



# La gouvernance foncière des biens communs

Guide technique pour promouvoir la mise en œuvre des *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*



Les guides techniques pour la gouvernance des régimes fonciers de la FAO font partie des initiatives visant à renforcer les capacités nécessaires pour améliorer la gouvernance des régimes fonciers et par là même aider les pays à appliquer les *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*. Les guides de la FAO pour la gouvernance des régimes fonciers sont préparés par des spécialistes et peuvent être utilisés par toute une gamme d'acteurs. En ce sens, ils:

- transposent les principes des Directives en actions, processus et mécanismes concrets;
- donnent des exemples de bonnes pratiques – ce qui a fonctionné, où, pourquoi et comment;
- fournissent des outils utiles pour des activités telles que l'élaboration de politiques ou de processus de réformes, pour la conception de projets d'investissement et pour orienter les interventions.

Pour plus d'information sur les Directives et les activités de la FAO sur la gouvernance foncière, veuillez consulter le site: <http://www.fao.org/nr/tenure/governance-of-tenure/fr/>.

Ce guide sur les biens communs est accompagné d'une vidéo d'animation (en anglais):



[www.youtube.com/watch?v=rY2whVGkCdk](http://www.youtube.com/watch?v=rY2whVGkCdk)

# La gouvernance foncière des biens communs

Guide technique pour promouvoir la mise en œuvre  
des *Directives volontaires pour une gouvernance  
responsable des régimes fonciers applicables  
aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte  
de la sécurité alimentaire nationale*

*Préparé selon un processus multipartite par l'Institut  
des études avancées sur la durabilité (IASS)*

Cette publication a pour objet de soutenir la mise en œuvre des *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*. Elle ne saurait contredire les termes des Directives telles qu'elles ont été approuvées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale le 11 mai 2012, ni mettre en question le rôle des États dans leur mise en œuvre.

Cette publication a été élaborée avec l'appui financier de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et du Gouvernement allemand. Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

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. Le fait qu'une société ou qu'un produit manufacturé, breveté ou non, soit mentionné ne signifie pas que la FAO approuve ou recommande ladite société ou ledit produit de préférence à d'autres sociétés ou produits analogues qui ne sont pas cités.

ISBN 978-92-5-209483-8

© FAO, 2017

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

Toute demande relative aux droits de traduction et d'adaptation ainsi qu'à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à l'adresse [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request) ou adressée par courriel à : [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

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

# Table des matières

Avant-propos . . . . .	V
Remerciements . . . . .	VI
Sigles et abréviations . . . . .	VIII
Résumé – Le guide en un coup d’œil . . . . .	IX
<b>1. Introduction</b>	<b>1</b>
1.1 Pourquoi ce guide sur les biens communs? . . . . .	3
1.2 Objectif, public visé et structure du guide . . . . .	5
<b>2. Les biens communs et les Directives</b>	<b>7</b>
2.1 Que faut-il savoir lorsque l’on aborde le sujet des biens communs? . . . . .	9
2.2 Pourquoi devons-nous sécuriser les droits fonciers sur les biens communs? . . . . .	13
2.3 Que disent les Directives à propos des droits fonciers sur les biens communs? . . . . .	15
<b>3. Les stratégies pour une gouvernance foncière responsable des biens communs</b>	<b>21</b>
3.1 <b>Stratégies pour une reconnaissance et une protection juridiques</b> . . . . .	24
<b>Stratégie 1:</b> Reconnaître juridiquement des droits fonciers légitimes sur les biens communs ainsi que leurs détenteurs en déléguant l’autorité et la responsabilité pour administrer les biens communs, conditionnés par des exigences juridiques en faveur d’une gouvernance responsable, durable et ouverte à tous . . . . .	24
<b>Stratégie 2:</b> Renforcer ou mettre en place un cadre juridique qui mette l’accent sur des règles de procédure afin de s’adapter à la complexité, la diversité et la flexibilité des droits fonciers sur les biens communs . . . . .	29
<b>Stratégie 3:</b> Convenir de règles sur l’utilisation des biens communs, cartographier leurs frontières et les enregistrer en suivant un processus local qui soit négocié et accessible à tous. . . . .	32
<b>Stratégie 4:</b> Mettre en place un processus d’élaboration des politiques et des lois qui permette aux communautés et à la société civile de participer . . . . .	37
<b>Stratégie 5:</b> Effectuer des activités de sensibilisation pour encourager les droits fonciers sur les biens communs . . . . .	39
3.2 <b>Stratégies de mise en œuvre par les États et les détenteurs de droits</b> . . . . .	41
<b>Stratégie 6:</b> Renforcer ou mettre en place progressivement des structures de gouvernance communautaires qui soient responsables et ouvertes à tous . . . . .	41
<b>Stratégie 7:</b> Encourager l’autonomisation des groupes marginalisés et vulnérables au sein des communautés pour un usage efficace des institutions communautaires . . . . .	45
<b>Stratégie 8:</b> Renforcer ou développer les capacités de mise en œuvre des fonctionnaires d’État et y allouer des ressources humaines et financières . . . . .	46
3.3 <b>Stratégies d’appui à l’exercice des droits</b> . . . . .	52

<b>Stratégie 9:</b> Assurer un accès à la justice, reconnaître et intégrer les mécanismes au niveau local et permettre des activités de plaidoyer sur le plan juridique . . . . .	52
<b>Stratégie 10:</b> Promouvoir l'utilisation viable sur le plan économique et durable sur le plan environnemental des biens communs afin de procurer des avantages sur le long terme pour les membres de la communauté . . . . .	56
<b>Stratégie 11:</b> S'assurer que tout partenariat ou tout contrat avec des investisseurs contribuent aux moyens d'existence locaux et ne violent pas les droits fonciers sur les biens communs ni les droits humains qui y sont associés . . . . .	60
<b>Stratégie 12:</b> S'investir pour faciliter les processus multipartites pour l'examen de la législation et le contrôle des institutions, des procédures et de l'état de droit . . . . .	63
<hr/>	
<b>4. Adapter les stratégies générales au contexte local</b>	<b>65</b>
<hr/>	
<b>5. Annexes</b>	<b>71</b>
<hr/>	
5.1 Annexe 1: Glossaire . . . . .	73
5.2 Annexe 2: Comment ce guide technique a-t-il été élaboré? . . . . .	74
5.3 Annexe 3: Références bibliographiques et autres ressources . . . . .	76
<hr/>	
<b>Encadrés</b>	
<hr/>	
<b>Encadré 1:</b> Contexte des Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts . . . . .	4
<b>Encadré 2:</b> Les 10 principes directeurs de mise en œuvre d'une gouvernance responsable des régimes fonciers (paragraphe 3B). . . . .	16
<b>Encadré 3:</b> Comment administrer de manière responsable les droits fonciers sur les biens communs: 12 stratégies pour les États, les communautés, les organisations de la société civile et les acteurs du secteur privé . . . . .	23
<hr/>	
<b>Études de cas</b>	
<hr/>	
<b>Cas 1:</b> Dans quelle mesure les terres communautaires sont-elles sécurisées? Un aperçu de la reconnaissance juridique des biens communs en Afrique, par Liz Alden Wily . . . . .	27
<b>Cas 2:</b> Le pastoralisme des Sames et le concept des biens communs, par Ivar Bjørklund . . . . .	30
<b>Cas 3:</b> Les pêcheries communautaires au Cambodge: surmonter les obstacles posés par la contestation des frontières dans les zones riveraines de biens communs, par John Kurien . . . . .	35
<b>Cas 4:</b> Soulager les injustices intracommunautaires sur la gestion des biens communs en invitant les chefs traditionnels au débat sur les terres? Par Téodyl Nkuintchua, Sa Majesté Bruno Mvondo et Samuel Nguiffo . . . . .	43
<b>Cas 5:</b> Surmonter le défaut de mise en œuvre des droits fonciers sur les biens communs grâce à une approche holistique et à plusieurs niveaux de développement des capacités pour la gestion communautaire des forêts, par Reymondo Caraan, Ronnakorn Triraganon, Chheng Channy, Maung-Muang Than, Sokchea Tol, Bounyadeth Phoungmala, Warangkana Rattanarat et Kuntum Melati . . . . .	50
<b>Cas 6:</b> La conservation, les conflits et les revendications portant sur les droits collectifs sur les biens communs marins à Dwesa-Cwebe en Afrique du Sud, par Jackie Sunde . . . . .	54
<b>Cas 7:</b> Sécuriser les moyens d'existence locaux dépendants des biens communs forestiers: le cas du «gouvernement forestier» de l'État d'Acre en Amazonie occidentale au Brésil, par Benno Pokorny . . . . .	57
<hr/>	

## Avant-propos

Les *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* (FAO, 2012 – désignées dans ce guide comme «les Directives») ont été adoptées à l'unanimité par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) en 2012, et ont bénéficié dès lors d'une large reconnaissance et d'un fort appui de la communauté internationale. La force des Directives repose sur le processus unique, inclusif et participatif, qui a permis leur élaboration. Bien qu'il s'agisse d'un instrument juridique non contraignant, elles sont profondément ancrées sur la législation internationale existante en matière de droits de l'homme et exposent les obligations et les responsabilités des acteurs étatiques et non étatiques pour que les terres, les pêches et les forêts, y compris les biens communs, soient régies de manière responsable. Elles fournissent des orientations approuvées au niveau international sur la manière de reconnaître, protéger et promouvoir les droits fonciers légitimes, y compris les droits fonciers individuels et collectifs, ainsi que ceux reconnus par les systèmes coutumiers.

Garantir des droits fonciers sur les biens communs est fondamental pour les femmes et les hommes, les populations autochtones et les communautés locales dans des contextes variés, notamment pour les pêcheurs, les éleveurs nomades, les agriculteurs, les populations sans terres et d'autres groupes marginalisés, vulnérables et en situation alimentaire précaire. Ils dépendent des biens communs pour leur bien-être fondamental: pour l'accès à l'alimentation, pour maintenir leurs moyens d'existence et pour leur identité sociale et culturelle. Les Directives sont une opportunité historique pour orienter les gouvernements et rendre ceux-ci responsables d'assumer leurs devoirs et de respecter leurs obligations pour mettre en place des régimes fonciers garantis pour les titulaires légitimes de droits sur les biens communs.

En suivant les orientations et les principes des Directives, les gouvernements contribueront à commuter les objectifs sur le développement durable convenus au niveau international en réalités concrètes aux plans national et local: satisfaire aux besoins de subsistance de leur peuple; instaurer la sécurité alimentaire et éradiquer la pauvreté; concrétiser le droit à l'alimentation, à l'auto-identification et à l'auto-détermination; promouvoir un usage durable des ressources naturelles, un accès équitable à celles-ci et le contrôle de celles-ci; parvenir à un développement économique et social durable. Les Directives reconnaissent le rôle essentiel de la participation et appelle les gouvernements à appuyer les activités de la société civile pour renforcer l'adoption des principes des Directives.

Ce guide technique sur la *Gouvernance foncière des biens communs* propose des orientations stratégiques et suggère des pratiques pour mettre en place, de manière active et anticipée, les normes et les recommandations des Directives, dans l'optique de reconnaître et de protéger les droits fonciers sur les biens communs et les structures de gouvernance communautaires. Ce guide a été élaboré par l'Institut des études avancées sur la durabilité (IASS), dont les recherches sur la durabilité et la gouvernance foncière sont basées sur une approche transdisciplinaire. Cette approche permet de générer de manière conjointe des connaissances provenant de la société civile, du gouvernement et du secteur scientifique, de manière à développer des stratégies viables de gouvernance foncière responsable et durable. Conformément à cette approche et à son objectif, le guide a été élaboré selon un processus global multipartite: la délibération des recommandations concernant les stratégies à adopter a eu lieu au sein d'un organe de réflexion internationale composé de spécialistes des biens communs et par le biais d'ateliers de réflexion et de consultation composés d'entités variées à travers le monde.

## Remerciements

Ce guide technique sur la *Gouvernance foncière des biens communs* a été élaboré grâce à un partenariat multiple entre de nombreux acteurs issus de la société civile, des gouvernements et du secteur scientifique provenant de différentes régions du monde. Il a été préparé et rédigé par une équipe de l'Institut des études avancées sur la durabilité (IASS), dirigée par Charlotte Beckh, avec la participation d'Elisa Gärtner et de Theo Rauch et les conseils de Jes Weigelt et Alexander Müller. Une version préliminaire a fait l'objet de contributions de la part d'Isabelle Bleeser. L'équipe souhaite exprimer ses remerciements et sa gratitude à tous ceux qui ont donné de leur temps et de leur énergie et qui ont partagé leurs connaissances et leur expérience tout au long de la rédaction de ce guide.

L'équipe remercie Francesca Romano, Andrew Hilton et Paul Munro-Faure, de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), pour leurs commentaires et leur soutien constant.

L'ensemble de l'équipe voudrait exprimer sa gratitude pour les précieuses contributions apportées par sept études de cas décrivant des travaux encourageants dans la sécurisation des droits fonciers sur les biens communs. Ces études ont été rédigées par Liz Alden Wily, Ivar Bjørklund, Reymondo Caraan, Chheng Channy, John Kurien, Kuntum Melati, Sa Majesté Bruno Mvondo, Samuel Nguiffo, Téodyl Nkuintchua Tchoudjen, Bounyadeth Phoungmala, Benno Pokorny, Warangkana Rattanasarat, Jackie Sunde, MaungMuang Than, Sokchea Tol et Ronnakorn Triraganon.

L'équipe voudrait remercier tout particulièrement les membres de l'organe de réflexion de ce guide pour leurs conseils et leur soutien continus, leurs contributions remarquables et inestimables lors des ateliers de délibération internationaux, et leurs commentaires et observations: Liz Alden Wily, Ben Cousins, Jonathan Davis, Jenny Franco, Shalmali Guttal, Svein Jentoft, Joan C. Kagwanja, John Kurien, Odame Larbi, Ruth Meinzen-Dick, Leticia Merino, Luca Miggiano, Roch L. Mongbo, Sofia Monsalve, Fred Nelson, Benno Pokorny, Maryam Rahmanian, Jenny Springer, Christopher Tanner, Michael Taylor et Andy White.

Les membres de l'équipe voudraient également adresser leurs remerciements aux personnes suivantes pour les contributions précieuses et essentielles aux phases préliminaires de ce guide, à travers les ateliers de délibération internationaux, les entretiens, les conversations personnelles, les relectures et les observations: Marion Aberle, Safia Aggarwal, Taiguara Alencar, King-David Amoah, David Arach, Jana Arnold, Stefania Battistelli, Million Belay, Tesfaye Beyene, Lillian Bruce, Carolin Callenius, Elisabetta Cangelosi, Reymondo Caraan, Alphajoh Cham, Kysseleine Cherestal, Joseph Chiombola, Juan Pablo Chumacero, Myrna Kay Cunningham Kain, Bassiaka Dao, Rasna Dhakal, Martin Drago, Jorge Espinoza Santander, Edward Fatoma, Tim Fella, Andargachew Feyisa, Fiona Flintan, Birgit Gerhardus, Christian Graefen, Paolo Groppo, Gaoussou Gueye, Bernard Guri, Ariane Götz, Matthias Hack, Mafaniso Hara, Anita Hernig, Pedro Herrera, Tran Thi Hoa, Katherine Homewood, Ghati Horombe, Chantal Jacovetti, Paul Karanja, Rachael Knight, Massa Koné, Saydou Koudougou, Caroline Kruckow, Natalia Landivar, Harold Liversage, Jael Eli Makagon, Francesca Marzatico, Chala Megersa, Aurea Miclat-Teves, Bridget Mugambe, Hans-Peter Müller, Yefred Myenzi, Musa Usman Ndamba, Téodyl Nkuintchua Tchoudjen, Edson Nyingi, Shadrack Omondi, Hubert Ouedraogo, Henry Pacis, Sabine Pallas, David Palmer, Caroline Plançon, Neil Pullar, Claire Quenum, Jagdeesh Rao, Martin Remppis, Oscar Schmidt, Rodney Schmidt, Gladys Serwaa Adusah, Ramesh Sharma, Joseph Ole Simel, Fernando Songane, Mercedes Stickler, Jeremy Swift, Shailendra Tiwari, Margret Vidar, Lena Westlund, Laurence Wete Soh, Yonas Yimer et David Young.

Ce guide a fait l'objet d'un examen par un comité de lecture composé de Tom Griffiths, Maryam Niamir-Fuller, Esther Obaïkol, Sérgio Sauer et Michael Windfuhr. Il a été édité par Anne Boden et Damian Bohle tandis que la conception graphique et la mise en page ont été réalisées par Luca Feliziani (FAO).

La FAO remercie le Ministère fédéral allemand de l'alimentation et de l'agriculture (BMEL) pour le financement apporté à l'élaboration et à la préparation de ce guide.

Toute omission de personnes ayant contribué à ce guide est involontaire.

## Sigles et abréviations

CFi	Institution pour les pêcheries communautaires <i>(Community Fisheries institution)</i>
CSA	Comité de la sécurité alimentaire mondiale
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
IASS	Institut des études avancées sur la durabilité <i>(Institute for Advanced Sustainability Studies)</i>
ILC	Coalition internationale pour l'accès à la terre <i>(International Land Coalition)</i>
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PAM	Programme alimentaire mondial (Nations Unies)
RECOFTC	Centre des peuples et forêts (Thaïlande)
RRI	Initiative des droits et ressources <i>(Rights and Resources Initiative)</i>
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

## Résumé – Le guide en un coup d’œil

Ce guide technique sur la *Gouvernance foncière des biens communs* vise à aider les États, les organisations communautaires, les organisations de la société civile, le secteur privé et les autres acteurs concernés à prendre par avance des mesures pour mettre en œuvre les normes et les recommandations 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* (les Directives). Son objectif est de parvenir à une reconnaissance juridique et à la protection des droits fonciers sur les biens communs et des structures de gouvernance communautaires.

### Les droits fonciers sur les biens communs sont essentiels

Dans le monde entier, des millions de personnes dépendent des ressources naturelles telles que les terres, les pêches et les forêts, qui sont utilisées collectivement, comme des biens communs. Ces biens communs sont essentiels à l’identité culturelle et au bien-être des populations. Ils sont une source de nourriture et de revenus, un filet de sécurité important et une question de droits humains – pour les populations autochtones et les communautés locales, y compris les agriculteurs, les pêcheurs, les éleveurs nomades, les populations sans terres et celles qui sont les plus vulnérables et marginalisées. Les biens communs sont soumis à des faisceaux de droits fonciers multiples, flexibles, détenus de manière permanente ou temporaire par les différents titulaires des droits. Ils ont des frontières fixes ou aléatoires, pouvant être de temps en temps renégociées, modifiées, abrogées ou faire l’objet d’un consensus au sein de la communauté. Les biens communs sont viables s’ils sont régis de manière collective. Des droits fonciers garantis sur les biens communs peuvent inciter à une utilisation des ressources naturelles qui soit durable sur le plan environnemental et à des investissements dans les systèmes de productivité des ressources qui soient responsables.

### Comment sécuriser les droits fonciers légitimes sur les biens communs

Les Directives, axées sur les droits de l’homme, invitent les États, en tant que principaux responsables, à remplir leurs obligations de garantir des droits fonciers légitimes, y compris ceux sur les biens communs. Cela signifie que les États doivent reconnaître juridiquement ces droits fonciers légitimes et leurs titulaires et les respecter. Les États et leurs appareils juridiques doivent protéger ces droits contre les menaces et les violations et doivent activement et de manière anticipée soutenir les populations de manière à ce qu’elles puissent user et jouir de leurs droits. Les acteurs non étatiques – notamment les organisations de la société civile, les organisations communautaires, les établissements universitaires, la communauté scientifique, les prestataires de services professionnels, le secteur privé et les donateurs – ont le devoir de soutenir les communautés en leur obtenant des droits, en les protégeant conformément aux principes des droits de l’homme et en agissant avec la diligence nécessaire. La responsabilité des acteurs non étatiques est indépendante de la capacité et/ou de la volonté des États de remplir leurs propres obligations vis-à-vis des droits de l’homme: elle ne minimise pas ces obligations.

