



DIRECTIVES VOLONTAIRES POUR
LA GOUVERNANCE FONCIÈRE

D' un coup d'œil



DIRECTIVES VOLONTAIRES POUR
LA GOUVERNANCE FONCIÈRE

D' un coup d'œil

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.

ISBN 978-92-5-207305-5

Tous droits réservés. La FAO encourage la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Les utilisations à des fins non commerciales seront autorisées à titre gracieux sur demande. La reproduction pour la revente ou à d'autres fins commerciales, y compris à des fins didactiques, pourra être soumise à des frais. Les demandes d'autorisation de reproduction ou de diffusion de matériel dont les droits d'auteur sont détenus par la FAO et toute autre requête concernant les droits et les licences sont à adresser par courriel à l'adresse copyright@fao.org ou au Chef de la Sous-Division des politiques et de l'appui en matière de publications, Bureau de l'échange des connaissances, de la recherche et de la vulgarisation, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie

© FAO 2012

Cette brochure propose un bref aperçu des *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*. Il vise à faciliter la compréhension des Directives:

- en définissant les termes et concepts clés;
- en décrivant leurs objectifs;
- en proposant un aperçu de leur contenu;
- en décrivant leurs relations avec les droits de l'homme;
- en indiquant comment elles peuvent être mises en œuvre et par qui.

Il ne s'agit ni d'un substitut ni d'une synthèse des Directives.

Pour accéder à une copie en ligne des Directives, connectez-vous sur le site:
www.fao.org/nr/tenure/fr

Quel est l'objectif des Directives?

Les Directives ont pour objectif de promouvoir la gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts, en prenant en compte toutes les formes de régimes fonciers: publics, privés, communautaires, autochtones, coutumiers et informels.

Leur but ultime est de garantir la sécurité alimentaire pour tous et de promouvoir la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale.

Tout en soutenant les efforts visant à éliminer la faim et la pauvreté, les Directives visent également à faire en sorte que les populations disposent de moyens de subsistance durables et à assurer la stabilité sociale, la sécurité en matière de logement, le développement rural, la protection de l'environnement, ainsi qu'un développement économique et social durable. Les Directives doivent bénéficier à l'ensemble de la population de tous les pays, bien qu'une attention particulière soit accordée aux populations vulnérables et marginalisées.

Les Directives constituent une référence et exposent des principes et normes internationalement reconnus en vue de l'instauration de pratiques responsables.

Ils proposent aux États un cadre qu'ils pourront utiliser pour élaborer leurs propres stratégies, politiques, législations, programmes et activités. Ils permettent aux gouvernements, à la société civile, au secteur privé et aux citoyens de juger si les actions qu'eux-mêmes ou d'autres acteurs proposent constituent des pratiques acceptables.

Quels sont les effets de la gouvernance foncière sur la faim et la pauvreté?

L'éradication de la faim et de la pauvreté et l'utilisation durable de l'environnement dépendent, dans une large mesure, de la façon dont les populations, les communautés et d'autres parties prenantes disposent d'un accès aux terres, aux pêches et aux forêts. L'accès aux ressources naturelles est défini et réglementé par des systèmes fonciers.

Les systèmes fonciers font l'objet de pressions de plus en plus fortes liées à une démographie et à une demande de sécurité alimentaire sans cesse croissantes, alors-même que la dégradation de l'environnement et le changement climatique réduisent la disponibilité des ressources en terres, en pêches et en forêts. Des droits fonciers inadaptés et non sécurisés augmentent la vulnérabilité, la faim et la pauvreté et peuvent conduire à des conflits et à des dégradations environnementales lorsque des utilisateurs concurrents se disputent le contrôle de ces ressources.

La gouvernance foncière est un élément essentiel pour déterminer si les personnes, les communautés et les autres acteurs peuvent acquérir des droits – et s'acquitter des devoirs qui y sont associés – sur l'utilisation et le contrôle des terres, des pêches et des forêts.

Qu'entendons-nous par systèmes fonciers?

