfugiés.

Malgré certains succès, les politiques de réinstallation des personnes déplacées dans leur propre pays restent insuffisantes et ne sont pas en mesure d'influer sur la redistribution de terres après les conflits et les catastrophes naturelles. L'échec des plans de réinstallation est souvent lié au manque de services sociaux pour les IDP et les réfugiés. Les achats obligatoires de terres par l'Etat pour la réinstallation des IDP et des réfugiés sont souvent entrepris sans études d'impact environnemental (EIE) préalables ni compensations appropriées pour les détenteurs des droits. A l'issue des occupations, il n'existe pas de plans relatifs aux procédures de restitution des terres à leurs propriétaires d'origine, ni de dispositifs de compensation par l'Etat lorsque ces terres deviennent publiques.

Les dispositifs de rapatriement et de réintégration des IDP et des réfugiés devront s'inscrire dans des procédures équitables et efficaces de restitution et de réinstallation. Les IDP et les réfugiés devront bénéficier d'une assistance juridique gratuite et être protégés par l'application des décisions.

Les déplacements liés au changement climatique et à la dégradation de l'environnement n'ont pas été correctement reconnus ni pris en charge par les gouvernements et la communauté internationale. Les administrations et autorités locales ne sont pas correctement préparées à traiter ces questions de déplacements.

V. Défis

Cette partie regroupe les questions relatives à la gouvernance foncière face aux défis contextuels spécifiques, émergents – comme le changement climatique – ou persistants – comme les conflits violents.

Changement climatique

Régimes fonciers et changement climatique

Les Etats devront veiller à ce que, dans les situations de réinstallation de populations en raison du changement climatique, les personnes déplacées bénéficient de titres fonciers sécurisés dans les zones où elles ont été réinstallées. Une coopération intergouvernementale devra être envisagée lorsqu'il sera nécessaire de réinstaller un grand nombre de personnes au-delà des frontières du pays.

Les Etats devront étudier soigneusement la relation entre les effets du changement climatique et les systèmes de tenure et adopter des politiques et stratégies foncières visant à l'atténuation des effets du changement climatique. Les gouvernements devront adopter des politiques d'adaptation et d'atténuation et des stratégies de gestion des risques s'agissant des ressources foncières et des autres ressources naturelles, afin de ne pas aggraver les effets du changement climatique. Les Etats devront s'assurer que les politiques d'atténuation et les mécanismes associés de compensation (y compris pour le REDD) ne constitueront pas une menace pour les populations dépendant des forêts (petits exploitants, utilisateurs, locataires, utilisateurs coutumiers, etc.), et que des mécanismes de

financement équitables, transparents et responsables seront bien mis en place pour que les utilisateurs soient les destinataires effectifs des compensations.

Tensions et conflits sur la terre et les autres ressources naturelles

Afin d'assurer la gestion de la compétition sur les terres et les autres ressources naturelles, les usages potentiels multiples de la terre et parfois le caractère transfrontière de la question foncière devront être reconnus. On constate généralement une forte concurrence entre les divers types d'activités économiques. Des mécanismes appropriés (y compris des outils financiers) devront être élaborés à cet égard pour gérer les conflits relatifs aux revendications sur les ressources foncières et les autres ressources naturelles et promouvoir une coopération entre les représentants des différents groupes d'intérêts en présence, en matière d'utilisation de ces ressources.

Des réglementations devront être mises en place pour traiter les conflits entre l'utilisation des ressources de surface (terres agricoles, etc.) et celle des ressources souterraines (extraction d'eau et de pétrole, carrières de sable et de gravier, etc.) ainsi que pour l'accès aux ressources naturelles transfrontières (pâturages, eau, terres arables, etc.).

Durant les conflits, ou les périodes post-conflit, les pays devront adopter les mesures suivantes pour veiller à restaurer en temps voulu la gouvernance responsable:

- Enregistrer la liste des personnes et communautés affectées;
- Documenter les infractions et les dommages;
- Promouvoir la réconciliation;
- Réformer les politiques, les dispositions juridiques et les institutions pour s'assurer de la non-récurrence des infractions;
- Réparer les dommages;
- Restituer les terres occupées par la force;
- Faciliter le retour consensuel des populations;
- Garantir le droit à un logement approprié;
- Réhabiliter;
- Compenser; et
- Traduire les responsables en justice.

Prochaines étapes

La préparation des Directives volontaires prendra en compte les apports des évaluations régionales, de la société civile et du secteur privé, ainsi que les contributions provenant d'autres sources.

Au-delà des consultations régionales déjà réalisées, une consultation électronique sur les Directives volontaires sera organisée entre le 18 avril et le 18 mai 2011 (date provisoire). Les organisations et personnes intéressées sont invitées à examiner ce projet de document et à y proposer des amendements. La consultation électronique sera hébergée par le site Internet des Directives volontaires (adresse indiquée ci-dessous).

Le lancement de cette consultation électronique sera annoncé et largement diffusé. Si vous souhaitez continuer à recevoir des informations sur le processus des Directives volontaires, merci d'envoyer un message électronique à VG-Tenure@fao.org pour vous abonner à la lettre d'information mensuelle de l'initiative.

Une version finale du projet de Directives volontaires sera soumise aux pays membres de la FAO et aux autres parties prenantes pour révision et validation.

Toutes les informations sur les Directives volontaires et leur préparation sont disponibles sur le site: <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/fr/>

Contact

Secrétariat des Directives Volontaires

Division du climat, de l'énergie et des régimes fonciers (NRC)
Département des ressources naturelles et l'environnement
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italie

Courriel électronique: Vg-Tenure@fao.org