Ce guide technique propose **12 stratégies interdépendantes assorties de recommandations sur la façon d’agir dans trois domaines d’action**. Si la reconnaissance et la protection juridiques des droits fonciers sur les biens communs est fondamentale (1), leur mise en application par les États et les communautés (2), tout comme l’appui aux communautés afin qu’elles puissent jouir de leurs droits (3) sont extrêmement importants pour assurer la sécurité foncière dans la vie quotidienne des populations.

### ***1) Stratégies pour une reconnaissance et une protection juridiques (1-5)***

Les États doivent reconnaître juridiquement et protéger les droits fonciers légitimes sur les biens communs, les titulaires de ces droits et les systèmes fonciers coutumiers associés. La législation devrait permettre à ces détenteurs de droits d’asseoir leur autorité et de prendre leurs responsabilités pour régir les biens communs au niveau local, et de manière collective. Ce devoir échu aux communautés doit s’accompagner d’obligations légales afin qu’elles renforcent ou mettent en place des processus de gouvernance et de prises de décisions qui sont ouverts à tous, responsables et durables, conformément aux principes établis dans les Directives (Stratégie 1). Le cadre juridique devrait se concentrer sur des règles procédurales plutôt que substantielles (Stratégie 2), afin de s’adapter à la complexité, la diversité et la flexibilité des droits fonciers sur les biens communs et prévoir des ajustements qui soient flexibles et adaptés à un contexte spécifique selon les règles de la communauté. La communauté doit s’engager dans un processus local ouvert à tous pour convenir de règles sur l’utilisation durable des biens communs, pour identifier et cartographier les limites externes de ces biens et pour les enregistrer avec l’appui des autorités gouvernementales (Stratégie 3). Afin d’assurer la transparence, le respect et l’efficacité de la législation, l’État devrait mettre en place des procédures politiques et législatives fondées sur la délibération qui favorisent la participation de la société civile et des détenteurs de droits. Dans cette optique, les scientifiques, les juristes, les organisations de la société civile (OSC) et l’État doivent créer des termes et des concepts juridiques qui soient novateurs (Stratégie 4). Les activités de promotion jouent un rôle fondamental pour favoriser l’approbation, sur les plans politique, public et personnel, des droits fonciers sur les biens communs et de la gouvernance communautaire et la mise en place de structures veillant à la mise en place et à l’application de ces droits (Stratégie 5).

### ***2) Stratégies pour une mise en œuvre par les États et les détenteurs de droits (6-8)***

Pour que la mise en œuvre des droits fonciers sur les biens communs soit efficace sur le terrain, les stratégies 6-8 recommandent que les États et les autres acteurs, y compris les organisations de la société civile, aident les communautés à renforcer ou à développer progressivement des structures de gouvernance communautaires qui soient responsables et ouvertes à tous (Stratégie 6). L’autonomisation des groupes marginalisés et vulnérables au sein des communautés renforcera leur représentation et leur participation dans ces structures de gouvernance et leur permettra, tout en les y encourageant, d’utiliser efficacement les institutions communautaires (Stratégie 7). Les biens communs ont besoin d’une communauté forte, grâce à l’action collective de détenteurs de droits légitimes pour régir les biens communs de manière durable, responsable et non exclusive. Parallèlement, afin de faciliter une mise en place et une gouvernance efficaces des droits fonciers sur les biens communs, il est fondamental que les États renforcent ou développent les capacités traitant des biens communs et favorisent la promotion de ces derniers auprès des autorités gouvernementales, des parlements et des cours de justice, et y consacrent des moyens humains et financiers aux niveaux infranational et communautaire (Stratégie 8).

### **3) Stratégies d'appui à l'exercice des droits (9-12)**

Pour que les communautés puissent user pleinement du cadre juridique et exercer et jouir de leurs droits fonciers, les stratégies 9-12 invitent les États à veiller à ce que les titulaires de droits aient accès à un système juridique et législatif au niveau national et infranational. Cela implique de reconnaître et de renforcer les mécanismes de règlement des différends au niveau local, et de les intégrer dans le système judiciaire conformément aux normes relatives aux droits de l'homme. Les États devraient également permettre des activités de plaidoyers juridiques par les communautés et les OSC et les reconnaître (Stratégie 9). Afin de développer sur le long terme les avantages apportés par les biens communs aux membres de la communauté et les maintenir, les États doivent aider les communautés à développer des activités génératrices de revenus grâce à un usage et une gestion des biens communs qui soient économiquement viables, écologiquement durables et socialement ouverts (Stratégie 10). Les États et les représentants des communautés doivent prendre des mesures pour empêcher toute violation des droits fonciers sur les biens communs ou toute violation de droits humains qui y sont associés. En particulier, tout partenariat ou tout contrat avec des investisseurs exige de l'État qu'il s'engage à protéger les communautés et soutenir leurs moyens d'existence (Stratégie 11). Pour renforcer la transparence, instaurer la confiance et rendre les différents acteurs responsables, les États doivent reconnaître et faciliter des processus multipartites ouverts à tous pour le suivi et l'examen de la législation, des institutions, des procédures et de l'état de droit, aux niveaux local et national. Les organisations de la société civile, les organisations communautaires et les titulaires de droits doivent pouvoir participer à ces processus (Stratégie 12).

### **Faire changer les choses**

L'objectif de ce guide est d'inspirer et d'orienter les différents acteurs pour qu'ils contribuent de manière significative à un profond changement, en faisant de la gouvernance foncière responsable des biens communs une réalité. Pour ce faire, ce guide propose ces 12 stratégies interdépendantes, tout en se penchant sur 7 études de cas illustrant des pratiques à travers le monde et sur les moyens méthodologiques à adopter pour une adaptation aux niveaux local et national. La gouvernance foncière responsable des biens communs, dans le cadre des Directives, contribuera activement à la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030 à l'échelle mondiale, à l'Accord de Paris sur le climat et à la réalisation progressive du droit à l'alimentation.



# 1

## Introduction





# 1. Introduction

## 1.1 Pourquoi ce guide sur les biens communs?

À travers le monde, des millions de personnes dépendent directement des ressources naturelles telles que les terres, les pêches, les forêts et l'eau, qui sont utilisées collectivement comme des biens communs. Ces biens communs sont essentiels au bien-être et à l'identité culturelle. Ils possèdent une importante valeur sociale et spirituelle pour de nombreuses communautés et apportent des services environnementaux essentiels aux niveaux local et mondial. Ils sont source de nourriture et de revenus, et sont un important filet de sécurité en période troublée.

Sécuriser les droits fonciers sur les biens communs est fondamental pour les peuples autochtones et les communautés locales, y compris les agriculteurs, les pêcheurs, les éleveurs nomades, les populations sans terres et celles souffrant d'insécurité alimentaire et marginalisées, qui sont encore plus vulnérables. Veiller à ce que des droits fonciers légitimes sur les biens communs existent bien dans les faits s'avère être la pierre angulaire pour parvenir à un développement durable et à la concrétisation du droit à l'alimentation.

Souvent, aujourd'hui, les droits fonciers sur les biens communs ne sont pas reconnus ni protégés par la législation nationale et, lorsqu'existe sur le papier une reconnaissance juridique de ces droits, ils ne sont souvent pas mis en place et appliqués dans la pratique. Ceci est le fait de discriminations raciales, de politiques et de lois discriminatoires, de faibles capacités judiciaires et administratives et/ou de structures de gouvernance communautaires inefficaces. Souvent, les systèmes juridiques existants n'ont pas de méthode appropriée pour prendre en compte les biens communs. Parfois, les autorités coutumières prennent le pas sur les institutions communautaires au détriment des membres vulnérables et marginalisés de la communauté, qui dépendent des biens communs pour leurs moyens d'existence. De plus, les droits fonciers sur les biens communs sont menacés par la demande et une concurrence accrue pour les ressources naturelles, auxquelles s'ajoutent des procédures de privatisation, d'usurpation et de transferts de terres à grande échelle à des fins commerciales ou publiques. Ces conflits et ces pratiques conduisent souvent à une dégradation des ressources, à leur exploitation intensive et à l'expulsion de leurs usagers vulnérables et marginalisés.

Pour aider à surmonter ces principaux problèmes de gouvernance auxquels les biens communs sont confrontés, ce guide technique apporte des orientations stratégiques qui s'appuient sur les *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* (les Directives). En adoptant, au niveau international, ces Directives en

2012, les gouvernements, la société civile, le secteur privé et universitaire ont approuvé une norme fondée sur les droits de l'homme pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts, y compris aux biens communs. Les Directives apportent une base solide à l'action nécessaire et des orientations à l'intention des acteurs étatiques et non étatiques afin de garantir des droits fonciers légitimes sur les biens communs pour les femmes et les hommes, les populations autochtones et les différentes communautés locales.

Ce guide vient en appui à la mise en œuvre, dans la pratique, de ces Directives axées sur les droits de l'homme, en proposant des stratégies et des pratiques visant à inspirer une gouvernance responsable des régimes fonciers sur les biens communs. Il apporte aussi un éclairage sur les biens communs et des arguments démontrant l'importance de sécuriser ces droits fonciers sur les biens communs.

Les connaissances contenues dans ce guide sont le fruit d'un processus multipartite, résultat de stratégies et de leçons acquises par de nombreuses personnes, organisations de la société civile, fonctionnaires d'État, scientifiques et organisations internationales lors de leurs travaux destinés à sécuriser les droits fonciers sur les biens communs. Ces expériences sont résumées dans 12 stratégies accompagnées de mesures méthodologiques suggérées pour une adaptation aux niveaux national et local. Elles visent à appuyer les appareils exécutifs, législatifs et judiciaires des États, les organisations de la société civile, le secteur privé et d'autres secteurs à faire reconnaître juridiquement et à protéger et mettre en place avec détermination les droits fonciers sur les biens communs et les structures de gouvernance communautaires.

ENCADRÉ 1:  
**Contexte  
 des Directives  
 volontaires pour  
 une gouvernance  
 responsable des  
 régimes fonciers  
 applicables aux  
 terres, aux pêches  
 et aux forêts**

**Les Directives ont été élaborées grâce à un processus inclusif unique auquel ont participé de nombreux acteurs**

La force des Directives repose non seulement sur leur adoption à l'unanimité par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) le 11 mai 2012, mais aussi sur le processus unique et inclusif qui a précédé les négociations et généré un climat de confiance et un esprit de collaboration. Les Directives visent à améliorer la gouvernance foncière des terres, des pêches et des forêts «au profit de tous, en accordant une attention particulière aux populations vulnérables et marginalisées» (paragraphe 1.1), afin de contribuer à faire de la sécurité alimentaire une réalité, à réaliser progressivement le droit à une alimentation adéquate, à éliminer la pauvreté, à faire en sorte que les populations disposent de moyens de subsistance durables, à assurer la protection de l'environnement et un développement économique et social durable, entre autres objectifs (paragraphe 1.1). Le CSA est une plateforme internationale accessible à tous, ouverte à tous les membres des agences intergouvernementales des Nations Unies dans le secteur de l'alimentation et la nutrition – FAO, FIDA et PAM –, aux organisations de la société civile et au secteur privé. Il représente l'organe international de gouvernance en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle et a été mis en place, avec un mandat renouvelé, après la crise alimentaire mondiale de 2007-2008. L'adoption des Directives a démontré un large consensus international et a permis d'approuver un cadre normatif pour une gouvernance foncière responsable des terres, des pêches et des forêts, qui s'applique également à l'eau.

## 1.2 Objectif, public visé et structure du guide

### Quel est l'objectif de ce guide?

Ce guide suit l'approche des Directives en se concentrant sur les terres, les pêches et les forêts pouvant être utilisées comme biens communs. Conformément aux Directives, l'accent est mis sur les groupes vulnérables et marginalisés dont la sécurité alimentaire et les moyens d'existence reposent en grande partie sur l'usage de ces ressources naturelles en tant que biens communs. Il est également important de noter le lien inextricable entre terres, pêches et forêts et l'eau, la biodiversité et les autres ressources naturelles, qui peuvent aussi être utilisées comme biens communs. Bien que ce guide soit axé sur les biens communs en termes de ressources naturelles au niveau local, ces dernières années ont vu l'émergence d'un plus ample débat sur la question, englobant également dans les biens communs le savoir (par exemple, internet), les biens communs culturels (comme l'art public), les infrastructures (les routes, etc.) et les ressources mondiales telles que les océans et l'air.

Ce guide s'inscrit, comme les Directives, dans une perspective mondiale. Il cherche pour ainsi dire à apporter des stratégies pertinentes aux droits fonciers dans différentes régions. Les stratégies les plus générales sont illustrées par des cas réels mis en pratique dans différents pays du monde entier et se veulent sources d'inspiration pour d'autres contextes. Elles sont complétées par des orientations méthodologiques afin d'accompagner l'adaptation de ces stratégies générales à un contexte local.

Ce guide ne traite pas en profondeur de toutes les dispositions et aspects des Directives mais se concentre sur ceux qui sont particulièrement importants pour les droits fonciers des biens communs. Il est également recommandé de consulter d'autres guides techniques de la FAO pour en savoir plus sur les stratégies et les méthodes pour une gouvernance responsable des régimes fonciers. Les questions abordées dans ces guides touchent à l'égalité hommes-femmes; aux populations autochtones et au principe du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause; aux pêches, aux forêts et aux terres de pâturage; aux questions juridiques; aux investissements agricoles et à l'implication du secteur privé; aux registres fonciers.

### À qui s'adresse ce guide et comment est-il structuré?

Ce guide propose des orientations stratégiques et des exemples stimulants pour assurer une gouvernance responsable des droits fonciers sur les biens communs pour un grand nombre d'acteurs:

- les décideurs politiques à tous les niveaux, tels que les autorités et les parlements aux niveaux local, régional et national, ainsi que leurs conseillers (par exemple, les agences responsables des réformes juridiques, de l'administration, de l'aménagement du territoire, de l'établissement des titres de propriété et de la délimitation des terres, des zones de pêches, des forêts, des plans d'eau, des ressources minérales, de la conservation, de la protection environnementale et du développement rural);
- les cours de justice, les autorités judiciaires et les juristes;
- les organisations communautaires et les organisations de la société civile;
- les organisations et les consultants œuvrant dans le secteur du développement;

- les acteurs du secteur privé (y compris les investisseurs fonciers), qui pourront mieux comprendre la situation des biens communs et leur importance pour les communautés, et qui pourront acquérir de nouvelles perspectives lors de projets d'investissement;
- les scientifiques et les formateurs, par exemple pour la recherche et l'éducation.

Le **chapitre 2** du guide fournit des informations essentielles sur les biens communs, précise les termes utilisés et explique pourquoi il est important de reconnaître, protéger et soutenir les droits fonciers sur les biens communs. Il apporte également un aperçu de ce que disent les Directives sur la gouvernance responsable des droits fonciers sur les biens communs.

Le **chapitre 3** présente 12 stratégies générales sur la manière de reconnaître, de protéger et d'appuyer les droits fonciers sur les biens communs. Ces stratégies soulignent les aspects essentiels à considérer si l'on veut garantir ces droits. Étant interdépendantes, il est conseillé de les lire toutes dans leur contexte. Elles fournissent également des informations claires sur les rôles et les responsabilités des gouvernements et de la société civile. Ces stratégies sont illustrées par sept exemples répondant à différentes problématiques clés qui affectent la sécurité foncière des biens communs. Ces exemples apportent au lecteur des expériences, des pratiques et des stratégies concrètes, montrant la manière dont on traitait ou dont on traite aujourd'hui ces questions; ils dégagent les enseignements tirés et permettent de s'en inspirer.

Le **chapitre 4** complète les stratégies, qui ont été généralisées pour être plus pertinentes au niveau mondial, avec des orientations méthodologiques pour les adapter aux contextes local et national.

# 2

## Les biens communs et les Directives





## 2. Les biens communs et les Directives

### 2.1 Que faut-il savoir lorsque l'on aborde le sujet des biens communs?

#### 1. La complexité des droits fonciers sur les biens communs

Les ressources naturelles, telles que les terres, les pêches et les forêts peuvent être utilisées comme des biens en commun. Cela signifie qu'un groupe de personnes (souvent entendu comme «communauté») utilise et gère ces ressources de manière collective. Parfois, le groupe peut aussi détenir des droits de propriété collective sur la ressource commune. Ces droits sont décrits dans les Directives (FAO/CSA 2012), par exemple aux paragraphes 8.2, 8.3, 8.7, 8.8, 9.2 et 9.4, et aussi dans le chapitre 2.3 de ce guide. Ces ressources naturelles, détenues par une collectivité, sont à distinguer des ressources détenues de manière individuelle par une personne ou par une famille, comme une parcelle agricole permanente, par exemple.

Les membres du groupe, les «détenteurs des droits», peuvent détenir des faisceaux de droits fonciers différents, variés et flexibles sur la ressource commune, qui a des frontières bien établies ou sujettes à variation. Ces droits fonciers peuvent être détenus de manière permanente ou temporaire et peuvent être périodiquement renégociés, modifiés, abrogés ou faire l'objet d'un consensus au sein de la communauté. Ils peuvent se superposer dans le temps et dans l'espace.

Par exemple, les pasteurs nomades peuvent détenir des droits saisonniers d'utilisation d'une parcelle de terre pour le pâturage et le fourrage du bétail, et des droits saisonniers pour chasser et pour utiliser des sources d'eau spécifiques. D'autres populations peuvent avoir le droit d'utiliser les arbres situés sur la même parcelle de terre pour collecter du bois de feu et des plantes médicinales à certaines conditions. D'autres personnes encore peuvent avoir le droit d'utiliser ces terres pour les cultiver à certaines périodes.

Le faisceau de droits peut inclure:

- des droits d'utilisation pour l'accès (par exemple, traverser un champ ou visiter un site sacré), pour la collecte (cueillir des plantes sauvages par exemple) et pour l'usufruit (par exemple, exploiter une ressource en vue d'un bénéfice économique);
- des droits de contrôle ou de prise de décision, notamment les droits de gestion (par exemple, planter une semence), les droits d'exclusion (par exemple, empêcher d'autres personnes

d'accéder aux pâturages) et des droits d'*aliénation* (par exemple, louer, transférer, ou vendre). La propriété est souvent considérée comme le droit de contrôler une ressource de manière exclusive.

Le droit d'exclure des tiers à utiliser les ressources est essentiel pour que certains groupes puissent sécuriser leurs droits fonciers, mais cela est souvent difficile et coûteux. Ce droit est important car l'utilisation des ressources communes peut se soustraire à une autre ou être sujette à rivalités: les portions de la ressource cultivées par un usager ne sont pas disponibles à d'autres. Outre le faisceau principal de droits fonciers sur les biens communs, il est également important de tenir compte du droit à restreindre les droits pour une durée illimitée et du droit à une procédure équitable et à une indemnisation (RRI, 2015).

Les droits fonciers sur les biens communs impliquent également des responsabilités pour une bonne gestion des ressources communes et une action collective pour veiller à ce que leur utilisation soit durable, efficace et équitable. Dans une large mesure, le groupe doit être capable de gérer et contrôler collectivement la ressource commune et d'attribuer des droits fonciers, c'est-à-dire de définir qui peut utiliser quelles (parties des) ressources, pour combien de temps et à quelles conditions, et doit pouvoir refuser aux non-membres l'utilisation des biens communs. Il faut donc également pour ce faire définir les limites des ressources communes de manière à réguler leur usage et les protéger de toute violation. Ces limites peuvent être fixes ou aléatoires et définies de plusieurs manières: par exemple selon la zone géographique, les périodes d'utilisation, le type d'équipement utilisé, la taille des récoltes, l'appartenance au groupe.