Les systèmes fonciers définissent et réglementent la façon dont les personnes, les individus, les communautés et les autres acteurs accèdent aux ressources naturelles, à travers des procédures juridiques formelles ou des arrangements informels. La réglementation foncière détermine qui peut utiliser ces ressources, pendant quelle durée et sous quelles conditions. Les systèmes fonciers peuvent être basés sur des politiques, des règles ou des lois écrites comme sur des pratiques et des traditions non écrites.

Le cas de la gouvernance foncière responsable

Il existe de nombreux exemples de gouvernance foncière responsable à travers le monde. Les études montrent toutefois que **l'administration de la gouvernance foncière rencontre des problèmes**, d'une façon ou d'une autre, dans toutes les régions et dans les pays à revenus élevés comme dans les pays à faibles revenus. De nombreux problèmes fonciers surviennent en raison de la faiblesse de la gouvernance et la réussite des tentatives faites pour les résoudre dépend de la qualité de la gouvernance.

Une gouvernance déficiente

- marginalise les plus pauvres qui ne disposent ni du poids politique nécessaire pour influencer les décisions, ni des ressources nécessaires pour payer des pots de vin aux fonctionnaires corrompus
- rend encore plus vulnérables les femmes, déjà socialement et économiquement marginalisées
- affecte la croissance économique en décourageant les investissements
- fait obstacle à la durabilité environnementale en permettant à la population d'exploiter des ressources surexploitées

Une gouvernance responsable

- confère un accès plus équitable aux terres, aux pêches et aux forêts
- protège la population contre une perte arbitraire de leurs droits fonciers, s'agissant notamment des expulsions forcées
- permet de s'assurer que personne n'est victime de discrimination dans le cadre des lois, politiques et pratiques
- confère davantage de transparence et de participation aux décisions
- permet de s'assurer de l'égalité de traitement dans l'application des lois
- permet de s'assurer que les différends soient résolus avant qu'ils ne dégénèrent en conflits
- simplifie l'administration foncière et la rend plus accessible et plus efficace pour tous

Sur quoi portent les Directives?

Les Directives couvrent une grande série de thèmes importants à l'échelle mondiale. Les pays peuvent présenter des priorités différentes en termes d'amélioration de la gouvernance, en fonction d'exigences et de conditions spécifiques. Chaque pays devra identifier les thèmes qu'il juge les plus importants et les actions qu'il estime prioritaires.

Terres

- La sécurité de l'accès à la terre peut permettre à une famille de produire de la nourriture pour sa propre consommation et d'améliorer le revenu familial en produisant des denrées susceptibles d'être vendues sur le marché.
- La sécurité foncière permet également la mise en place d'un filet de sécurité, source d'abri, d'alimentation et de revenus pendant les périodes difficiles.

Pêches

- Des arrangements fonciers responsables constituent un élément fondamental pour sécuriser les moyens d'existence de dizaines de millions de personnes qui dépendent des pêches de capture maritimes et continentales.
- Des droits et des arrangements fonciers renforcés, couplés avec une bonne gouvernance et intégrant la filière de la pêche et les organisations de pêcheurs permettront de s'assurer d'une exploitation durable des ressources halieutiques et d'une répartition équitable des bénéfices.

Forêts

- Les forêts sont souvent la propriété de l'État, qui en assure le contrôle. La reconnaissance et la sécurisation des droits fonciers des populations qui dépendent des ressources forestières, s'agissant notamment des populations constitue un élément fondamental pour sécuriser les moyens d'existences des communautés forestières.
- Une meilleure gouvernance (par exemple une application efficace des lois, une réduction de la corruption et une plus grande transparence) permet de promouvoir une gestion durable des forêts et de contrôler les activités non autorisées.

Questions intersectorielles

- Les droits fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts sont souvent interdépendants. Les moyens d'existence de la plupart des populations rurales pauvres sont diversifiés et dépendent de l'accès à diverses ressources naturelles (par exemple la combinaison d'activités agricoles et de pâturages avec la pêche et la collecte de produits forestiers).
- Chaque année plusieurs millions d'hectares de terres forestières sont convertis à l'agriculture et à d'autres usages des terres sans autorisation préalable. Cela est dû à un certain nombre de facteurs, parmi lesquels figurent l'incertitude en termes de droits fonciers forestiers, une application insuffisante des lois, la corruption et le manque de transparence.