Selon le contexte juridique du pays et le degré des responsabilités et autorités compétentes, il existe différents statuts des biens communs:

- **Les biens communs – terres, pêches et forêts – sont publics ou appartiennent à l'État et sont utilisés et gérés de manière collective par des groupes locaux (ou des communautés).** Dans bien des cas ici, les gouvernements stipulent par voie législative que les terres, l'eau, les pêches et les forêts en commun sont publiques, en arguant du fait qu'elles sont des espaces «vides» ou sans propriétaires, ou que ces biens font office de «biens publics» grâce aux services environnementaux qu'ils apportent. Or, cela ne tient pas compte du fait que les biens communs sont détenus sous le régime coutumier par une ou plusieurs communauté(s). Ainsi, les communautés sont privées du droit à défendre légalement leurs droits coutumiers sur les biens communs.

Lorsque l'action collective des différents groupes d'usagers/membres du groupe est faible, voire lorsqu'aucune action n'existe, et que ces groupes détiennent des droits fonciers sur une même ressource commune détenue par l'État, s'applique le cas de l'«accès libre». Dans cette situation, la réglementation coutumière ou les institutions communautaires qui régissent les droits d'usage de manière collective, qui décident d'exclure des tierces personnes et gèrent les conflits entre usagers, qui concluent des accords, qui promeuvent un usage durable et qui empêchent l'exploitation excessive et la dégradation, sont inefficaces ou absentes. De ce fait, la propension à agir selon ses propres intérêts augmente et peut conduire à un usage excessif, une dégradation et à la perte de la ressource. C'est ce qu'évoque Hardin dans sa «Tragédie des biens communs» (Hardin, 1968). Le travail d'Elinor Ostrom (1990) et d'autres chercheurs<sup>1</sup> a montré qu'une action collective est cruciale pour régir les ressources communes.

---

<sup>1</sup> On pourra citer d'autres spécialistes, comme par exemple Bromley *et al.* (1992), McKean (2000), Agrawal (2003), Dietz, Ostrom et Stern (2003), Meinzen-Dick, Mwangi et Dohrn (2006) et Mosimane *et al.* (2012).

- **Les biens communs sont détenus par les populations autochtones ou par d'autres communautés selon des systèmes fonciers coutumiers, qui peuvent être reconnus juridiquement.** Dans ce cas, la ressource en commun peut être régie par un système foncier à base communautaire ou communal. Le terme «communal» est souvent utilisé pour désigner la région ou le territoire entier d'une communauté, en y incluant aussi bien les biens communs collectifs que les ressources détenues à titre individuel. Les biens communs peuvent être situés au sein de la région ou du territoire détenus par la communauté autochtone ou coutumière, et les différents membres de la communauté peuvent détenir des droits fonciers multiples ou se superposant sur la ressource commune. Dans un autre cas de figure, différentes communautés peuvent négocier et convenir d'attribuer certains droits sur certaines parties des ressources aux membres des différentes communautés pour un usage collectif permanent ou temporaire.

Or, dans de nombreux exemples, les gouvernements écartent les autorités considérées normalement comme propriétaires, s'octroyant ainsi abusivement la responsabilité de déterminer comment seront utilisées les ressources ou d'émettre des droits pour une utilisation commerciale sous la forme de concessions pour l'abattage du bois, l'extraction minière, l'agriculture industrielle et l'élevage sur les biens communs détenus sous le régime coutumier. Dans d'autres cas, les gouvernements se réservent d'importants droits de gestion, conduisant ainsi à une réglementation excessive sur les usages possibles des ressources et à des obstacles et des coûts élevés pour utiliser légalement les ressources collectives.

- **Des biens communs peuvent être nouvellement constitués lorsque des groupes (par exemple, des groupes d'usagers des forêts) se rassemblent pour mettre en place des règles et des normes pour utiliser, gérer et même posséder une ressource naturelle spécifique de manière collective.** Ces groupes peuvent aussi mettre sur pied une coopérative ou une association pour utiliser collectivement la ressource et organiser et planifier la production comme une collectivité. Ces biens en commun peuvent aussi être sujets aux scénarios décrits aux deux premiers points ci-dessus.

Afin de sécuriser les droits fonciers sur les biens communs et encourager l'action collective nécessaire au maintien des ressources communes, il est essentiel de déléguer les droits et les responsabilités pour la gouvernance des biens communs aux communautés ou aux groupes locaux et de reconnaître leurs droits fonciers collectifs (voir le chapitre 2.2 sur l'importance de sécuriser les droits fonciers sur les biens communs). Ainsi, le défi de la législation et de l'application de la loi passe par la prise en compte de la complexité, de la diversité et de la variabilité des faisceaux de droits fonciers sur les biens communs et de reconnaître les droits et les responsabilités des groupes ou des communautés à régir ces droits.

## 2. Qu'est-ce que la «communauté»?

Ce qui constitue un groupe ou une «communauté» varie selon la région ou le pays, selon les circonstances et selon la nature de la ressource en question. Aux fins du présent guide, la communauté s'entend au sens large comme une unité sociale et géographique complexe, comprenant différents types de membres ayant quelque chose en commun. Par exemple, les membres peuvent avoir en commun une certaine profession; une affiliation avec un groupe ethnique ou religieux; une histoire commune; une filiation ou une identité culturelle; une autorité, des règles et des normes communes sur l'accès aux ressources naturelles et à leur

utilisation; une résidence commune dans des établissements existants et anciens; un usage ou une occupation collectifs d'une zone géographique ou d'un territoire... ou une combinaison de tout cela. Une communauté peut donc être par exemple un simple village ou un ensemble de villages, un groupe de personnes au sein d'un village, un ensemble de familles, ou un ensemble de différents groupes d'usagers (par exemple, les éleveurs nomades, les agriculteurs sédentaires). Une communauté peut se définir grâce à ses traditions ou ses liens du sang, ou peut se définir elle-même, par exemple, par rapport aux usages de la ressource ou à des modèles spécifiques de droits fonciers (par exemple, une communauté de pêcheurs). Dans d'autres cas, une communauté peut être définie par une législation administrative (par exemple, les villages entendus comme organes gouvernementaux au niveau local).

**Les frontières sociales et géographiques entre les communautés peuvent être flexibles et renégociées et adaptées au fil du temps.** Elles peuvent aussi être simplement définies de manière vague, comme par exemple dans les régions forestières, où certaines frontières sont si éloignées des établissements humains et des principales régions ordinaires d'utilisation qu'aucune frontière géographique claire n'a été définie. Ces frontières peuvent ainsi apparaître floues aux nouveaux arrivants, alors que les titulaires des droits eux-mêmes peuvent parfaitement être au courant des membres et des frontières de la communauté. De plus, si les frontières sociales d'une communauté peuvent être facilement définies et respectées au sein d'une localité, sa composition peut varier à chaque naissance, décès, mariage ou migration.

**Les communautés sont soumises à une évolution constante. Dans bien des cas, elles ne constituent pas toujours des entités socialement homogènes clairement définies,** avec un pouvoir central légitime et responsable qui réglemente toujours les biens communs de manière durable et ouverte à tous, **mais sont plutôt caractérisées par des disparités et des inégalités de pouvoir.** Trois tendances socioéconomiques ont accéléré les processus de transformation: la migration et les habitats qui se déplacent; le passage graduel d'une économie de subsistance basée sur la solidarité communautaire vers une économie commercialisée et individualisée; l'officialisation d'institutions de gouvernance, qui implique le remplacement des institutions coutumières par des structures gouvernementales locales. **Dans ce contexte, il est primordial de parvenir à définir un concept réaliste de gouvernance communautaire pour les biens communs qui respecte les exigences d'une gouvernance autonome locale des ressources naturelles, tout en encourageant des bénéfices qui soient durables, équitables et ouverts à tous et des processus participatifs, transparents et accessibles.**

### 3. La diversité des systèmes juridiques

**Dans de nombreux pays, les biens communs sont réglementés grâce à différents systèmes fonciers coutumiers.** Un régime foncier coutumier désigne un système établi au niveau local avec ses normes, règles, institutions, pratiques et procédures ayant évolué à travers le temps et les usages. Les systèmes fonciers coutumiers ont acquis une légitimité sociale et sont négociés, maintenus et modifiés par les communautés locales. Les systèmes coutumiers peuvent être traditionnels ou autochtones, démocratiques ou hiérarchiques, transfrontaliers au niveau local ou international et différents systèmes coutumiers peuvent même coexister au sein d'un même pays. Les systèmes de gouvernance coutumiers ne sont pas toujours démocratiques et responsables et sont parfois très inégalitaires pour les femmes et corrompus par les élites. Ils sont souvent flexibles et évoluent continuellement pour faire face aux changements politiques, sociaux et environnementaux. Dans de nombreux pays, ils représentent les systèmes les plus légitimes et les plus importants. On

estime que plus d'1,5 milliard de personnes dans le monde organise sa relation au territoire selon les systèmes coutumiers (CLEP, 2008; Alden Wily, 2011b/7).

**Cependant, dans bien des cas, ces systèmes coutumiers ne sont pas reconnus juridiquement ni intégrés dans le droit écrit, ou seulement dans une certaine mesure.** Le droit écrit se réfère aux lois promulguées par les États. Même lorsque les systèmes législatifs reconnaissent les droits coutumiers, ces systèmes sont souvent inaccessibles aux communautés locales à cause des frais élevés pour en bénéficier (par exemple, pour l'accès aux tribunaux), à cause de la mainmise des élites, des importants obstacles administratifs, des capacités inadaptées au sein du gouvernement pour mettre en place et appliquer la législation, et pour le simple fait que les valeurs et les pratiques locales n'y sont pas reflétées.

Du fait de cette situation, les systèmes juridiques coutumiers et ceux reconnus dans le droit écrit – et parfois aussi certains systèmes juridiques religieux – peuvent se superposer et entrer en contradiction entre eux. Les biens communs sont alors soumis à deux, voire plus, systèmes de gouvernance, ce qui peut malheureusement parfois donner lieu à une «foire d'empoigne», lorsque les acteurs les plus influents choisissent le système juridique qui sert le mieux leurs intérêts. **Le défi ici est de trouver des chemins et des moyens adaptés pour intégrer les systèmes coutumiers et les systèmes législatifs tout en admettant que chacun des deux a peut-être besoin d'être réformé et amélioré pour respecter et réaliser les principes pour une gouvernance responsable des régimes fonciers, comme il est stipulé dans les Directives** (voir le chapitre 2.3 de ce guide technique et le paragraphe 3B des Directives).

## 2.2 Pourquoi devons-nous sécuriser les droits fonciers sur les biens communs?

1. **Pour de nombreuses personnes, les biens communs sont essentiels pour leur sécurité alimentaire, leurs moyens d'existence, leur identité culturelle et leur bien-être.** Par leurs ressources, ils sont un filet de sécurité en périodes difficiles, particulièrement pour les ménages vulnérables et les groupes marginalisés, pour les femmes, les populations sans terres et pour ceux ne possédant pas assez de terres à titre individuel pour se maintenir. Ils fournissent un accès direct à des produits comme le bois de feu, le fourrage, le poisson, les fruits et les plantes médicinales et s'inscrivent dans un cadre de génération de revenus qui va au-delà du niveau de subsistance grâce à l'usage commercial, à petite échelle, des ressources. Parallèlement, ils sont d'une valeur inestimable en termes d'équité, de justice et de stabilité sociale, d'identité culturelle et de sentiment religieux. Ils apportent d'importants services écosystémiques au niveau local et mondial: par exemple, en contribuant à l'atténuation du changement climatique, à la recharge des aquifères, à la protection des bassins versants et à la prévention de l'érosion des sols. Il est erroné de considérer les biens communs comme des terres incultes, vides ou comme des systèmes archaïques et dépassés. Ils sont, à travers le monde, à la base des moyens d'existence de nombreuses personnes dont les droits fonciers doivent être reconnus juridiquement et protégés de l'accaparement dû à la demande croissante et à la concurrence pour les ressources naturelles. Les biens communs sont souvent la première cible des acquisitions de terres à grande échelle et de leur commercialisation qui provoquent bien souvent des effets négatifs: restrictions involontaires sur les moyens d'existence locaux; liberté d'accès restreinte; dégradation et surexploitation de la ressource; expulsion et/ou déplacement économique des usagers locaux. Les usagers des ressources les plus faibles et plus défavorisés sont ceux qui sont le plus facilement expulsés.

- 2. Les droits fonciers sur les biens communs sont inextricablement liés à la concrétisation des droits de l'homme et doivent de ce fait être respectés.** Les États ont signé des déclarations et des traités contraignants portant sur les droits de l'homme, tels que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ICESCR), qui comprend, par exemple, le droit à l'alimentation et le droit à l'autodétermination. D'autres instruments ratifiés par les États comprennent, entre autres, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD) et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), qui protègent les droits à l'égalité et à la non-discrimination. Les États ont l'obligation légale de respecter, protéger et d'appliquer ces droits, qui s'appliquent également aux terres, aux pêches et aux forêts. Les Directives sont profondément ancrées dans la législation internationale relative aux droits humains et font spécifiquement référence à la Déclaration universelle des droits de l'homme, à la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du Travail (OIT) relative aux peuples indigènes et tribaux, à la Convention sur la diversité biologique (CDB), à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et à d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme.
- 3. Les biens communs sont viables s'ils sont régis collectivement et de manière efficace.** Étant donné la complexité des droits fonciers sur les biens communs, à la fois multiples et se superposant, et le passage progressif vers une société et une économie individualisées, les décideurs politiques et la communauté scientifique plaident souvent en faveur de la normalisation de droits individuels à la propriété privée. Les communautés peuvent être séduites par les plus grands avantages apportés par un système individualisé lorsque ce dernier est présenté de façon sommaire. Toutefois, cette approche simplifie à l'extrême la situation complexe des droits fonciers sur les biens communs et affaiblit ou prive les titulaires de droits fonciers légitimes de leurs droits à utiliser et à gérer les ressources communes. Souvent, les mesures d'attribution de titres fonciers à l'échelle individuelle ou familiale n'ont pas réussi à protéger des ressources qui étaient au départ gérées en tant que biens communs. De plus, certaines ressources peuvent être gérées de manière plus productive et plus viable lorsqu'elles ne sont pas divisées en parcelles détenues à titre individuel mais gérées collectivement comme un tout. Les ressources en effet ne peuvent pas toujours être délimitées ou sont mobiles (comme les pêches par exemple) ou alors elles ne produisent certains produits ou services écosystémiques que si elles sont gérées ensemble en grandes unités (par exemple, les couloirs de transhumance pour les pasteurs ou la connectivité écologique pour la diversité biologique). Par exemple, il peut être nécessaire de gérer les forêts comme de grandes unités pour préserver leur contribution à la protection des eaux, des sols, de la biodiversité et du climat local. Un argument qui vaut également pour les lacs et autres systèmes hydriques. Gérés collectivement, des systèmes de gestion plus adaptés et durables peuvent être appliqués, comme l'utilisation en rotation des forêts ou des pâturages en commun. Cette technique peut aider notamment à répartir les risques dans les environnements fragiles, pour des ressources extrêmement variables en termes de production (par exemple, les pâturages en terres arides). Se partager la zone systémique de la ressource et décider conjointement de l'endroit à consacrer à une utilisation pour une période donnée est plus viable que diviser les terres en parcelles individuelles et imposer ainsi le risque de catastrophe à certains usagers. La normalisation de la propriété privée individuelle peut aussi codifier des rapports de force, comme par exemple entre les hommes et les femmes, causant un enlèvement dans les systèmes fonciers coutumiers et paralysant la flexibilité de ces systèmes. En outre, des droits collectifs permettent d'empêcher la vente de terres, de pêches et de forêts, à des personnes tierces, dans la mesure où la décision de vendre incombe uniquement à la communauté et non à des particuliers.

**4. Sécuriser les droits fonciers sur les biens communs peut inciter à utiliser les ressources naturelles d'une manière écologiquement durable et à investir dans la productivité des systèmes de ressources.** En principe, les communautés ont un intérêt à utiliser les ressources de manière continue. Dans de nombreux systèmes fonciers coutumiers, la foi dans l'équité intergénérationnelle, portée par la culture et les traditions, encourage à la protection des ressources. Toutefois, une sécurité juridique sur les droits fonciers, une action collective et des systèmes de gouvernance communautaires forts sont nécessaires pour éviter une utilisation excessive des ressources (voir également le chapitre 2.1 sur la question de l'«accès libre»). Lorsqu'ils existent, une utilisation durable par tous ceux qui tireront des bénéfices de la ressource commune sera encouragée. Pour ce faire, il est nécessaire de mettre en place un ensemble clair de lois et de mécanismes pour la responsabilité et le contrôle, convenu conjointement par tous les détenteurs de droits fonciers. Attribuer aux communautés l'autorité et la responsabilité de régir tout l'ensemble des droits fonciers sur les ressources peut non seulement être amélioré, mais doit en outre intégrer des obligations quant à une utilisation durable, productive et ouverte à tous, ainsi qu'une gestion et une protection efficaces des biens communs.

## 2.3 Que disent les Directives à propos des droits fonciers sur les biens communs?

Les Directives renferment cinq messages importants pour la gouvernance foncière des biens communs.

### 1. Toute action concernant les régimes fonciers et leur gouvernance doit être conforme aux obligations internationales relevant des droits de l'homme

Si les Directives sont par nature non contraignantes, elles possèdent une portée juridique importante dans la mesure où elles sont ancrées dans la législation contraignante relative aux droits de l'homme au niveau international. Elles ont été élaborées pendant trois années grâce à un processus de négociation participatif et ouvert sans précédent entre les États, les organisations de la société civile, les mouvements paysans et le secteur privé, et ont été adoptées à l'unanimité par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) en 2012. Les Directives rappellent à maintes reprises que «les États devraient s'assurer que toutes les actions relatives au foncier et à sa gouvernance sont 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» (par exemple, aux paragraphes 4.2, 4.3, 9.3). Par exemple, les Directives se réfèrent à la Déclaration universelle des droits de l'homme, à la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du Travail (OIT) relative aux peuples indigènes et tribaux, à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et à la Convention sur la diversité biologique (CDB). Elles contiennent également des dispositions sur l'égalité entre les sexes qui sont conformes avec la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), sur les normes sur la transparence et l'intégrité des gouvernements comme évoquées dans la Convention des Nations Unies contre la corruption et sur la jurisprudence des tribunaux relatifs aux droits de l'homme soutenant les normes sur le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

D'abord et avant tout, les Directives décrivent les obligations des États mais aussi les responsabilités des acteurs non étatiques, y compris des «organisations d'agriculteurs et de petits producteurs, pêcheurs et utilisateurs de la forêt, des peuples autochtones et autres communautés, de la société civile, du secteur privé, du monde universitaire, et de toute personne concernée par la gouvernance foncière» (paragraphe 1.2). Ils proposent dix principes de mise en œuvre, fondés sur les droits de l'homme, sur la manière dont les acteurs étatiques et non étatiques doivent mettre en place des procédures pour une gouvernance responsables des régimes fonciers: dignité humaine, non-discrimination, équité et justice, égalité des sexes, approche holistique et durable, consultation et participation, état de droit, transparence, obligation de rendre compte et amélioration continue (paragraphe 3B).

ENCADRÉ 2:  
**Les 10 principes directeurs  
 de mise en œuvre d'une  
 gouvernance responsable  
 des régimes fonciers  
 (paragraphe 3B)**

Source: FAO/CSA, 2012/4-5.