Qu'est-ce qui n'est pas couvert par les Directives?

Les Directives ne traitent pas de façon explicite les ressources en eau et les autres ressources naturelles, comme les droits applicables aux ressources minérales. Toutefois, la préface de ces Directives note que la gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts est indissociable d'un accès à d'autres ressources naturelles, telles que l'eau et les ressources minérales. Tout en reconnaissant que les modèles et systèmes de gouvernance de ces ressources naturelles varient selon le contexte national, les États pourraient souhaiter tenir compte de la gouvernance de ces ressources naturelles connexes lorsqu'ils mettront en application les Directives.

Aperçu des Directives

- PARTIE 1** **Observations préliminaires:** cette partie expose les grandes lignes des Directives.
Section 1: **Objectifs**
Section 2: **Nature et portée**
- PARTIE 2** **Questions générales:** cette partie propose des orientations qui s'appliquent à toutes les situations de gouvernance foncière.
Section 3: **Principes directeurs d'une gouvernance foncière responsable**
Section 4: **Droits et responsabilités relatifs aux régimes fonciers**
Section 5: **Cadres politique, juridique et organisationnel**
Section 6: **Fourniture de services**
- PARTIE 3** **Reconnaissance juridique et attribution des droits et devoirs fonciers:** cette partie aborde la reconnaissance juridique des droits fonciers des peuples autochtones et des autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers. Elle aborde également la question de la reconnaissance des droits fonciers informels, ainsi que l'attribution initiale des droits fonciers sur des terres, des pêches et des forêts qui appartiennent au secteur public ou qui sont placées sous son contrôle.
Section 7: **Mesures préventives**
Section 8: **Terres, pêches et forêts publiques**
Section 9: **Peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers**
Section 10: **Régimes fonciers informels**

Principes fondateurs

La Section 3 expose les principes situés au cœur des Directives. En lien avec les principes généraux, les États devraient:

- **RECONNAÎTRE ET RESPECTER** tous les droits fonciers légitimes et leurs détenteurs;
- **PROTÉGER** les droits fonciers légitimes contre les menaces;
- **PROMOUVOIR ET FACILITER** l'exercice des droits fonciers légitimes;
- **DONNER** accès à la justice en cas de violation de droits fonciers légitimes;
- **PRÉVENIR** les différends fonciers, les conflits violents et la corruption.

Les acteurs non étatiques, y compris les entreprises, devraient respecter les droits de l'homme et les droits fonciers légitimes.

Les principes de mise en œuvre comprennent:

- la dignité humaine
- la non-discrimination
- l'équité et la justice
- l'égalité des sexes
- des approches holistiques et durables
- la consultation et la participation
- l'Etat de droit
- la transparence
- l'obligation de rendre compte
- l'amélioration continue

- PARTIE 4** **Transferts et autres modifications des droits et devoirs fonciers:** cette partie fournit des orientations dans les cas de transferts ou de modification des droits fonciers après leur reconnaissance ou attribution initiale.
- Section 11: **Marchés**
 - Section 12: **Investissements**
 - Section 13: **Remembrement agricole et autres approches de réorganisation**
 - Section 14: **Restitution**
 - Section 15: **Réformes redistributives**
 - Section 16: **Expropriation et compensation/indemnisation**
- PARTIE 5** **Administration des régimes fonciers:** cette partie, couvre les aspects administratifs de la gouvernance efficace des régimes fonciers.
- Section 17: **Enregistrement des droits fonciers**
 - Section 18: **Estimation de la valeur foncière**
 - Section 19: **Fiscalité**
 - Section 20: **Aménagement réglementé du territoire**
 - Section 21: **Règlement des différends sur les droits fonciers**
 - Section 22: **Questions transfrontières**
- PARTIE 6** **Action face au changement climatique et aux situations d'urgence**
- Les premières parties des Directives ont principalement abordé des situations « quotidiennes », alors que cette partie aborde des situations extrêmes qui pourraient conduire à des déplacements de populations à grande échelle. Dans tous les cas, les États devraient veiller à préparer et à mettre en œuvre des stratégies et des activités en consultation avec les populations susceptibles d'être déplacées et en suscitant leur participation. La recherche de solutions alternatives de réinstallation ne devrait pas compromettre les moyens d'existence d'autres communautés.
- Section 23: **Changement climatique**
 - Section 24: **Catastrophes naturelles**
 - Section 25: **Conflits relatifs aux régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts**
- PARTIE 7** **Promotion, mise en œuvre, suivi et évaluation:** cette partie propose des orientations sur la façon dont les principes et les pratiques des Directives peuvent être mis en œuvre, suivis et évalués.