- 1. Dignité humaine:** Reconnaître la dignité intrinsèque et les droits de l'homme – égaux et inaliénables – de tous les individus.
- 2. Non-discrimination:** Nul ne saurait être soumis à une discrimination en vertu de la législation ou de politiques, ou dans la pratique.
- 3. Équité et justice:** Reconnaître que l'égalité entre les individus puisse devoir passer par la reconnaissance des différences qui existent entre eux et par l'adoption de mesures concrètes, y compris des mesures d'émancipation, pour promouvoir, dans le contexte national, des droits fonciers équitables ainsi qu'un accès équitable aux terres, aux pêches et aux forêts pour tous, hommes et femmes, jeunes, et personnes vulnérables et traditionnellement marginalisées.
- 4. Égalité des sexes:** Garantir que les hommes et les femmes jouissent de tous les droits fondamentaux sur un pied d'égalité, tout en reconnaissant les différences existant entre les femmes et les hommes et en prenant, si nécessaire, des mesures spécifiques visant à accélérer la réalisation de l'égalité dans la pratique. Les États devraient faire en sorte que les femmes et les filles jouissent de l'égalité des droits fonciers et de l'égalité d'accès aux terres, aux pêches et aux forêts, indépendamment de leur situation au regard de l'état civil ou de leur situation matrimoniale.
- 5. Approche holistique et durable:** Reconnaître que les ressources naturelles et leur utilisation sont étroitement liées et adopter une approche intégrée et durable pour les administrer.
- 6. Consultation et participation:** Avant que les décisions ne soient prises, s'engager auprès de ceux qui, détenant des droits fonciers légitimes, pourraient être affectés par ces décisions, et rechercher leur appui, et prendre en compte leur contribution; prendre en considération le déséquilibre des rapports de force entre les différentes parties et assurer une participation active, libre, efficace, utile et en connaissance de cause des individus ou des groupes aux processus de prise de décision.
- 7. État de droit:** Adopter une approche fondée sur les droits, au moyen de lois largement diffusées dans les langues appropriées, s'appliquant à tous, mises en œuvre sur la base de l'égalité, allant de pair avec l'indépendance de la justice, conformes aux obligations existantes découlant de la législation nationale et du droit international, et tenant dûment compte des engagements volontaires contractés en vertu des instruments régionaux et internationaux applicables.
- 8. Transparence:** Définir clairement et diffuser largement les politiques, les lois et les procédures, dans les langues appropriées, et faire largement connaître les décisions prises, dans les langues appropriées et sous une forme accessible à tous.
- 9. Obligation de rendre compte:** Tenir les individus, les organismes publics et les acteurs non étatiques responsables de leurs actes et de leurs décisions, conformément aux principes de l'état de droit.
- 10. Amélioration continue:** Les États devraient améliorer les mécanismes de suivi et d'analyse de la gouvernance foncière, afin de mettre au point des programmes fondés sur des données probantes et de consolider les améliorations apportées en permanence.

## 2. Les droits fonciers sur les biens communs sont légitimes

Les Directives invitent clairement les États à assurer la reconnaissance juridique, le respect et la protection de tous les droits fonciers légitimes, leurs titulaires et les systèmes fonciers y relatifs, et à promouvoir et à faciliter leur plein exercice (paragraphe 3A). Cela signifie que:

- les droits fonciers légitimes ne sont pas seulement privés ou publics, mais aussi communautaires, collectifs, autochtones et coutumiers (paragraphe 2.4, 8.2, 8.3, 9.2, 9.4). Ils comprennent les droits ancestraux (paragraphe 9.5), les droits traditionnels (paragraphe 8.7, 8.8), les droits fonciers subsidiaires, tels que le droit de cueillette (paragraphe 7.1, 12.9), les droits d'utilisation (paragraphe 1.2/1), les droits qui se superposent et les droits saisonniers (paragraphe 20.3), les droits partagés (paragraphe 9.4), les droits non enregistrés (paragraphe 7.3), les droits fonciers coutumiers qui ne sont pas actuellement protégés par la loi (paragraphe 4.4, 5.3), les droits informels (paragraphe 10.1), les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels (paragraphe 4.8) et les droits des femmes et des hommes à jouir des mêmes droits fonciers (paragraphe 7.4).
- non seulement les particuliers, mais aussi un groupe (ou une communauté) peuvent être titulaires de droits (paragraphe 8.2).
- les droits de gestion et d'usage collectif des terres, pêches et forêts publiques devraient être reconnus et protégés, tout comme les systèmes fonciers qui y sont associés, y compris les systèmes fonciers coutumiers et les ressources communes elles-mêmes (paragraphe 8.3).

Ces droits fonciers légitimes devraient être sécurisés et juridiquement protégés face à la violation, l'extinction, l'expulsion arbitraire ou forcée (paragraphe 4.4, 4.5, 7.1, 7.6, 9.5, 10.6) et l'utilisation non autorisée (9.8). Ils devraient aussi être pris en compte dans l'aménagement du territoire (paragraphe 20.3).

Les Directives appellent les États à définir clairement les catégories de droits considérées comme légitimes dans le contexte national et à les rendre publiques, à travers un processus transparent, participatif et consultatif en conformité avec les Directives (paragraphe 3B, 4.4, 8.2).

## 3. Les communautés doivent participer et être consultées

Dans les Directives, une des principales exigences en matière de procédures est la participation et la consultation: «Avant que les décisions ne soient prises, s'engager auprès de ceux qui, détenant des droits fonciers légitimes, pourraient être affectés par ces décisions, et rechercher leur appui, et prendre en compte leur contribution; prendre en considération le déséquilibre des rapports de force entre les différentes parties et assurer une participation active, libre, efficace, utile et en connaissance de cause des individus ou des groupes aux processus de prise de décision.» (paragraphe 3B.6)

Cela donne aux communautés qui détiennent des droits fonciers un important droit à être consultées et à participer aux prises de décision pouvant les affecter, tel que la participation à la formulation et à la mise en œuvre des politiques et de la législation, aux décisions sur l'attribution des droits fonciers et à celles sur le développement territorial (paragraphe 4.10, 5.5, 9.2, 9.10, 8.6, 8.7). Pour les peuples autochtones, les Directives exigent en outre l'application du «consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause» conformément à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (paragraphe 9.9 des Directives) et à d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme, y compris l'application de cette normative avant tout projet d'investissement. La norme du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause s'applique aussi au zonage et à la vente de concessions sur les ressources, à l'acquisition de terres, à leur location et aux projets de l'État pour le développement des ressources ou leur extraction (voir aussi FAO, 2014b).

Les acteurs étatiques et non étatiques sont appelés à fournir une assistance technique et juridique aux communautés afin de faciliter et d'assurer leur participation, notamment celle des groupes vulnérables et marginalisés (paragraphe 9.10).

#### **4. On devrait déléguer la responsabilité et l'autorité sur les biens communs, reconnaître la gouvernance autonome et intégrer les systèmes coutumiers et statutaires**

En général, les Directives attribuent aux communautés un rôle central dans la gouvernance et la gestion des terres, pêches et forêts communes et visent à déléguer la responsabilité et l'autorité sur les biens communs et les dispositions foncières collectives (paragraphe 8.7, 8.8, 9.2, 9.4). Les États ont la faculté d'attribuer des droits fonciers sous des formes différentes, allant d'une utilisation limitée à la pleine propriété (paragraphe 8.8). Ils devraient spécifier dans leurs politiques la délégation de responsabilité et des droits pour la gouvernance foncière (paragraphe 8.7), et déterminer s'ils se réservent ou non le droit à toute forme de contrôle sur les terres, pêches et forêts attribuées (paragraphe 8.8). Les États doivent s'assurer que leurs politiques d'attribution soient conformes aux objectifs sociaux, économiques et environnementaux plus généraux (paragraphe 8.1), que les politiques tiennent compte des valeurs sociales, culturelles, spirituelles, économiques, environnementales et politiques des terres, des pêches et des forêts (paragraphe 9.7), et qu'elles ne menacent pas les moyens d'existence des populations en les privant d'un accès légitime à ces ressources (paragraphe 8.7).

En outre, les Directives appellent les États à reconnaître et à protéger les droits des peuples autochtones et des autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers à administrer leurs ressources de façon autonome (paragraphe 9.2). Ces droits sont soumis aux normes relatives aux droits de l'homme, c'est-à-dire que «si des réformes constitutionnelles ou juridiques renforcent les droits des femmes de sorte que ceux-ci se trouvent en contradiction avec le droit coutumier, toutes les parties devraient coopérer pour intégrer ces changements dans les systèmes fonciers coutumiers» (paragraphe 9.6). Ils sont aussi soumis à l'objectif d'assurer un accès équitable, sûr et durable et à celui d'assurer des processus de prises de décisions qui soient participatifs et ouverts à tous (paragraphe 9.2). Parallèlement, «les États devraient envisager d'adapter leurs cadres politique, juridique et organisationnel de manière à reconnaître les systèmes fonciers des peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers» (paragraphe 9.6).

#### **5. De nombreuses tâches administratives sont concernées par la mise en œuvre des droits fonciers sur les biens communs**

Les Directives accordent la plus haute importance à la réalisation des tâches administratives ci-dessous pour s'assurer que les droits fonciers sur les biens communs soient bien appliqués dans la pratique:

- Fournir un système unique, ou un cadre intégré, afin d'assurer que les droits fonciers collectifs, les droits de propriété privée à titre individuel et les droits fonciers publics soient enregistrés dans le même système et de permettre l'identification de droits concurrents ou se superposant (paragraphe 17.1, 17.2, 17.4, 9.8). Organiser, faire circuler et diffuser les informations associées de manière transparente et accessible et dans des langues appropriées et compréhensibles (paragraphe 8.4, 8.9, 9.4, 9.8, 11.5, 17.1). Les informations sur les droits, sur les détenteurs desdits droits et sur les unités spatiales auxquelles ces droits se rattachent devraient être reliées entre elles (paragraphe 17.4).

- Assurer la cartographie des droits fonciers et des utilisations des ressources par des approches adaptées au niveau local (paragraphe 7.4, 9.8, 17.3), et s'assurer que l'aménagement du territoire tienne compte des droits fonciers sur les biens communs, concilie et appuie les différentes utilisations et intérêts, et prenne en compte les méthodes d'aménagement coutumières (paragraphe 20.1, 20.2, 20.3). S'attacher à faire comprendre les enjeux fonciers transfrontières qui ont des répercussions sur des communautés, notamment en ce qui concerne les zones de pâturage ou de transhumance ou les zones de pêche artisanale qui chevauchent des frontières internationales (paragraphe 22.2)
- Exiger que les systèmes d'estimation de la valeur foncière tiennent compte des valeurs non marchandes, comme les valeurs sociales, culturelles, religieuses, spirituelles et environnementales (paragraphe 18.2, 9.1).
- S'assurer que les transferts de droits n'aient pas d'impacts indésirables sur les communautés locales, protéger les droits fonciers des petits producteurs, et assurer la participation juste et équitable des groupes communautaires dans le processus (paragraphe 11.2, 11.3, 11.8). Assurer des investissements responsables et transparents, qui ne devraient pas nuire, devraient comporter des mesures de sauvegarde contre la privation des détenteurs de droits fonciers légitimes et contre les dommages environnementaux et devraient respecter les droits humains (paragraphe 12.4, 21). Les États devraient envisager d'encourager une gamme de modèles d'investissement et de production qui n'aboutissent pas à des transferts à grande échelle de droits fonciers à des investisseurs, et ils devraient encourager les partenariats avec les détenteurs locaux de droits fonciers (paragraphe 12.6).
- Faire usage de mesures et de moyens non classiques de règlement des différends qui soient justes, fiables, rapides, abordables, tenant compte de l'égalité des sexes, accessibles, non discriminatoires et efficaces, conformément aux normes internationales en matière de droits de l'homme (paragraphe 21.1, 21.3, 25.3, 9.11). Assurer un accès à la justice, y compris aux tribunaux, aux juristes, aux services administratifs et judiciaires, et fournir un appui technique et juridique ainsi qu'une assistance (paragraphe 6.6, 4.7, 10.3, 21.6).
- Prévenir la corruption liée à l'attribution des droits et aux processus de règlements des différends (paragraphe 6.9, 9.12, 10.5, 21.5).
- S'assurer que les mécanismes compétents responsables de la gouvernance des régimes fonciers disposent entre autres des moyens humains, matériels, financiers adaptés, ainsi qu'une formation convenable en la matière, abordant notamment le thème de la délégation (paragraphe 8.10). Fournir un appui technique et juridique pour l'exercice des droits et l'accomplissement des devoirs (paragraphe 7.4, 7.5) et une assistance pour renforcer la capacité des communautés à participer aux processus de prises de décision et de gouvernance (paragraphe 9.2, 9.10).
- Assurer une protection à long terme et une utilisation durable des terres, des pêches et des forêts; promouvoir une gestion durable et diversifiée, y compris au moyen d'approches agroécologiques et d'une intensification durable (paragraphe 20.5); refléter les liens étroits qui existent entre les terres, les pêches, les forêts et l'utilisation qui en est faite dans les cadres politiques, juridiques et organisationnels et établir une approche intégrée de leur gestion (paragraphe 5.3).
- Contrôler et examiner régulièrement les cadres politiques, juridiques et organisationnels, de manière qu'ils restent efficaces (paragraphe 5.8) et assurer un suivi du résultat des programmes d'attribution des droits fonciers, au regard des objectifs sociaux, économiques et environnementaux plus généraux (paragraphe 8.11).



# 3

## Les stratégies pour une gouvernance foncière responsable des biens communs





## 3. Les stratégies pour une gouvernance foncière responsable des biens communs

La concrétisation des droits fonciers sur les biens communs exige des mesures spécifiques de la part des acteurs étatiques et non étatiques. Basé sur les dispositions des Directives, ce chapitre propose 12 stratégies issues d'expériences partout dans le monde, pouvant servir de sources d'inspiration pour un contexte particulier. Elles identifient les aspects principaux nécessaires pour renforcer ou réformer la gouvernance responsable des régimes fonciers afin de sécuriser les droits fonciers sur les biens communs, et sont illustrées par des exemples pratiques concrets. Par leur caractère interdépendant et complémentaire, il faut les considérer comme un ensemble complet.

En substance, les stratégies proposent des orientations dans trois domaines d'action:

- la reconnaissance et la protection juridiques des régimes fonciers sur les biens communs tout en adaptant le cadre juridique (stratégies 1-5);
- s'assurer que les droits fonciers applicables aux biens communs seront appliqués efficacement sur le terrain (stratégies 6-8);
- venir en appui aux communautés pour qu'elles fassent bon usage du cadre juridique, qu'elles exercent leurs droits et en jouissent (stratégies 9-12).

Au sujet des rôles et des responsabilités concernés par la mise en œuvre de régimes fonciers sécurisés pour les détenteurs de droits légitimes sur les biens communs, les Directives envoient un message clair aux États quant à leurs obligations et aux acteurs non étatiques quant à leurs responsabilités. Les stratégies qui suivent s'appuient sur ces dispositions et montrent de manière claire quelles sont les obligations et les responsabilités des États, des communautés, des organisations de la société civile et du secteur privé dans la mise en œuvre des droits fonciers sur les biens communs. On y fait également mention d'autres parties prenantes, tels que donateurs et monde universitaire, qui sont reconnus par les Directives et dont les contributions sont très intéressantes pour réaliser la gouvernance responsable des biens communs.

### 3.1 Stratégies pour une reconnaissance et une protection juridiques

1

Reconnaître juridiquement des droits fonciers légitimes sur les biens communs ainsi que leurs détenteurs en déléguant l'autorité et la responsabilité pour administrer les biens communs et en étant conditionné par des exigences juridiques en faveur d'une gouvernance responsable, durable et ouverte à tous.

2

Renforcer ou mettre en place un cadre juridique qui mette l'accent sur des règles de procédure afin de s'adapter à la complexité, la diversité et la flexibilité des droits fonciers sur les biens communs.

#### ENCADRÉ 3:

**Comment administrer de manière responsable les droits fonciers sur les biens communs: 12 stratégies pour les États, les communautés, les organisations de la société civile et les acteurs du secteur privé**

- 3 Convenir de règles sur l'utilisation des biens communs, cartographier leurs frontières et les enregistrer en suivant un processus local qui soit négocié et accessible à tous.
  - 4 Mettre en place un processus d'élaboration des politiques et des lois qui permette aux communautés et à la société civile de participer.
  - 5 Promouvoir des activités de sensibilisation pour encourager les droits fonciers sur les biens communs.
- 3.2 Stratégies de mise en œuvre par les États et les détenteurs de droits**
- 6 Renforcer ou mettre en place progressivement des structures de gouvernance communautaires qui soient responsables et ouvertes à tous.
  - 7 Encourager l'autonomisation des groupes marginalisés et vulnérables au sein des communautés pour un usage efficace des institutions communautaires.
  - 8 Renforcer ou développer les capacités de mise en œuvre des fonctionnaires d'État et y allouer des ressources humaines et financières.
- 3.3 Stratégies d'appui à l'exercice des droits**
- 9 Assurer un accès à la justice, reconnaître et intégrer les mécanismes au niveau local et permettre des activités de plaidoyer sur le plan juridique.
  - 10 Promouvoir l'utilisation viable sur le plan économique et durable sur le plan environnemental des biens communs afin de procurer des avantages sur le long terme pour les membres de la communauté.
  - 11 S'assurer que tout partenariat ou tout contrat avec des investisseurs contribue aux moyens d'existence locaux et ne violent pas les droits fonciers sur les biens communs ni les droits humains qui y sont associés.
  - 12 S'investir pour faciliter les processus multipartites pour l'examen de la législation et le contrôle des institutions, des procédures et de l'état de droit.

## 3.1 Stratégies pour une reconnaissance et une protection juridiques

### 1 Stratégie 1: Reconnaître juridiquement des droits fonciers légitimes sur les biens communs ainsi que leurs détenteurs en déléguant l'autorité et la responsabilité pour administrer les biens communs et en étant conditionné par des exigences juridiques en faveur d'une gouvernance responsable, durable et ouverte à tous

#### Justification

La reconnaissance juridique des droits fonciers légitimes sur les biens communs et leurs détenteurs devraient respecter deux exigences différentes qu'il faut réconcilier. D'un côté, les communautés devraient être juridiquement reconnues comme titulaires des droits, tout en leur

déléguant l'autorité et la responsabilité d'administrer ces biens communs selon leurs coutumes existantes et leur législation coutumière. De l'autre, une reconnaissance juridique doit comporter une gestion et une gouvernance des biens communs qui soient transparentes, responsables, durables et ouvertes à tous, tout en assurant des droits fonciers sûrs et équitables à tous les usagers légitimes des biens communs, qui ne sont pas toujours soumis à des structures de gouvernance coutumières. Ainsi, le cadre juridique doit assurer la délégation de l'autorité et de responsabilité de gouvernance des biens communs aux institutions communautaires, conditionnées à des exigences juridiques pour la légitimité, la responsabilité, la non-discrimination et l'accessibilité.

### **Recommandations spécifiques**

1. **La législation nationale devrait reconnaître et spécifier que les communautés peuvent être titulaires de droits en leur attribuant une personnalité juridique capable de détenir de manière collective des droits fonciers sur les biens communs.** Il est donc possible de reconnaître juridiquement une communauté en tant que titulaire de droits et ayant l'autorité et la responsabilité pour administrer ces droits de manière collective, et non comme une personne individuelle (voir la page 11 au chapitre 2.1 pour comprendre le sens de «communauté» dans ce guide). Les communautés doivent pouvoir détenir des droits substantiels, tels que les droits d'utilisation, de gestion et de propriété, et des droits procéduraux pour régir l'attribution de ces droits substantiels (voir la stratégie 2 sur les règles procédurales). Il est important que la délégation d'autorité et de responsabilité de gouvernance des biens communs intègre l'éventail complet des droits aux ressources, c'est-à-dire qu'elle inclut les droits sur différentes ressources interdépendantes (par exemple les terres, les arbres, la faune et les plans d'eau locaux), de manière à permettre et veiller à ce que la gestion et l'utilisation des biens communs soient durables et intégrées.
2. **La législation nationale devrait en outre stipuler que les droits fonciers sur les biens communs ont la même force, la même validité et la même applicabilité sur le plan juridique que les droits de propriété détenus à titre individuel et obtenus par le biais de systèmes judiciaires officiels.** Les droits fonciers sur les biens communs sont souvent régis selon des systèmes fonciers coutumiers existants ayant des règles, des normes, des pratiques et des pouvoirs reconnus et appliqués par les communautés. La législation doit donc reconnaître juridiquement et appuyer ces systèmes fonciers coutumiers légitimes où qu'ils soient pratiqués, conditionnés par des exigences locales pour une gouvernance responsable, transparente et ouverte à tous (voir la stratégie 2). Ces droits coutumiers doivent être reconnus comme valides et doivent être respectés par les gouvernements et les cours de justice, même s'ils ne sont pas (encore) enregistrés et s'ils n'ont pas de titre légal.
3. **La délégation d'autorité et de responsabilité sur la gouvernance des biens communs aux communautés doit se baser sur les applications de la communauté. Ces applications témoignent des frontières sociales et géographiques et des zones tampons des biens communs, et des processus d'établissement des règles de la communauté pour une gouvernance responsable et ouverte à tous et une gestion durable des biens communs, y compris la légitimité des organisations communautaires.** Une des mesures principales pour déléguer l'autorité et la responsabilité d'administrer les biens communs est d'identifier et de reconnaître juridiquement le «cadre» foncier de la communauté, c'est-à-dire ses frontières sociales et géographiques (voir la stratégie 3). Pour ce faire, il suffit simplement d'affirmer que les structures et les droits coutumiers au sein de ces frontières sont reconnus juridiquement à la condition qu'ils soient conformes avec les principes des Directives (voir l'encadré 2 à la page 16). L'État a le devoir d'établir et de faire appliquer les limites de territoire et doit respecter et cautionner les règles et les mécanismes établis au niveau communautaire.

Dans certaines communautés, des structures de gouvernance responsables, transparentes et ouvertes à tous, comme exposées dans les Directives, existent déjà et peuvent être appliquées. D'autres communautés peuvent avoir besoin d'un appui pour adapter et renforcer leurs institutions pour remplacer (par exemple) des institutions corrompues, discriminatoires et dominées par des hommes et pour appliquer (par exemple) les principes d'égalité entre les sexes (voir les stratégies 6 et 7). Les communautés doivent donc définir leurs propres structures, procédures et institutions de gouvernance communautaires, y compris la légitimité de leurs représentants, par des règles, des protocoles ou une constitution communautaires, conditions préalables à la délégation d'autorité et de responsabilité.

4. **Les structures de gouvernance communautaires peuvent prendre la forme d'un comité ou d'un conseil de gestion des ressources naturelles, ou celle d'un conseil territorial ou tout autre type de structure. Elles peuvent être un outil pour une gouvernance des biens communs qui soit légitime, responsable, transparente et ouverte à tous.** En fonction du contexte du pays, une telle structure peut se baser sur les institutions communautaires coutumières existantes ou faire partie du nouveau gouvernement local mis en place, ou encore être une combinaison des deux, lorsque les institutions gouvernementales et les communautés locales se réunissent, par exemple en gestion conjointe. Une telle structure peut déjà exister mais elle doit être renforcée, ou être nouvellement créée par une communauté: si elle le désire, cela peut être effectué en collaboration avec les institutions gouvernementales. Il est important de ne pas créer de structures parallèles. Ces structures serviront de cadre pour débattre publiquement des normes, des règles et des procédures de la communauté. Elles sont un outil pour améliorer la gouvernance communautaire et rendre responsables les détenteurs de droits et ceux à qui incombent des devoirs – à la fois les autorités coutumières et étatiques. Plus spécifiquement, elles sont un outil indispensable pour administrer et gérer les biens communs conformément aux objectifs vers une utilisation responsable, transparente, durable et ouverte à tous. La législation nationale doit veiller à ce que quiconque détient des droits fonciers légitimes sur les biens communs soit représenté de manière adaptée (au moins par des délégués) et puisse participer aux structures de gestion, quelle que soit leur forme. Ceci vaut en particulier pour les populations sans terres, dont les moyens d'existence reposent sur les biens communs, pour les femmes, les jeunes, les personnes âgées et les autres personnes marginalisées dans la communauté, mais aussi pour d'autres groupes, comme les éleveurs nomades. Par exemple, les structures de gestion et de direction pourraient être tenues d'inclure un nombre proportionnel de femmes pendant leur phase de création, avant que les communautés puissent obtenir un statut légal.
5. **Le cadre juridique doit veiller à ce que les autorités coutumières s'inscrivent dans des structures communautaires qui soient responsables, transparentes et ouvertes à tous, de manière à ce qu'elles soient préservées des détournements et des institutions communautaires dominantes et qu'elles n'abusent de leur pouvoir.** Une flexibilité suffisante est donc nécessaire pour permettre aux autorités coutumières de continuer à jouer un rôle de premier plan, conformément à leur légitimité dans leur contexte local spécifique, et ce d'une manière qui soit plus transparente et responsable. Toutefois, si les autorités s'avèrent faibles ou corrompues, d'autres acteurs et, si nécessaire, des représentants du gouvernement, peuvent avoir la possibilité de définir leurs rôles en étroite consultation avec la communauté au sens large, grâce à des accords: par exemple, en intégrant les autorités coutumières en tant que membres non élus dans la structure de gestion transparente et ouverte à tous. Ce faisant, les valeurs, les connaissances et les pouvoirs coutumiers peuvent toujours être respectés et utilisés, tout comme les autorités peuvent toujours être tenues pour responsables, permettant ainsi d'améliorer les fonctions d'encadrement.

## Dans quelle mesure les terres communautaires sont-elles sécurisées? Un aperçu de la reconnaissance juridique des biens communs en Afrique

Par Liz Alden Wily

Environ 80 pour cent du territoire africain sont des terres communautaires, dont 91 pour cent sont constituées de pâturages, forêts et marécages naturels qui, par tradition, sont détenus et utilisés collectivement (Alden Wily, 2016). Depuis 1990, 21 États africains sur 54 (soit 39 pour cent) ont amélioré la reconnaissance juridique des terres communautaires et 13 autres États (24 pour cent) sont en train d'améliorer leur législation à l'heure actuelle. Des millions d'Africains ruraux sont mieux connectés entre eux et au-delà des frontières et sont, d'année en année, plus vigilants quant aux conséquences de l'insécurité foncière. L'attribution par les États de terres rurales autour des villes aux promoteurs et l'attribution de territoires plus vastes aux industries agroalimentaires nationales et transnationales ont grandement accéléré la demande croissante des populations à faire reconnaître que ces terres étaient déjà en leur possession, au titre de normes établies par la communauté que l'État doit respecter.

Si cette reconnaissance est encore limitée pour la plupart des 700 millions d'habitants ruraux concernés, de nouveaux cas positifs de jurisprudence émergent. Ces derniers:

- i. reconnaissent les terres communautaires comme *appartenant déjà* à la communauté et les droits de la communauté qui en découlent comme droits de propriété, et protègent ces derniers en tant que tels dans la législation nationale. Ainsi, rassembler l'ensemble des preuves démontrant qu'une terre communautaire n'appartient à personne incombe à l'État ou à l'investisseur non membre de la communauté, et les terres ne peuvent être délibérément accaparées sans que des recherches ne soient menées au niveau local et de manière participative dans le cadre de procédures juridiques.
- ii. n'excluent *pas* de la reconnaissance évoquée ci-dessus des terres non agricoles comme les forêts, les régions boisées, les pâturages ou d'autres terres partagées traditionnellement.
- iii. établissent des *procédures* gratuites ou réellement abordables, accessibles au niveau local et simples à suivre grâce auxquelles les communautés (ou, le cas échéant, les membres d'une même famille) peuvent assez facilement enregistrer de manière officielle leurs droits et leurs terres, *si elles le désirent*.
- iv. assurent immédiatement que les *droits collectifs* soient aussi simples à enregistrer que les droits individuels, de sorte qu'une communauté ou une famille ou tout autre groupe n'ait pas besoin de diviser ses terres ni ne soit contraint à enregistrer une personne morale pour en conserver la propriété.
- v. reconnaissent les *institutions communautaires* comme l'autorité légitime sur tous les droits issus par la communauté et contribuent à ce que ces institutions soient soumises à des règlements et une surveillance au niveau national. Dans ce cas, de nouvelles conditions sont généralement nécessaires pour que les prises de décisions soient plus accessibles et démocratiques et pour interdire toute pratique coutumière qui bafouent les droits de l'homme.

Les études recensent 14 États ayant entériné dans leur législation au moins trois des éléments cités plus haut (Alden Wily, 2016 et les données disponibles sur l'Afrique à l'adresse <http://www.landmarkmap.org>). Plusieurs États francophones – notamment Madagascar, le Bénin et surtout le Burkina Faso – ont joué un rôle actif dans la mise en place de cadres locaux au sein desquels les droits communautaires peuvent être identifiés et certifiés. L'Afrique orientale anglophone – à savoir l'Ouganda, la Tanzanie, le Soudan du Sud et le Kenya – a fait des progrès remarquables en déclarant légalement et sans équivoque que les droits fonciers coutumiers, y compris les droits familiaux et autres droits collectifs, ont la même force et le même effet juridiques que les droits de propriété émis sous des systèmes désignés par l'État. Le Mozambique a fait de même.

La Tanzanie est un très bon exemple de pratiques améliorées (consulter l'adresse <http://www.landmarkmap.org/map/#x=78.42&y=-10.64&l=3>), car elle associe la reconnaissance des droits coutumiers au développement des institutions communautaires qui appuient cette reconnaissance. Profitant du fait que les autorités villageoises étaient déjà élues au moment des réformes foncières, la loi sur la propriété foncière dans les villages (Village Land Act) de 2002 a déclaré ces structures comme étant les administratrices légales de tous les droits fonciers sur les terres de leurs

CAS 1:  
Dans quelle mesure les terres communautaires sont-elles sécurisées?  
Un aperçu de la reconnaissance juridique des biens communs en Afrique,  
par Liz Alden Wily

Veillez consulter les stratégies 1, 2 et 11

Stratégie 1

Stratégies 2 et 3

Stratégie 1

Stratégies 1, 6 et 7

Stratégies 1, 3, 6 et 11

villages respectifs. Les territoires de tous ces villages couvrant 70 pour cent du pays, il était donc indispensable de reconnaître officiellement la portion de territoire appartenant à chaque village.

Chaque gouvernement de village peut établir un «registre foncier villageois» qui enregistre les droits et délivre des certificats sur demande. Toutefois, aucun droit détenu à titre individuel, familial ou autre ne peut être certifié tant que l'assemblée communautaire (la réunion trimestrielle de toutes les personnes adultes) n'ait enregistré la propriété commune de chaque villageois et défini des règles pour son usage ou sa mise en disposition. Ces propriétés sont généralement des terres de pâturages, des terres boisées et des marais que les membres se partagent, ainsi que des aires destinées aux services publics dans le village. Les villages voisins peuvent conclure des accords pour bénéficier d'un accès et d'une utilisation. L'accès, selon les règles coutumières, aux éleveurs nomades, ne peut pas être refusé mais ses conditions peuvent être négociées. La législation stipule la manière dont les gouvernements de villages réglementent les questions foncières et les procédures à suivre lorsque toute personne externe au village, y compris le gouvernement central ou local, cherche à acquérir une parcelle de terre à la communauté. La réglementation coutumière peut aussi s'appliquer à condition qu'elle n'aille pas à l'encontre des principes constitutionnels. Les droits coutumiers, y compris de propriété, peuvent également s'appliquer à des terres réservées, comme celles affectées aux forêts ou à la conservation de la faune. Il n'existe pas de fondements juridiques qui empêchent une communauté de détenir une forêt ou une réserve animale importantes au niveau national par un accord avec les autorités chargées de la conservation.

Il est dorénavant nécessaire d'augmenter la capacité des populations à exercer leurs droits. Beaucoup de communautés rurales ne connaissent pas leurs droits, peuvent être trompées par certains dirigeants ou sont peut-être trop promptes à croire les promesses des acheteurs et des investisseurs qui cherchent des terres. De la même manière, la législation elle-même peut être contradictoire sur plusieurs points importants. Certaines allégations font état de pratiques dans lesquelles les autorités ont redessiné les frontières afin de rendre les terres disponibles aux investisseurs dans le secteur de la canne à sucre ou d'autres cultures rémunératrices. L'agence des parcs nationaux a plusieurs fois étendu la superficie des parcs et des réserves jusqu'à empiéter largement sur les terres villageoises voisines, pour des raisons qui se sont avérées liées au développement d'hôtels privés ou à des intérêts commerciaux liés à la chasse (consulter, par exemple, l'adresse <https://intercontinentalcry.org/just-conservation/>). Les recours aux tribunaux commencent à se multiplier.

En Tanzanie et à travers tout le continent africain, les communautés et leurs défenseurs sont de plus en plus conscients que si réformer la législation est un objectif crucial, sensibiliser et accroître la vigilance sur les droits fonciers communautaires sera toujours une priorité.

#### Stratégie 9

#### Compléments de lecture

Alden Wily, L. 2012. From State to people's law: assessing learning-by-doing as a basis of new land law. In J.M. Otto et A. Hoekema, dir. *Fair land governance: how to legalize land rights for rural development*, pp. 85-110. Leiden, Leiden University Press. (disponible à l'adresse: <http://press.uchicago.edu/ucp/books/book/distributed/F/bo13215775.html>)

Alden Wily, L. 2014. The law and land grabbing: friend or foe? *Law and Development Review* 7(2): 207-242. (disponible à l'adresse: <http://www.degruyter.com/view/j/ldr.2014.7.issue-2/ldr-2014-0005/ldr-2014-0005.xml?format=INT>)

Alden Wily, L. 2016. Customary tenure: remaking property for the 21st century. In M. Graziadei et L. Smith, dir. *Comparative property law: global perspectives*. Cheltenham (R.-U.), Edward Elgar. (disponible avant sa publication officielle à l'adresse: [https://www.researchgate.net/publication/285584601\\_Customary\\_tenure\\_remaking\\_property\\_for\\_the\\_21\\_st\\_century](https://www.researchgate.net/publication/285584601_Customary_tenure_remaking_property_for_the_21_st_century))



## **2 Stratégie 2: Renforcer ou mettre en place un cadre juridique qui mette l'accent sur des règles de procédure afin de s'adapter à la complexité, la diversité et la flexibilité des droits fonciers sur les biens communs**

### **Justification**

Les droits fonciers sur les biens communs et les systèmes coutumiers qui les régissent sont complexes, multiples et flexibles. Il est essentiel de tenir compte de ces droits flexibles, qui se superposent, pour s'assurer que tous les usagers des ressources aient des droits sûrs et équitables sur les biens communs. Par exemple, octroyer des droits de propriété exclusifs à un seul groupe d'usagers peut nuire aux droits d'utilisation des biens communs de beaucoup d'autres personnes. En outre, des règles durables et adaptées pour la gestion et l'utilisation des biens communs demandent des ajustements flexibles spécifiques au contexte. La législation nationale doit tenir compte de cela en assurant un espace juridique suffisant à une telle flexibilité et diversité et pour les ajustements au niveau local des règles coutumières de la communauté. Par conséquent, la nature du cadre juridique doit avant tout se baser sur des règles procédurales plutôt que sur des règles substantielles. Cela signifie que la législation doit moins se concentrer sur la réglementation de ce qui doit être fait ou pas – la substance – mais plutôt sur la manière et par quelles procédures ces règles substantielles doivent être mises en place au niveau local.

### **Recommandations spécifiques**

- 1. Les règles procédurales doivent s'assurer que les communautés suivent certaines exigences minimales spécifiques lorsque sont prises les décisions sur les biens communs et les droits fonciers associés.** Ces exigences minimales quant à la procédure doivent être conformes aux Directives afin d'assurer que les intérêts des groupes marginalisés et vulnérables soient respectés, que soient pris en compte les intérêts des communautés voisines, que les autorités coutumières soient responsabilisées, que les biens communs sont gérés de manière durable, et que d'autres lois pertinentes, telles que les lois environnementales, soient respectées.
- 2. En conséquence, les règles procédurales relatives aux biens communs doivent comporter des procédures pour la composition des organes de décision; la participation, la communication et la consultation; la planification et le suivi et les mécanismes de règlements des différends.** Ces droits procéduraux permettent: d'obtenir des informations sur la gestion des biens communs; de participer, débattre et de voter lors des réunions; d'être élu à l'organe de décision; de revendiquer et d'exercer le droit substantiel de quiconque sur les biens communs; de porter plainte et de former recours en cas de violation de droits; de négocier et d'agir de même avec les autres détenteurs de droits fonciers. Les droits procéduraux sont nécessaires pour s'assurer que les droits substantiels ne soient pas uniquement consignés sur papier mais effectivement appliqués dans la pratique. Ces règles procédurales apportent en premier lieu aux communautés un espace juridique pour définir et convenir de règles et de mécanismes qui régiront le processus d'attribution de droits substantiels pour utiliser et gérer les biens communs et, dans un deuxième temps, pour attribuer ultérieurement ces droits à différents usagers.
- 3. Les règles procédurales relatives aux biens communs dans le cadre juridique national devraient s'inspirer des procédures appliquées sous la juridiction coutumière et les y**

intégrer dans la mesure où elles mènent à adopter des pratiques de gestion durables pour les biens communs et n'entrent pas en contradiction avec les règles de gouvernance responsable et ouverte à tous. L'intégration des systèmes juridiques coutumiers et statutaires implique que chacun des systèmes peut avoir besoin d'être réformé de manière à être conforme aux normes relatives aux droits de l'homme établies dans les principes des Directives. Le droit écrit relatif aux biens communs ne doit pas affaiblir la législation coutumière, mais plutôt s'en inspirer et l'encourager. Parallèlement, la législation coutumière ne doit pas, par exemple, discriminer les groupes vulnérables, désavantagés et marginalisés tels que les femmes, les populations sans terres, les pasteurs et autres groupes sociaux. Il en va de même pour les institutions et les structures coutumières légitimes, comme les mécanismes de règlement des différends (voir la stratégie 9). L'intégration doit aussi permettre d'éviter les «foires d'empoigne», où chacun choisit le système juridique qui sied le mieux à ses intérêts.

4. **Les règles substantielles sont nécessaires pour que soient pris en compte les principes de base généralement applicables et les besoins minimums: la durabilité environnementale, l'égalité des sexes, le respect des intérêts des groupes minoritaires et les restrictions concernant le transfert des droits fonciers sur les biens communs.** Les droits substantiels se réfèrent à l'usage autorisé des ressources communes – par exemple, les droit de pâturage et le droit de collecter du bois de feu – pour différents détenteurs de droits tels que les femmes, les hommes ou les populations sans terres. Ils peuvent comprendre des pouvoirs à transférer les terres, par exemple lors d'un héritage. Ils varient en force, en sécurité et en exclusivité: par exemple, l'usage exclusif de terres arables durant la saison des cultures et le pâturage partagé pendant les périodes de jachère. L'attribution de droits substantiels aux biens communs conditionne, par exemple, si les femmes ont ou non un accès équitable aux biens communs.

CAS 2:  
**Le pastoralisme des Sames et le concept des biens communs,**  
 par Ivar Bjørklund

### **Le pastoralisme des Sames et le concept des biens communs**

Par Ivar Bjørklund  
 Musée de Tromsø, Université de Tromsø

Le pastoralisme du peuple same, dans le nord de la Scandinavie, constitue un mode de vie qui dépend du renne domestique, que le peuple élève et gère comme sa principale subsistance. Cette adaptation s'opère traditionnellement grâce à un système de gestion flexible appelé *siida*, dont les membres, issus d'un système de filiation bilatéral, évoluent. Ce système a permis aux Sames d'établir des groupes de travail flexibles qui peuvent gérer l'accès fluctuant aux prairies et aux animaux. Les terres étaient détenues par l'État/la Couronne tandis que le renne était une propriété individuelle. Une organisation aussi flexible a permis d'améliorer les relations entre les populations, le renne et les prairies selon le cycle annuel. Systèmes fonciers relativement autonomes, ces régimes pastoraux informels ont survécu jusqu'à aujourd'hui (Bjørklund, 1990).

De par leurs droits fonciers coutumiers, il était naturel que dans la législation coutumière same, les membres d'un *siida* aient accès à certaines régions tout au long de l'année, mais les ressources (pâturages, poisson, gibier) pouvaient aussi être exploitées par d'autres personnes selon les circonstances, en négociant de manière informelle. En d'autres mots, la juridiction same et leur sens de la justice étaient enracinés dans leur pratique pastorale (Marin et Bjørklund, 2015).