Directives et égalité des sexes

Les Directives reconnaissent que les femmes, qui sont déjà socialement et économiquement marginalisées sont particulièrement vulnérables lorsque la gouvernance foncière est déficiente. Un des principes sur lesquels se fondent les Directives est celui de l'égalité des sexes. L'amélioration de l'égalité des sexes est importante dans la mesure où les femmes disposent de droits fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts moins nombreux et plus faibles. Cette inégalité est due à une série de facteurs, et notamment aux biais existants dans le droit formel, dans les coutumes et dans la division du travail au sein de la société et des ménages. Les Directives ne disposent pas d'une section spécifique consacrée aux questions de genre. Celles-ci sont intégrées et abordées tout au long des Directives. Cette approche est utilisée pour faire en sorte que les exigences et la situation des femmes, comme celles des hommes, soient prises en compte dans toutes les actions dans le but d'améliorer la gouvernance foncière.

Les Directives, les droits de l'homme et le droit international

Les Directives considèrent les droits fonciers dans le cadre des droits de l'homme. Il n'existe actuellement aucun consensus international instituant les droits fonciers au titre des droits de l'homme. Toutefois, les droits fonciers, qui apportent un accès aux terres, aux pêches et aux forêts constituent des éléments essentiels de mise en œuvre de droits de l'homme, comme le Droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et celui de sa famille, notamment pour l'alimentation et le logement (Déclaration universelle des Droits de l'Homme, Article 25; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Article 11).

La gouvernance foncière peut affecter la jouissance de divers droits humains. Les Directives recommandent que les États s'assurent que toutes les actions relatives au foncier et à sa gouvernance soient conformes aux obligations existantes qui leur incombent en vertu de la législation nationale et du droit

international et tiennent dûment compte des engagements volontaires contractés en vertu des instruments régionaux et internationaux applicables. L'ensemble des programmes, politiques et assistance technique déployés pour améliorer la gouvernance foncière à travers la mise en œuvre de ces Directives doit être conforme aux obligations existantes des États, telles qu'elles découlent des instruments internationaux.

Les Directives sont un instrument juridique non contraignant

Les Directives sont volontaires. Elles n'ont pas de caractère juridiquement contraignant. Elles ne se substituent pas à des législations nationales ou internationales, à des engagements, des traités ou des accords. Dans le même temps, elles ne limitent ni compromettent aucune obligation juridique à laquelle un État serait tenu en vertu du droit international. Les « instruments juridiques non contraignants » présentent l'avantage – par rapport aux accords internationaux contraignants – de faciliter les consensus au sein des pays. De la même façon, les instruments non contraignants peuvent être plus complets, plus détaillés et mieux adaptés aux questions techniques et aux meilleures pratiques, comme la gouvernance foncière. L'expérience de la FAO en matière d'instruments juridiques non contraignants montre leur impact positif sur l'orientation des politiques et législations nationales dans de nombreux pays. Lorsqu'un pays adopte tout ou partie d'un instrument juridique international non contraignant, celui-ci devient de fait, pour ce pays, « un instrument contraignant ».

Qui seront les utilisateurs des Directives?

Tous les acteurs ont un rôle à jouer dans l'amélioration de la gouvernance foncière. Les Directives peuvent être utilisées par diverses populations et organisations, de différentes façons et en partenariat avec d'autres parties prenantes.