Or, au début du XX<sup>e</sup> siècle, comme l'élevage du renne sauvage allait à l'encontre des intérêts des États, les gouvernements scandinaves ont commencé à contrôler les pratiques pastorales. Le franchissement des frontières nationales et les conflits avec les intérêts agricoles les ont conduit à prendre des mesures juridiques visant à restreindre et à contrôler les pasteurs sames et leur accès aux pâturages. Ce processus a marqué le commencement d'une intégration politique et

économique dans les États qui continue encore de nos jours. Cette évolution n'était pas la même d'un pays scandinave à l'autre, mais toutes ces mesures avaient en commun de négliger les formes traditionnelles de gouvernance – le *siida*. Alors que le *siida* était essentiel dans un système flexible de gestion des terres et de l'élevage, les autorités ont mis en place des unités administratives fixes avec des terres pastorales définies. Ces unités étaient redevables envers l'État. En Suède, elles étaient appelées *samebyar*, en Norvège *reinbeitedistrikter* et en Finlande *paliskunta*. De cette manière, deux systèmes de gouvernance ont coexisté pendant environ un siècle, pour la plupart indifféremment l'un de l'autre.

Les lois sur l'élevage des rennes introduites en Suède en 1971 et en Norvège en 1978 ont marqué un important changement de paradigme quant aux droits fonciers et leur gestion. D'un côté, l'élevage des rennes est devenu un droit exclusivement réservé aux Sames et les membres des unités administratives se sont vus donner des droits spécifiques pour l'élevage et la pêche à l'intérieur du territoire défini. De l'autre côté, les droits coutumiers individuels ou collectifs des pasteurs sames n'ont pas été reconnus. Aujourd'hui, toutes leurs pratiques pastorales sont devenues dépendantes des décisions législatives de l'État.

En outre, en Norvège, les terres pastorales d'hiver (que possédait l'État à l'époque) ont été redéfinies juridiquement comme étant des «pâturages communs» (*fellesbeite*), or ces pâturages communs ont été considérés comme des terres libres d'accès plutôt que d'être soumises aux pratiques de gestion collective basées sur la coutume et à la distribution informelle des terres entre les différents groupes des *siida*. Par conséquent, un nombre croissant de conflits est né, dans la mesure où quelques éleveurs ont commencé à occuper des zones de pâturages utilisées par d'autres, en suivant la législation à la lettre.

De plus, la compréhension juridique des pâturages d'hiver comme étant des «biens communs» a conduit à des réductions forcées du nombre de rennes, afin d'éviter ce que les autorités appelaient la «tragédie des biens communs». Ces réglementations ont conduit à dégrader encore davantage le système de gouvernance traditionnel des Sames et ses principes basés sur la législation coutumière, et ont mené à des conflits politiques entre les pasteurs et les autorités.

Les infractions sur les terres pastorales devenant de plus en plus courantes, des plaintes sont remontées jusqu'aux tribunaux et le problème des droits coutumiers autochtones des Sames s'est encore accru ces vingt dernières années, surtout en regard des conventions internationales relatives aux droits de l'homme, qu'a signées la Norvège. Les quelques affaires résolues à ce jour ont permis de faire reconnaître les droits et les pratiques des pasteurs, mais il reste à voir si cette clarification ne va pas entraîner des changements politiques et juridiques.

En raison de la propriété disputée par l'État sur la terre du Finnmark, la région la plus septentrionale de la Norvège, et des obligations relevant des conventions internationales sur les droits de l'homme (par exemple la Convention n° 169 de l'OIT), une nouvelle loi, en 2005, a défini le Finnmark comme étant la propriété de ses habitants. Toutes les terres de pâturages sont dorénavant administrées par un conseil dans lequel le Parlement same et le Conseil régional de Finlande (*Fylkestinget*) ont chacun trois représentants. Toutefois, en raison des intérêts concurrents et directs dans le même territoire de la part des industries – mines, éoliennes et activités de loisirs –, les décisions du conseil ne servent pas toujours les intérêts des pasteurs sames.

#### **Nous pouvons donc retenir de la situation des Sames que:**

1. Les efforts gouvernementaux accomplis au cours du siècle dernier pour intégrer les pasteurs à une bureaucratie nationale ont créé des problèmes profonds. Leurs unités d'élevage flexibles ne correspondaient pas avec le système administratif de l'État.
2. En définissant juridiquement les pâturages hivernaux des Sames comme des «biens communs», c'est-à-dire en y autorisant l'accès à tous les pasteurs sames, des conflits entre les éleveurs ont éclaté, car cette nouvelle définition ne reconnaissait pas les pratiques pastorales coutumières concernant l'utilisation des terres.
3. Afin de résoudre les conflits existants et d'en empêcher de nouveaux, il est recommandé de reconnaître juridiquement les droits fonciers et les pratiques de gouvernance coutumière des Sames.



Veillez consulter la stratégie 9

Stratégie 1

Stratégies 1, 2 et 3

Stratégies 1, 5 et 8

Stratégies 1 et 9

**Compléments de lecture**

**Marin, A. et Bjørklund, I.** 2015. A tragedy of errors? Institutional dynamics and land tenure in Finnmark, Norway. *International Journal of the Commons*, 9(1): 19-40. (disponible à l'adresse: <http://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/7977/article.pdf?sequence=1&isAllowed=y>)

**Bjørklund, I.** 1990. Sami reindeer pastoralism as an indigenous resource management system in Northern Norway: a contribution to the common property debate. *Development and Change* 21(1): 75-86. (disponible à l'adresse: [http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/1594/Sami\\_Reindeer\\_Pastoralism\\_as\\_an\\_Indigenous\\_Resource\\_Management\\_System\\_in\\_Nothern\\_Norway.pdf?sequence=1](http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/1594/Sami_Reindeer_Pastoralism_as_an_Indigenous_Resource_Management_System_in_Nothern_Norway.pdf?sequence=1))

### 3 Stratégie 3: Convenir de règles sur l'utilisation des biens communs, cartographier leurs frontières et les enregistrer en suivant un processus local qui soit négocié et accessible à tous

**Justification**

Appliquer de manière appropriée la législation pour sécuriser les droits fonciers sur les biens communs repose sur deux prérequis interdépendants. Tout d'abord, la reconnaissance juridique des biens communs nécessite de cartographier les frontières des biens communs et d'enregistrer les droits fonciers légitimes des différents groupes d'utilisateurs, tels que les pasteurs, les communautés de pêcheurs et les agriculteurs. Deuxièmement, cette mise en place nécessite de s'accorder sur des règles claires et respectées concernant l'usage des terres, pêches et forêts communes. De tels accords négociés servent en général de base à un enregistrement légal. Un enregistrement légal peut être un important prérequis pour s'assurer que les accords soient généralement respectés. Ces deux prérequis – la cartographie et l'enregistrement, de même que l'identification des règles de gouvernance collectives – seront plus faciles à mettre en œuvre grâce à un processus d'aménagement du territoire négocié et participatif au niveau local qui intègre tous les détenteurs de droits légitimes. L'intégration de plans d'aménagement, de plans de gestion des ressources naturelles et de cartes indiquant les frontières peut appuyer les détenteurs de droits légitimes à gérer les biens communs de manière durable et à protéger leurs droits de toute violation.

**Recommandations spécifiques**

**1. Les communautés, appuyées par les autorités gouvernementales, doivent s'engager dans un processus d'aménagement du territoire et de gestion des ressources naturelles qui soit participatif et effectué au niveau local, afin de définir les zones des biens en commun, de cartographier les frontières géographiques et sociales et pour convenir de règles d'utilisation des zones communes d'une manière qui soit durable, efficace et ouverte à tous.** Ce processus de planification devrait donner lieu à un accord négocié entre tous les détenteurs de droits fonciers légitimes sur les biens communs et les usagers des ressources voisins, en tenant compte des règles déjà existantes. La cartographie des biens communs doit être élaborée à partir d'un processus à l'échelle locale et ouvert à tous, en incluant une analyse des données suivantes et un accord sur:

- les limites sociales et géographiques de la communauté, en incluant tous les différents groupes sociaux intéressés qui détiennent des droits fonciers légitimes sur les zones comportant des biens communs, et qui régissent de manière collective les droits fonciers des ressources apportées par ces biens. Ces limites peuvent être fixes ou changeantes et peuvent être définies selon différentes variables: par exemple, l'aire géographique, les périodes d'utilisation, le type d'équipement utilisé, la taille des récoltes, l'appartenance à un groupe;
- les différents modèles, flexibles, d'utilisation de la ressources, les zones tampon et les besoins futurs, ainsi que les droits fonciers associés;
- les sites culturels et sociaux qui sont importants aux yeux des détenteurs de droits fonciers légitimes.

Définir les zones de biens communs implique généralement de définir également les aires utilisées à titre individuel, y compris les règles spécifiques à ces aires pour lesquelles des droits collectifs pourraient être revendiqués: par exemple, les passages utilisés par les pasteurs ou l'accès aux points d'eau.

Ainsi, les cartes et les registres fonciers qui y sont associés renseignent sur les frontières des biens communs, les différents droits fonciers, les titulaires de ces droits et l'utilisation qui est faite de la ressource. Le processus de cartographie et d'aménagement pourrait être dirigé par un comité de gestion des ressources naturelles communautaire ou par d'autres structures collectives (voir la stratégie 1). Les autorités gouvernementales, et si nécessaire, en collaboration avec les organisations de la société civile (OSC), peuvent aussi être impliquées, pour apporter des orientations et des informations techniques, et pour assurer que les services nécessaires à la mise en œuvre du plan soient fournis. L'État doit aussi assurer que les procédures locales soient conformes à la législation, à l'aménagement du territoire général et aux objectifs, ainsi qu'aux principes d'intégration, de transparence et de durabilité (voir la stratégie 1). Il peut être nécessaire d'impliquer les OSC pour faciliter le processus de planification. Les OSC peuvent contribuer à assurer que tous les acteurs pertinents et les détenteurs de droits légitimes soient impliqués, qu'ils puissent représenter leurs intérêts et enregistrer leurs droits fonciers, et qu'ils ne soient pas discriminés dans les négociations au sujet des frontières. Cela est particulièrement important pour les personnes vulnérables ou qui sont discriminées, comme les femmes, les populations sans terres et les utilisateurs temporaires des ressources, entre autres.

Les autorités gouvernementales doivent reconnaître tous les types de preuves légitimes au niveau local (par exemple les cartes, les registres historiques, les preuves orales) et prêter leur concours grâce à des technologies fiables et durables sur le plan local comme le GPS, les appareils mobiles de cartographie, les logiciels d'enregistrement foncier, l'orthophotographie et les ressources financières nécessaires. En cas de litige, les autorités gouvernementales doivent assumer un rôle de médiateur et, en cas de différends persistants, fournir des services juridiques.

## **2. Certains points peuvent être discutés et approuvés au cours de la planification de la gestion des ressources naturelles, et consignés dans les règlements et les protocoles de la communauté, comme suit:**

- La documentation de tous les détenteurs de droits fonciers légitimes sur les ressources communes, leurs droits fonciers et les usages respectifs des ressources communes (y compris le type de ressources, son utilisation, à quel moment et pendant combien de temps) et un consensus sur un accès et une utilisation équitable. La documentation sur les droits légitimes des communautés voisines peut aussi être incluse.

- Les plans, les dispositions et les normes minimales environnementales pour un usage et une gestion durables des biens communs par tous les usagers des ressources. À cette fin, il est recommandé d'identifier, de documenter et de tenir compte des pratiques de gestion coutumières qui ont prouvé leur durabilité au cours du temps.
- Les principes et les outils nécessaires à la négociation, y compris la réciprocité, les systèmes tarifaires et la fréquence des futures négociations.
- Les accords de partage des avantages, en particulier avec les membres sans terres de la communauté, par exemple ceux utilisant les forêts communes pour la collecte du bois de feu et les produits forestiers non ligneux.
- Un plan sur les moyens de générer des revenus provenant des biens communs sur le long terme – y compris, par exemple, un consensus sur l'utilisation commerciale des biens communs et sur les investissements souhaités pour les installations de traitement – afin d'exploiter des filières locales (voir la stratégie 10).
- Des normes pour le suivi, effectué par la communauté, de la mise en œuvre d'un plan de gestion des ressources naturelles, d'un plan territorial, d'un plan d'utilisation ou de tout autre type de plan d'utilisation durable; de la même manière, des normes pour les conditions des ressources naturelles impliquées dans les processus de production, et des sanctions en cas de violation des règles et des accords.

**3. Les détenteurs de droits fonciers légitimes sur les biens communs sont encouragés à commencer par l'enregistrement des aires communes et de leurs droits fonciers collectifs respectifs.** Les aires communes et les droits fonciers collectifs qui y sont associés devraient être enregistrés dans un registre officiel, de manière à obtenir une protection juridique en cas de violation des droits. Les biens communs devraient être enregistrés au nom d'une entité légale (par exemple, le comité de gestion des ressources naturelles ou autre structure collective) représentant tous les détenteurs de droits fonciers légitimes sur l'aire commune, et non au nom d'une seule personne, comme d'un chef traditionnel (voir aussi la stratégie 1). Les zones tampons peuvent aussi être enregistrées au nom des entités légales voisines, accompagnées de règles procédurales pour établir les structures de gouvernance de ces zones. Les accords sur les différents droits fonciers et les utilisations de la ressource par les détenteurs de droits légitimes sur les biens communs (les membres de la communauté) ne doivent pas être enregistrés au registre officiel, mais documentés dans les protocoles ou les règlements communautaires (voir le point 2). Si des droits fonciers collectifs sont imbriqués dans des aires d'usage à titre individuel, il faut certifier de manière claire que ces droits fonciers collectifs ne doivent pas disparaître lorsque des droits individuels sont enregistrés.

## Les pêcheries communautaires au Cambodge: surmonter les obstacles posés par la contestation des frontières dans les zones riveraines de biens communs

Par John Kurien  
Azim Premji University, Bengaluru, India

«Le système actuel de droits de pêche au Cambodge est le système de pêcheries communautaires le plus vaste et le plus développé au monde.» (Représentant de l'Union européenne à la Conférence «Droits fonciers et droits de pêche», tenue par la FAO et les Nations Unies à Siem Reap en 2015. Consulter: [http://www.icsf.net/images/samudra/pdf/english/issue\\_70/252\\_Sam70\\_E\\_ALL.pdf](http://www.icsf.net/images/samudra/pdf/english/issue_70/252_Sam70_E_ALL.pdf) pp. 34-41)

Définir des frontières foncières dans un contexte aquatique est une lourde tâche. Le faire est encore plus difficile lorsqu'on a affaire à une interface dynamique eau/terres marquée par des fluctuations saisonnières importantes. Néanmoins, tirant parti du contrôle prépondérant qu'ils exercent sur les régimes fonciers pour tous les types de terrains, les États se réservent le droit d'accorder un «régime foncier commun», composé d'un ensemble de droits différents, aux communautés riveraines afin d'accéder à ces interfaces floues et de pouvoir les gérer. En Asie du Sud-Est, une expérience audacieuse au Cambodge se place à l'avant-garde en la matière.

Les vastes ressources aquatiques du Cambodge font partie du plus grand bassin du Mékong et représentent l'un des écosystèmes les plus extraordinaires sur la planète. Au cœur de cette zone se trouve le Tonle Sap – le plus grand lac d'eau douce de l'Asie du Sud-Est et la zone d'eau douce la plus productive et la plus variée en matière de biodiversité au monde. Au plus fort de la saison des pluies, entre juin et septembre, la mousson saisonnière contraint le Mékong et ses affluents à sortir de leur lit. Quand cela arrive, le Tonle Sap – aujourd'hui réserve de biosphère de l'UNESCO – croît d'environ 2500 km<sup>2</sup> pour couvrir plus de 16 000 km<sup>2</sup> de terres, soit environ sept pour cent de la superficie totale du Cambodge. Définir des microfrontières dans un tel contexte peut être difficile, mais pas impossible.

Le Tonle Sap regorge de poissons qui nourrissent la population cambodgienne, faisant du Cambodge le plus gros consommateur au monde de poisson provenant des mers intérieures. En 1863, le protectorat français a mis en place des droits fonciers sur les parties les plus productives du lac, en mettant aux enchères des permis pour le contrôle de vastes portions du lac à des particuliers. Les redevances ont généré des revenus considérables pour l'État, mais les bénéfices directs accumulés n'ont profité qu'à un petit cercle de personnes. Le conflit pour l'accès au poisson entre les propriétaires des lots et la population rurale plus pauvre est devenu endémique autour du lac. Ce long *status quo* fut finalement modifié, et ce de manière considérable, en 2000. Le Premier ministre cambodgien fit une déclaration inattendue en annulant la moitié de tous les permis de pêche sur les lots appartenant à quelques centaines de puissants individus et a attribué des droits d'accès à des milliers de pauvres familles rurales.

C'était une réforme halieutique d'État. La première démarche entreprise fut d'établir un Bureau de développement des pêcheries communautaires au sein de l'administration des pêches. Ce bureau se mis rapidement à concevoir un sous-décret spécial pour la création d'institutions pour les pêcheries communautaires (*Community Fisheries institutions* - CFI), sous l'égide de la Législation sur les pêches, en consultation avec la société civile, les partenaires internationaux pour le développement et les communautés. Entre-temps, encouragées par leur nouvelle liberté de pouvoir accéder aux ressources, de nombreuses communautés ont commencé à créer de nouvelles CFI, parfois avec l'appui d'ONG. Pour ce faire, elles soumettent une «pétition d'intérêt», signée par les membres intéressés, aux administrations des pêches locales, en y joignant une carte dessinée à la main des aires proposées pour leurs biens communs, en général composés d'un terrain dynamique terres/eau. L'administration examine alors la demande, conduit une évaluation des besoins avec les pétitionnaires, organise un contrôle sommaire des frontières et fait savoir provisoirement son consentement ou son refus sous 30 jours. Si l'approbation est obtenue, l'administration des pêches se rencontre pour communiquer aux membres intéressés leurs droits et leurs responsabilités tels que stipulés dans le sous-décret. Pour être reconnue officiellement par le Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches, la CFI doit procéder comme suit:

CAS 3:  
**Les pêcheries communautaires au Cambodge: surmonter les obstacles posés par la contestation des frontières dans les zones riveraines de biens communs,**  
par John Kurien

Veillez consulter les stratégies 1 et 4

Stratégies 1, 3 et 6

## Stratégies 1 et 3

Avec l'assistance de l'administration des pêches, les membres forment une assemblée générale. Cette assemblée lance un processus démocratique pour décider d'un nom pour leur CFI, pour détailler ses objectifs, son règlement intérieur et ses règles, mais aussi pour élire un Comité de gestion de la CFI parmi les membres. Une liste des noms de tous les membres est présentée et le Comité est préparé. Afin de produire une carte agréée, la zone de la CFI est physiquement cartographiée, en coopération avec l'administration des pêches et les communautés avoisinantes, pour se prémunir d'éventuels différends futurs au sujet des frontières. Les communautés locales et riveraines, les ONG compétentes et les agences techniques contribuent souvent par un appui financier et des compétences en cartographie. L'utilisation de la cartographie orthophotographique, toujours avec l'aide d'agences de développement internationales, a été largement relayée. De grosses bornes de ciment sont placées à des points qui sont en permanence sous l'eau.

Une fois qu'elle a été enregistrée officiellement par le Ministère, la CFI détient les droits exclusifs d'utilisation et de gestion du domaine de pêche à l'intérieur de sa juridiction cartographiée, pour une période renouvelable, reconnue officiellement, de trois ans. Pêcher dans la CFI ne sert uniquement qu'à la subsistance et seuls de très petits filets et pièges sont autorisés. Par conséquent, le risque de surpêche est minimal dans cet écosystème salubre et hautement productif. Chaque CFI est tenue de préparer son propre plan de gestion pour détailler la manière dont elle utilisera et conservera son domaine commun et ses ressources. Ce plan comprend un inventaire minutieux des différents écosystèmes dans la zone, en dressant la liste des espèces de poissons et des cycles saisonniers, en précisant le nombre total de biens issus de la pêche disponibles aux membres, et en fournissant une évaluation sommaire des rendements durables tirés des ressources qui peuvent être récoltés. Tous les membres des CFI sont tenus de protéger leurs biens communs des nuisances. Des groupes de patrouille officiels, composés des membres, sont actifs dans toutes les CFI.

## Stratégie 10

Des évaluations récentes montrent que les biens communs apportent, bien qu'en petit nombre, des bienfaits significatifs, notamment un meilleur emploi et des opportunités de revenus pour les femmes ainsi que de nombreuses initiatives, réussies et répandues, de conservation de la faune et de la flore. Des crédits d'entraide et des groupes d'épargne ont donné un coup de fouet à l'accomplissement d'importants besoins des ménages. La gouvernance de leurs biens communs a fait émerger de nouveaux dirigeants parmi la population rurale, ce qui a renforcé les mérites de l'action collective et affaibli considérablement le «déficit de confiance» qui prévalait pendant les périodes de conflit et de guerre. Mais de nombreux obstacles restent aussi à surmonter, comme le fléau de la pêche illégale et les conflits qui en découlent. Des procédures de règlement des différends et des sanctions adaptées existent, mais la volonté des membres des CFI fait pâle figure face au pouvoir des puissants. Une autre préoccupation est la définition restrictive de l'organisation, en tant qu'institution des «pêches», alors qu'une grande majorité des membres pêchent seulement pour leur consommation mais dépendent de l'agriculture et d'autres activités du secteur tertiaire pour leurs principaux moyens d'existence.

En 2012, constatant les bénéfices nutritionnels, économiques et sociaux dont ont largement profité les communautés depuis sa précédente déclaration politique, le Premier ministre a complété ses réformes en reprenant la moitié restante des lots de pêche et en les convertissant en zones de conservation dans le lac. Selon lui, l'objectif était «de protéger des pressions les pêches sauvages du lac, sur lesquelles reposent des dizaines de milliers de pêcheurs pour leur subsistance». Aujourd'hui, il y a plus de 500 CFI au Cambodge. Mais elles ne fonctionnent pas toutes encore comme des «biens communs dynamiques»: beaucoup restent encore des coquilles vides à cause du manque d'encadrement et d'un appui rapide de la société civile et des partenaires de développement. Néanmoins ces biens communs couvrent environ 850 000 hectares, répartis dans 19 provinces sur les 25 que compte le pays. Il existe 188 000 participants à ces actions, dont plus de 61 000 sont des femmes. Ce cadre pour des biens communs modernisés, et la riche expérience de milliers de membres collaborant depuis 15 ans, est déjà un immense corpus de capital social à exploiter dans le futur, avec un appui et un encouragement adaptés.

**Compléments de lecture**

**Fisheries Administration of Cambodia.** 2013. Participatory Assessment of Community Fisheries. Phnom Penh.



**Kurien, J. et Khim, K.** 2012. *A community future: a participatory national-level information gathering and consultative process attempts to develop guidelines for Cambodia's small-scale fisheries*. SAMUDRA Report No. 63. Chennai (India), International Collective in Support of Fishworkers. (disponible à l'adresse: [http://www.icsf.net/images/samudra/pdf/english/issue\\_63/3795\\_art\\_Sam63\\_E\\_art02.pdf](http://www.icsf.net/images/samudra/pdf/english/issue_63/3795_art_Sam63_E_art02.pdf))

**Kurien, J., So, N. et Mao, S.O.** 2006. *Cambodia's aquarian reforms: the emerging challenges for policy and research*. Phnom Penh, Inland Fisheries Research and Development Institute (IFReDI), Department of Fisheries. (disponible à l'adresse: [http://ifredi-cambodia.org/wp-content/uploads/2004/01/Jurien\\_etal\\_2006\\_Cambodia\\_Aquarian%20Reforms\\_Eng.pdf](http://ifredi-cambodia.org/wp-content/uploads/2004/01/Jurien_etal_2006_Cambodia_Aquarian%20Reforms_Eng.pdf))

## ④ Stratégie 4: Mettre en place un processus d'élaboration des politiques et des lois qui permette aux communautés et à la société civile de participer

### Justification

L'élaboration des politiques et des lois sont souvent des processus susceptibles d'engendrer de graves conflits, car les acteurs les plus influents, comme les élites nationales ou locales, tentent d'influencer le processus afin de conserver leurs intérêts. Il est donc essentiel de mettre en place un processus législatif transparent, délibératif et ouvert à tous qui assure que les voix de tous les acteurs et des détenteurs de droits fonciers sur les biens communs, y compris les femmes, les hommes, les jeunes et les personnes âgées, soient entendues. Ce processus améliore la qualité des politiques et de la législation et les ajuste en fonction des contextes locaux. Il assure une plus grande équité et promeut l'action collective, réduit les possibilités de corruption et affaiblit l'influence abusive des groupes privilégiés. Elle augmente également la légitimité et le sens de la propriété et, enfin, l'efficacité de la législation (FAO et OIBT, 2005/xiv). À cette fin, une législation spécifique doit assurer que cette politique – et le processus de formulation des lois – soit transparente, délibérative et ouverte à tous, et que la participation au processus soit encouragée par les acteurs étatiques et non étatiques.

### Recommandations spécifiques

**1. Afin d'assurer une participation efficace et de permettre que la préparation et l'adoption de toute loi, politique, règlement, procédure ou contrat s'inscrivent dans des approches intégrées, la législation doit comporter des règlements et des prescriptions juridiques qui offrent un espace à une véritable participation et discussion.** Grâce à sa législation, l'État doit veiller à ce que:

- les détenteurs de droits légitimes et les parties prenantes, notamment les populations touchées et les organisations de la société civile, soient informés et qu'ils puissent participer aux délibérations dans une langue et d'une manière qui leur soient accessibles et adaptées à leur culture;
- les détenteurs de droits légitimes et les parties prenantes, tout du moins leurs représentants dûment mandatés, puissent être impliqués dès le début grâce à un processus multipartite, et qu'ils conviennent de principes essentiels qui fassent office de cadre agréé pour orienter la préparation ou la réforme de la législation;

- les détenteurs de droits légitimes et les parties prenantes disposent des connaissances préalables lorsqu'ils font part de leurs observations, aussi bien avant que le document préparatoire ne soit élaboré que lorsqu'il est examiné après sa publication. Les différentes manières de formuler des objections et d'apporter des contributions et le juste moment pour ce faire doivent être communiquées de manière claire;
  - les détenteurs de droits légitimes et les parties prenantes reçoivent un appui technique et financier, y compris des ressources financières et suffisamment de temps pour qu'ils puissent élaborer leurs contributions. L'État doit fournir tous les moyens nécessaires pour parvenir au niveau local;
  - lorsque des groupes marginalisés sont dans l'incapacité de participer librement et de s'exprimer au cours d'un processus multipartite, on pourra envisager de mettre en place des groupes spécifiques pour veiller à ce que leurs opinions et leurs priorités soient prises en compte dans l'élaboration des politiques et des lois.
- 2. Même lorsque les procédures législatives comportent des structures participatives, les détenteurs de droits et les parties prenantes peuvent rencontrer des difficultés pour y accéder et ont besoin d'un appui pour que leur droit à participer soit assuré. Les acteurs étatiques, les institutions communautaires, les organisations internationales et la société civile peuvent agir comme suit pour encourager la participation:**
- les organisations de la société civile peuvent sensibiliser les communautés, les mobiliser et les appuyer pour qu'elles demandent des réformes législatives pour sécuriser leurs droits sur les biens communs, créant ainsi une force électorale pouvant inciter et encourager le gouvernement et les législateurs à les écouter. Les communautés elles-mêmes doivent faire partie intégrante, dès le départ, des acteurs qui appellent aux changements politiques. À cette fin, les communautés doivent être en mesure d'exposer clairement leurs intérêts et de partager leurs connaissances et leurs expériences;
  - encourager et faciliter les processus délibératifs pour évaluer les cadres législatifs actuels et développer les capacités techniques pour préparer des cadres législatifs adaptés. Les organisations de la société civile peuvent mettre en place un terrain d'entente où les gouvernements et les communautés puissent travailler ensemble, sur un pied d'égalité, pour examiner et préparer des lois, des politiques et des directives pour l'enregistrement, la gestion et l'utilisation des biens communs;
  - appuyer l'organisation des groupes de détenteurs de droits et de parties prenantes et la formation de réseaux, d'alliances et d'espaces de discussion qui pourront mettre sur pied des plateformes et des processus pour la délibération des lois et des politiques, et qui pourront débattre pour choisir leur représentation sectorielle pour les processus d'élaboration des politiques et des lois au niveau national.

## 5 Stratégie 5: Promouvoir des activités de sensibilisation pour encourager les droits fonciers sur les biens communs

### Justification

Des activités de sensibilisation sont essentielles pour appuyer la reconnaissance et la mise en place de droits fonciers légitimes sur les biens communs. Ces activités peuvent permettre de mieux prendre conscience de ces droits et d'améliorer leur compréhension et de faire accepter ces droits aux niveaux public et politique tout comme aux niveaux culturel, social et personnel, notamment en tenant compte des valeurs et des comportements de chacun. Elles aident les décideurs politiques à développer ou réformer une législation plus forte et mieux adaptée aux biens communs grâce à un processus transparent et ouvert à tous, et facilitent la mise en place de structures qui veillent à une véritable mise en pratique de la législation.

### Recommandations spécifiques

Le souhait de modifier la législation pour faire reconnaître et protéger les droits fonciers sur les biens communs peut être abordé sous différents angles. Si les travaux de plaidoyer seront en dernier lieu dirigés vers les décideurs politiques, les activités de sensibilisation devraient être opérées par différents canaux. Les activités de sensibilisation peuvent être menées par différents acteurs, des organisations de la société civile aux conseillers gouvernementaux, aux donateurs et aux groupes de pression. Les organisations de la société civile, et notamment les initiatives menées par des femmes, ont un rôle particulièrement important à jouer pour plaider en faveur des biens communs, en démontrant ainsi leur valeur et leur importance pour sécuriser les moyens d'existence. La communauté scientifique sera indispensable pour apporter des informations et des faits qui soient tangibles et crédibles. Les reportages par les médias locaux, nationaux et internationaux doivent être considérés comme un outil essentiel à la diffusion d'arguments et de preuves pouvant avoir des retombées sur le texte de loi.

#### 1. Les messages destinés aux décideurs politiques et au public plus large doivent notamment porter sur (voir aussi le chapitre 2.2):

- la **valeur économique** des biens communs pour: encourager des systèmes de production basés sur l'agriculture, les pêches, les forêts et l'élevage; pour apporter un filet de sécurité sur les ressources en période difficile; pour renforcer les moyens d'existence ruraux, en contribuant à l'atténuation de la pauvreté et à l'amélioration de la sécurité alimentaire, surtout dans les contextes liés au changement climatique. La communauté peut démontrer cette valeur en, par exemple, calculant le coût d'achat de tous les produits et les services qui dérivent des biens communs (Knight, 2015);
- la contribution importante jouée par l'**action collective** dans les règlements des différends, pour aider à renforcer les contrats juridiques grâce à des «contrats sociaux» emblématiques, et pour une gouvernance locale des ressources naturelles qui soit rentable;
- la **valeur sociale** des biens communs en termes d'équité, de justice et de stabilité sociale, d'identité culturelle et de sentiment religieux, de moyens d'existence et de bien-être;
- la **valeur écologique** des biens communs, dans la mesure où ils fournissent des services écosystémiques aux niveaux local et mondial, en contribuant par exemple à la production de l'eau, aux habitats de la faune sauvage, à la protection des sols et à l'atténuation du changement climatique.

- le fait qu'il faille combattre et écarter la conception erronée et répandue que les biens communs seraient des «terres incultes, inutiles ou sous-exploitées», des «systèmes rétrogrades», une «tragédie», et en revanche insister sur le fait que la gouvernance foncière communautaire représente une alternative viable aux régimes fonciers contrôlés par l'État ou à titre individuel;
- les principes, les dispositions et les recommandations des Directives elles-mêmes;
- la référence au cadre relatif aux droits de l'homme, en affirmant le droit à l'alimentation et à d'autres droits associés.

## **2. Instruments pour atteindre les décideurs politiques et pour diffuser des messages brefs et ciblés, par exemple:**

- des documents d'orientation faisant référence à des objectifs gouvernementaux concrets (ou aux orientations d'un parti politique pertinent) et leurs impacts sur les biens communs, plutôt que de diffuser des documents longs et fastidieux;
- des exemples montrant comment la reconnaissance et l'utilisation des biens communs peuvent marcher, en démontrant les avantages qu'ils procurent et les inconvénients qui s'accroissent s'ils ne sont pas reconnus, par exemple en faisant usage de matériel écrit et audiovisuel;
- des suggestions sur les caractéristiques spécifiques des droits fonciers sur les biens communs et l'importance qu'ils ont sur les réalités locales, notamment au moyen de courtes vidéos et de petits films d'animation;
- la diffusion d'informations sur les obligations et les traités internationaux du pays en matière de droits de l'homme.

## **3. Les journalistes, en particulier, peuvent contribuer à travers notamment des travaux de recherche et d'écriture:**

- anecdotes stimulantes sur les bonnes pratiques;
- informations sur les conflits et les scandales liés au détournement des biens communs;
- faits et chiffres basés sur des résultats de recherche crédibles.

## **4. Les travaux de plaidoyer menés par les organisations de la société civile sont dirigés aussi bien vers un large public que vers les décideurs politiques. Ces activités peuvent inclure:**

- d'utiliser des formes de participation reconnues juridiquement: espaces de consultation publique et d'audience publique; invitations à apporter des observations sur les lois et les politiques en préparation; être membre de conseils et de plateformes multipartites ; utilisation de canaux de recours et de mécanismes de suivi. En cas d'impossibilité à participer de manière officielle, les organisations de la société civile peuvent essayer d'avoir un accès rapide aux informations sur la législation en préparation de sorte qu'elles puissent répondre, mobiliser l'opinion publique et la participation des parties prenantes concernées, stimuler les débats publics sur des questions critiques et créer des alliances;
- des résolutions, pétitions et campagnes d'information publiques, diffusées sur les médias traditionnels ou les réseaux sociaux;
- des visites sur le terrain pour échanger des expériences, de préférence dans les circonscriptions des hommes politiques;

- des réunions consultatives ciblées, avec des personnalités influentes dans les domaines de la politique et de l'administration;
- des communiqués de presse, émissions radiophoniques et autres médias de masse;
- la création de réseaux parmi les décideurs, depuis les organes politiques, la société civile, le secteur des sciences et des médias, améliorant ainsi l'échange de connaissances et le partage de perspectives différentes;
- la création de réseaux impliquant des juristes, des membres des secteurs juridiques et de la justice et les organisations traitant des droits de l'homme, afin de mettre sur pied des arguments forts et de proposer un aperçu du droit écrit et de la jurisprudence;
- un appui juridique pour aider les communautés et les détenteurs de droits à faire valoir leurs droits fonciers sur les biens communs. Cela peut être chronophage mais peut conduire à des jugements progressistes qui peuvent mener à la réforme des cadres juridiques nationaux (voir aussi la stratégie 9);
- d'encourager les détenteurs de droits légitimes et les organisations qui les représentent à entreprendre des activités de plaidoyer, visant à faire reconnaître et protéger les droits fonciers sur les biens communs dans les accords bilatéraux et multilatéraux et les programmes de développement, sur l'environnement et le commerce (par exemple, les accords de partenariats volontaires FLEGT, REDD+ et d'autres accords de réduction des émissions, les paiements pour services écosystémiques, les initiatives d'intégration régionales, les programmes pour les aires protégées).

Il est à noter que des processus législatifs longs exigent souvent la participation permanente de délégués ayant une connaissance juridique approfondie, une familiarité avec les aspects juridiques des biens communs, et une expérience de terrain.

## 3.2 Stratégies de mise en œuvre par les États et les détenteurs de droits

### ⑥ Stratégie 6: Renforcer ou mettre en place progressivement des structures de gouvernance communautaires qui soient responsables et ouvertes à tous

#### **Justification**

La reconnaissance de la communauté en tant que titulaire collective des droits fonciers, ayant l'autorité et la responsabilité de régir ses biens communs, exige des structures de gouvernance communautaires qui soient légitimes, responsables et ouvertes à tous, conformément aux principes des Directives (voir la stratégie 1). Ceci contribuera à éviter l'accaparement des ressources par les élites, à permettre aux autorités coutumières de faire valoir et d'ajuster leurs rôles, et de veiller à ce que tous les détenteurs de droits fonciers légitimes soient intégrés et représentés dans les institutions communautaires. En fonction du contexte, des structures semblables peuvent déjà exister ou doivent être renforcées et mises en place progressivement. Toutefois, cela peut entacher les relations de pouvoir souvent enracinées au sein de la communauté et une représentation plurielle de toutes les parties prenantes et

des détenteurs de droits fonciers peut ne pas être suffisante pour empêcher l'accaparement par les élites des institutions communautaires. L'intégration des structures de gouvernance et leur adaptation aux normes internationales en matière de droits de l'homme, comme exposé dans les Directives, peut ainsi nécessiter de nouvelles capacités provenant des institutions communautaires. En outre, la solidarité de la communauté et ses règles régissant les biens communs sont souvent mises en difficulté par des processus comme l'individualisation, la commercialisation, la migration et les politiques associées qui sont mises en place. Ainsi, le processus de renforcement des institutions communautaires et de la gouvernance autonome doit être appuyé par le développement des capacités, la facilitation et la prise de conscience.

### **Recommandations spécifiques**

1. **Un appui permanent, le développement des capacités, la facilitation et la médiation par des parties prenantes externes peuvent être nécessaires jusqu'à ce que des structures de gouvernance communautaires responsables et ouvertes à tous soient renforcées, internalisées et mises en place concrètement, et que les droits des groupes vulnérables et marginalisés soient respectés.** Les représentants des gouvernements locaux et des ministères techniques compétents (par exemple, les fonctionnaires chargés de l'aménagement du territoire) devraient offrir des services consultatifs techniques, un développement des capacités et une facilitation, et s'y investir (voir également la stratégie 8). La formation de personnels parajuridiques reconnus officiellement, par exemple, peut contribuer à l'intégration des structures de gouvernance communautaires et statutaires, fournir des conseils et une aide juridique et contribuer au règlement des conflits au sein des communautés, ainsi qu'entre les communautés et les autorités gouvernementales. Dans les pays dont la gouvernance est faible, il peut être nécessaire aux organisations de la société civile d'appuyer le processus grâce à la facilitation et la médiation et par le renforcement des capacités. Les capacités des membres de la communauté à renforcer de manière efficace les structures de gouvernance communautaires peuvent être soutenues par: des opportunités d'apprentissage, notamment le développement des compétences pour l'exercice des responsabilités; la planification, la mise en place et le suivi de la gestion durable des ressources naturelles; une représentation qui défendent les intérêts de la communauté et la création de réseaux.
2. **Sensibiliser les communautés sur la valeur des biens communs, de leurs droits fonciers et sur l'action collective peut avoir un rôle complémentaire important d'appui.** Les membres de la communauté eux-mêmes ou les organisations de la société civile peuvent effectuer des activités de sensibilisation, à travers des ateliers, des festivals publics, la radio, la photographie et des récits dans les langues locales respectives, dans le but de transformer des valeurs, des attitudes et des coutumes profondément enracinées. Cette approche pourrait bien toucher bien plus de personnes que n'importe quel contenu écrit, surtout les groupes nomades et ceux habitant les régions isolées, ainsi que les analphabètes ou semi-analphabètes.
3. **Mettre en place un règlement ou un protocole communautaire peut être un moyen vital, pour les communautés, de fixer des règles internes à la communauté pour la gouvernance des biens communs.** Ces règles peuvent tenir compte des droits procéduraux et substantiels, des règles pour une gestion durable des biens communs et le partage équitable des avantages, des perspectives et des priorités définies au niveau local, ainsi que la manière de s'engager avec les différentes parties prenantes. Il est important de veiller à ce que le processus de développement d'un tel règlement ou protocole communautaire soit dirigé par la communauté, de manière accessible, et qu'il soit tenu compte des contextes locaux lorsqu'on décide de s'engager ou pas dans un tel processus. Les autorités gouvernementales doivent encourager et s'assurer que les règles locales, stipulées dans le

règlement ou le protocole communautaire, soient conformes avec la constitution nationale et les principes des Directives. Les règlements et protocoles communautaires doivent être examinés périodiquement et peuvent permettre aux communautés de plaider pour leurs biens communs et les défendre et de négocier avec d'autres acteurs sur un pied d'égalité.