États

Les États jouent un rôle unique dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'application des politiques et des lois, notamment à travers l'administration des régimes fonciers, les tribunaux, l'enregistrement des droits fonciers, les estimations, la fiscalité et l'aménagement du territoire.

Tribunaux et agences gouvernementales

Les tribunaux et agences gouvernementales responsables de l'administration des régimes fonciers devraient s'efforcer de fournir des services équitables pour tous, s'agissant notamment des populations isolées. Ces services devraient être fournis rapidement et efficacement, sans pots-de-vin.

Individus et communautés

Les personnes, les communautés et les organismes qui détiennent des droits fonciers devraient être informés de leurs droits et de la façon de se protéger face aux comportements corrompus d'autres parties prenantes.

Société civile

Les organisations de la société civile peuvent sensibiliser la population et lui apporter une assistance pour la jouissance et la protection de ses droits fonciers. Elles peuvent inciter le public à participer aux processus de prise de décision.

Investisseurs

Les investisseurs devraient s'assurer que leurs activités ne soient pas à l'origine de dépossession des droits fonciers de la population. Lorsqu'ils envisagent l'acquisition de droits fonciers relatifs à des terres, des pêches et des forêts, ils devraient s'assurer que toutes les personnes concernées sont informées et associées aux négociations.

Professionnels du foncier

Les professionnels (géomètres, avocats, notaires, évaluateurs, experts, aménageurs) devraient respecter des normes de conduite et de comportement éthique, s'agissant notamment du bon exercice de leurs tâches, en toute honnêteté.

Universitaires

Les universités peuvent inclure la gouvernance foncière dans leurs cursus et renforcer leur collaboration mutuelle en termes d'enseignement et de recherche à cet égard.

Comment ces Directives ont-elles été élaborées?

Les Directives ont été officiellement approuvées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) en mai 2012. Le CSA est le forum le plus élevé des Nations Unies en matière de révision et de suivi des politiques relatives à la sécurité alimentaire mondiale. Le texte des Directives a été finalisé au cours de négociations conduites par le CSA, en juillet et octobre 2011, ainsi qu'en mars 2012.

Les Directives ont été élaborées, à l'échelle mondiale, à travers un large partenariat d'organisations internationales, régionales et nationales qui ont collaboré à la mise en œuvre de changements mondiaux de la gouvernance foncière. L'élaboration des Directives a fait l'objet d'un processus ouvert qui s'est appuyé sur une série de consultations et de négociations.

CONSULTATIONS

**2009
2010**

- Dix consultations au niveau régional, une consultation à l'échelle du secteur privé et quatre consultations au sein de la société civile ont été organisées entre septembre 2009 et novembre 2010. Ces réunions ont rassemblé près de 1 000 personnes provenant de plus de 130 pays. Les participants représentaient des institutions gouvernementales, de la société civile, du monde universitaire et des agences des Nations Unies. Chaque réunion de consultation a fait l'objet d'une évaluation pour identifier les thèmes et les actions à inclure dans les Directives dans le contexte de la gouvernance foncière

NEGOCIATIONS

**2011
2012**

- L'avant-projet de Directives a été préparé à la suite des conclusions du processus de consultation et d'une consultation électronique organisée en avril/mai 2011.
- La première version des Directives a intégré les propositions provenant des secteurs public et privé, de la société civile et du monde universitaire.
- La version finale des Directives a été préparée à travers des négociations inter-gouvernementales conduites par le CSA en juillet et octobre 2011 ainsi qu'en mars 2012.

**ADOPTION
2012**

- Les Directives ont été adoptées par la 38^{ème} session (extraordinaire) du CSA, le 11 mai 2012.



Cette guide propose un aperçu des *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*. Elle décrit la nature, les objectifs, les contenus et le public visé par les Directives. Elle définit ce que l'on entend par des régimes fonciers et décrit comment l'amélioration de la gouvernance foncière peut aider à éradiquer la faim et la pauvreté et conduire à une utilisation durable des ressources naturelles.

ISBN 978-92-5-207305-5



9 789252 073055

I3016F/1/07.12