4. **La création de réseaux peut renforcer l'engagement des communautés à régir leurs biens communs d'une manière qui soit durable, responsable et ouverte à tous.** La création de réseaux, tant au niveau national que mondial, peut contribuer à faire entendre la voix unitaire des communautés dans les débats nationaux et mondiaux sur la reconnaissance et la protection des droits fonciers sur les biens communs. Les enseignements tirés et les expériences fructueuses peuvent être échangés grâce à ces réseaux. Si elles savent que leurs efforts sont reconnus et encouragés à travers le monde, les communautés peuvent être encouragées à renforcer leur engagement envers les biens communs et s'engager de manière conjointe pour résoudre les problèmes.

### Soulager les injustices intracommunautaires sur la gestion des biens communs en invitant les chefs traditionnels au débat sur les terres?

Par Téodyl Nkuintchua<sup>a</sup>, Sa Majesté Bruno Mvondo<sup>b</sup> et Samuel Nguiffo<sup>a</sup>

<sup>a</sup>Centre pour l'environnement et le développement (CED), <sup>b</sup>Réseau des chefs traditionnels pour la gestion des ressources naturelles / Conseil national des chefs traditionnels

Cette étude présente une démarche qui a été menée par les chefs traditionnels\* afin de mieux définir leur rôle dans la gestion des terres au Cameroun. Ce processus est unique en Afrique: pour la première fois, les chefs traditionnels ont développé pour eux-mêmes des idées fortes en faveur d'une réforme politique, avec des mesures de sauvegarde pour protéger et limiter leur pouvoir actuel et pour limiter les risques d'accaparement des terres.

Ces dernières années ont montré que le point de départ des injustices dans la gestion des biens communs est souvent imputable aux responsabilités des chefs traditionnels en tant que gestionnaires des biens communs, notamment par l'exclusion des femmes et d'autres groupes marginalisés, des jugements injustes sur les questions foncières et la vente de terres communautaires. Au Cameroun, l'achat de terres par les élites aux gestionnaires fonciers locaux tels que les chefs traditionnels se déroule souvent sans respecter les procédures légales ni les règles foncières coutumières, telles que celles sur l'indivisibilité des biens communs. De ce fait, partout dans le pays, les institutions traditionnelles perdent de leur crédibilité et font face à un effritement progressif de leur autorité.

Cette situation a poussé les chefs traditionnels du Cameroun à démarrer, en 2012, un processus de réflexion sur leur propre gestion des biens communs ruraux et sur les risques qui y sont associés. Ils ont appelé une ONG nationale, le Centre pour l'environnement et le développement (CED), à les aider à développer un processus commun pour mettre en place des propositions pour réformer les régimes fonciers. Les chefs traditionnels étaient convenus qu'il s'agissait là d'un premier pas destiné à être suivi par d'autres étapes, notamment par la documentation claire précise des différents systèmes fonciers selon les ethnies qui existent au Cameroun.

Les chefs traditionnels étaient au départ réticents à aborder ce sujet en public, à cause de trois préoccupations:

- i. Les idées sur la gestion des terres sont profondément enracinées dans la culture du pays, notamment le rapport endogène à la terre, les idées religieuses, les dynamiques politiques et d'autres aspects, dont certains restent cachés mais implicites.
- ii. Les chefs traditionnels craignaient que toute tentative de discussion entre eux échouerait, à cause de la grande variété de cultures au Cameroun.
- iii. La force des pouvoirs coutumiers et l'essence qui en demeure ont été considérablement érodées au cours des 100 dernières années, à cause de la colonisation et de ses effets.

#### CAS 4: Soulager les injustices intracommunautaires sur la gestion des biens communs en invitant les chefs traditionnels au débat sur les terres?

Par Téodyl Nkuintchua,  
Sa Majesté Bruno Mvondo  
et Samuel Nguiffo

[Veuillez consulter la stratégie 1](#)



Stratégie 1

Afin de répondre à ces questions complexes, les chefs traditionnels ont émis le souhait d'aborder le problème sous un angle plutôt général, afin d'en capturer les multiples aspects, mais assez spécifique pour refléter les réalités de leurs propres peuples. Saisissant l'opportunité que leur offre la réforme foncière en cours au Cameroun, les chefs traditionnels ont ainsi mis au point une proposition qui détaille les principaux problèmes que la nouvelle législation pourrait résoudre, comme suit.

1. Reconnaître le village comme une unité administrative entière afin de renforcer le mécanisme actuel de décentralisation, dans lequel la Commune est considérée comme le niveau le plus bas en matière de gouvernance.

2. Reconnaître les droits d'un village à détenir les terres de manière collective là où il est installé. La propriété, sans aucune formalités particulières, est ancrée dans le principe que le village existe et qu'il est reconnu par les villages environnants. Si la propriété collective ne s'oppose pas à la propriété individuelle, il est nécessaire de délimiter la superficie maximale pouvant être détenue à titre individuel.

3. Reconnaître la validité de la législation coutumière dans la gestion des terres rurales ou du village dans le respect des groupes marginalisés.

4. Libérer les droits de propriété communautaires des demandes d'exploitation des ressources, tout en reconnaissant ces droits basés sur la législation coutumière. La législation foncière camerounaise, comme de nombreuses autres législations en Afrique, stipule que les terres peuvent être détenues uniquement sur justification de leur mise en valeur pour l'agriculture, l'habitat et autres usages visibles. Cela est néfaste pour l'environnement et disqualifie automatiquement les populations autochtones qui ont géré pendant des siècles des forêts avec très peu d'impact.

5. Définir clairement la place et le rôle des chefs traditionnels dans la gestion et l'administration des terres et des autres ressources. En tant que représentants de leurs communautés, les chefs traditionnels doivent être impliqués dans les transactions foncières et le suivi des investissements, mais ne doivent pas prendre de décisions seuls.

6. Reconnaître les droits des femmes à posséder des terres. Cela nécessite un dialogue entre les chefs traditionnels et les groupes de femmes à travers le pays, les débats ayant révélé de nombreuses violations suite à une mauvaise application des régimes fonciers coutumiers et de la législation.

Cette proposition formule plusieurs demandes: différencier les terres rurales des terres urbaines et considérer les premières comme des biens communs; assurer que la gestion des terres tienne compte des droits de l'homme; assurer que la gestion foncière rurale puisse contribuer uniquement à concrétiser les objectifs de développement du Cameroun si les détenteurs de droits font partie des processus de prises de décision concernant l'utilisation des terres.

L'initiative des chefs traditionnels a reçu une réponse politique positive, leur permettant de participer davantage aux discussions sur la gestion des terres et des autres ressources. En janvier 2015, le Premier ministre a mis en place une commission de haut niveau pour réfléchir sur leurs propositions pour orienter les réformes juridiques en cours sur les terres, les forêts et l'extraction minière. C'est un processus unique au Cameroun. Dans une large mesure, la proposition de l'initiative des chefs traditionnels a inspiré 16 autres propositions pour une réforme foncière par d'autres groupes sociétaux, notamment les femmes, les populations autochtones, les membres du parlement et les réseaux de la société civile. Les traits communs à ces propositions comprennent, par exemple, la nécessité de considérer les terres rurales comme des biens communs; la nécessité de faire évoluer et de mettre à jour les coutumes et les usages conformément aux lois nationales et internationales qui protègent les droits de l'homme; la nécessité de renforcer le pouvoir d'autres groupes locaux tels que les femmes, les jeunes et les populations autochtones.

Pour utiliser ces dynamiques positives afin de surmonter les problèmes liés à l'accapement des élites et aux injustices intracommunautaires, il faut envisager d'autres mesures. Premièrement, les propositions de réformes juridiques sur le foncier issues de différents groupes sociétaux doivent être harmonisées pour renforcer le programme de sensibilisation qui influencera de nouvelles lois sur les ressources naturelles. Cela contribuera non seulement à sécuriser les biens communs, mais aidera aussi à garantir une justice intracommunautaire en limitant le pouvoir des institutions traditionnelles. Deuxièmement, tous les chefs traditionnels doivent être convaincus de la nécessité de faire disparaître les injustices dans leurs propres coutumes. La prochaine étape envisagée par le réseau des chefs traditionnels est de

Stratégie 7

Stratégies 1 et 12

Stratégies 6 et 7

donner suite aux débats concernant leur proposition avec d'autres groupes sociétaux, afin de répertorier les injustices qu'ils sont accusés d'engendrer, et de démarrer les négociations avec des chefs traditionnels spécifiques peu disposés à changer leurs pratiques. C'est seulement à la fin de ces négociations internes et externes que leur proposition pourra être considérée comme finalisée et prête à être pleinement promulguée dans la législation foncière.

*\* Les chefs traditionnels du Cameroun sont les gardiens de la tradition déclarée par leurs communautés. En même temps, ils sont liés à la mise en place administrative de l'État à son plus bas niveau. Leur autorité et légitimité tirent donc leur origine à la fois de l'État et des traditions et systèmes politiques coutumiers.*

#### Compléments de lecture

CED, ReCTrad et CNCTC. 2013. *Une proposition des chefs traditionnels pour la réforme du foncier rural au Cameroun*. Validée lors de l'atelier de réflexion des chefs traditionnels et leaders autochtones sur le foncier rural au Cameroun. Yaoundé, 11-12 décembre 2013. (disponible à l'adresse: [http://www.cedcameroun.org/wp-content/uploads/2015/01/122013\\_Proposition-des-chefs\\_FR.pdf](http://www.cedcameroun.org/wp-content/uploads/2015/01/122013_Proposition-des-chefs_FR.pdf))

Stratégies 1, 2, 5, 6, 7 et 12

## 7 Stratégie 7: Encourager l'autonomisation des groupes marginalisés et vulnérables au sein des communautés pour un usage efficace des institutions communautaires

### Justification

En tenant compte des relations de pouvoir souvent enracinées au sein des communautés, les membres les plus faibles de la communauté doivent être encouragés et habilités à participer pleinement aux institutions communautaires, et faire un usage effectif de leurs droits procéduraux dans le cadre des structures communautaires nouvellement formées ou renforcées, qui devront être participatives et ouvertes à tous. Ceci est particulièrement important pour les femmes, les jeunes, les personnes âgées, les populations sans terres et pour d'autres personnes dont les moyens d'existence et la sécurité alimentaire dépendent grandement des biens communs.

### Recommandations spécifiques

- 1. Afin d'autonomiser les populations vulnérables et marginalisées au sein de la communauté, les agences gouvernementales doivent apporter leur appui.** Lorsque ces prérogatives ne sont pas correctement assurées par l'État, les organisations de la société civile sont souvent le meilleur acteur pour contribuer à cette autonomisation. Le développement des capacités et l'autonomisation sont souvent des processus longs qui demandent un appui et un engagement sur le long terme. Ils peuvent aussi nécessiter un apport financier externe, car les coûts liés à la participation (c'est-à-dire le temps et les transports) sont ce dont souffrent le plus les groupes vulnérables.
- 2. Les tâches à accomplir comprennent une évaluation participative des besoins en développement des capacités, et une analyse solide pour identifier des mesures d'appui spécifiques.** L'évaluation doit porter sur les connaissances, les compétences, les relations de

pouvoir et les comportements liés aux droits fonciers substantiels sur les biens communs et aux droits procéduraux. Il est important de tenir compte du savoir-faire dans les procédures, rôles et responsabilités institutionnels, de la connaissance des politiques pertinentes, des lois et des mécanismes juridiques, ainsi que du savoir-faire technique en matière de gestion des ressources. Avoir les capacités de bien utiliser les mécanismes juridiques et d'avoir un accès rapide à la justice est essentiel pour les populations vulnérables et marginalisées, afin d'assurer que leurs droits sur les biens fonciers soient garantis par la législation (voir les stratégies 8 et 9). Des initiatives et des formations en matière de renforcement des capacités doivent ainsi être élaborées et mises en place pour répondre à ces besoins et à ces inégalités de pouvoir. Il est également important de renforcer l'estime qu'ont ces populations pour elles-mêmes de sorte qu'elles puissent exposer leurs intérêts en toute confiance et assument leur rôle au-delà des schémas coutumiers.

3. **Il est également important d'encourager la formation de groupes de parties prenantes et de réseaux**, notamment les associations de femmes, les groupes de jeunes et les associations de pasteurs. Les groupes défavorisés – bien souvent ceux qui dépendent des biens communs – ont souvent besoin de s'organiser entre eux pour représenter leurs intérêts avec confiance et compétence par le biais de leurs représentants légitimes. Ces représentants peuvent avoir recours à des formations spéciales pour mieux remplir leurs fonctions d'encadrement. L'échange d'expériences entre membres de communautés de différentes régions ou même de différents pays est souvent très enrichissant, que peuvent favoriser les réseaux et les associations.
4. **Ces mesures peuvent être accomplies en faisant participer aux débats les membres les plus puissants de la communauté.** Par exemple, les discussions sur les solutions pour renforcer les droits fonciers des femmes sont susceptibles de nécessiter la participation des hommes. Une autre mesure consiste à amorcer le dialogue avec les autorités coutumières sur les moyens d'adapter les lois coutumières de manière à ce qu'elles garantissent une justice pour les femmes. À cette fin, les autorités coutumières et les femmes doivent apprendre à distinguer les pratiques coutumières discriminantes de celles qui viennent en appui aux droits des femmes.

Pour une analyse approfondie de cette question, veuillez également consulter le guide technique n° 1, *La gouvernance foncière pour les femmes et les hommes* (FAO, 2014b).

## **8** Stratégie 8: Renforcer ou développer les capacités de mise en œuvre des fonctionnaires d'État et y allouer des ressources humaines et financières

### **Justification**

Les réformes juridiques, telles que les réformes sur les terres, les pêches et les forêts qui visent à la reconnaissance de droits fonciers sur les biens communs, ne sont pas automatiquement appliquées sur le terrain. Les appareils législatifs et exécutifs des États ne sont pas toujours bien préparés aux modifications apportées aux démarches administratives habituelles ou à de nouvelles juridictions imposées par une nouvelle loi ou une réforme de la loi. Dans le cas des biens communs, ces appareils peuvent porter préjudice aux détenteurs de droits coutumiers et avoir une attitude discriminatoire envers eux. Ils n'ont pas toujours une bonne compréhension des biens communs et de la complexité qui les entoure. Ils peuvent manquer

de savoir-faire technique pour effectuer les nouvelles tâches exigées par la loi, et ne sont pas toujours bien dotés en ressources humaines, matérielles et financières nécessaires pour accomplir ces tâches. Ils ne sont parfois pas convaincus de la pertinence et de la justesse d'une réforme juridique qui viserait à protéger les biens communs, et sont ainsi parfois réticents à fournir des efforts pour appliquer la loi.

Toutefois, les administrations gouvernementales et le système judiciaire ont des rôles importants à jouer, à différents niveaux administratifs, pour assurer que les droits fonciers sur les biens communs soient correctement appliqués. Ils peuvent assumer des tâches administratives, juridiques, de planification et d'appui. Les fonctionnaires d'État chargés de ces tâches aux niveaux national et infranational doivent donc être dotés de plus grandes capacités pour les mettre réellement en place, en renforçant le cadre juridique de la gouvernance des biens communs et en appuyant la délégation des autorités et des responsabilités aux communautés, ce qui requiert une juste interprétation de la législation nationale et internationale, un savoir-faire technique, des compétences juridiques spécifiques, une prise de conscience des fonctionnaires compétents et une allocation adaptée des ressources.

### **Recommandations spécifiques**

La concrétisation des droits communs sur les biens communs exige un processus de développement et d'augmentation de capacités spécialisées sur les biens communs et la sensibilisation des autorités gouvernementales, parlementaires et judiciaires, qui incluent les éléments suivants:

- 1. Les gouvernements doivent fournir toutes les informations nécessaires et des orientations sur les politiques et la législation nouvellement élaborées ou réformées de manière à s'assurer que tous les fonctionnaires du gouvernement, les parlementaires, les juges, les procureurs et le personnel judiciaire chargés des questions relatives aux terres, aux pêches et aux forêts connaissent et comprennent la législation, qu'ils sachent ses implications sur leurs propres rôles et responsabilités, qu'ils soient conscients de ses intentions et convaincus de sa pertinence.** Il est important de le faire pour tous les nouveaux aspects de la législation, mais en mettant l'accent sur les biens communs, leur importance et leurs aspects complexes, y compris sur les connaissances à propos des systèmes fonciers coutumiers et de leur diversité. Une véritable compréhension et une interprétation juste de la législation passe par des cours de formation et des ateliers ciblés, des orientations pratiques sur la mise en œuvre et des manuels ainsi que des plateformes d'échange de connaissances. Pour une bonne compréhension de la gouvernance et de la gestion des biens communs et des sections de la loi qui traitent de ces questions, il peut être utile de visiter sur le terrain les communautés qui ont géré de manière efficace leurs biens communs.
- 2. Les gouvernements doivent renforcer le savoir-faire technique et la capacité juridique de leurs fonctionnaires – en particulier dans les administrations des terres, des pêches et des forêts –, des juges, des procureurs et du personnel juridique aux niveaux national et local, afin de gérer efficacement les nouvelles tâches résultant de la législation et d'être en conformité avec les mécanismes et les procédures.** Les exigences en matière de développement des capacités peuvent être très diverses et doivent être définies après une évaluation des lacunes entre les capacités existantes et celles nécessaires. Les champs spécifiques exigeant souvent des procédures innovantes et des compétences adaptées sont notamment les suivants:
  - développement de nouveaux termes et concepts juridiques afin d'appréhender la complexité des biens communs;

- cartographie participative et enregistrement des droits fonciers;
- procédures administratives pour l'enregistrement;
- gestion des processus de planification pour une gestion participative des terres et des ressources naturelles et de leur utilisation, en mettant l'accent sur les exigences en matière de planification pour une gestion durable des biens communs;
- adaptation des procédures et des formulaires administratifs aux besoins des régimes fonciers collectifs;
- formations juridiques, notamment sur les implications légales des différends liés aux biens communs;
- établir des procédures et des mécanismes qui facilitent l'accès à la justice;
- mettre en place des mécanismes et des procédures de suivi participatifs.

**3. Outre ces tâches, les États, avec l'assistance d'autres acteurs tels que les OSC, devront secondar les communautés à remplir leur nouveau rôle dans la gouvernance et la gestion des biens communs. Cela demande une certaine interaction entre les fonctionnaires d'État et les communautés, souvent peu familiarisées avec l'administration gouvernementale. Par conséquent, les compétences des fonctionnaires d'État, des parlementaires, des juges, des procureurs et du personnel judiciaire pour contribuer à la gouvernance, au niveau communautaire, des biens communs, doivent être renforcées, notamment:**

- en proposant des formations juridiques pour permettre à ces acteurs de comprendre les termes juridiques et de veiller au respect des lois nationales, des principes des Directives et des lois et obligations qui y sont associées;
- en élaborant des normes pour la reconnaissance de preuves légitimes au niveau local devant les tribunaux et pour leur enregistrement;
- en instruisant et en jugeant dans un délai convenable les différends au niveau national;
- en formant des agents à fournir un appui juridique abordable pour les groupes vulnérables et marginalisés, par le biais d'antennes juridiques, de bureaux itinérants et de personnel parajuridique;
- en proposant des orientations sur la manière de mettre en place et de faciliter des processus multipartites ouverts à tous. Les formations permettent aux fonctionnaires de mener des processus participatifs d'élaboration de lois et de politiques, et de favoriser le travail participatif et ouvert de cartographie des biens communs. Les formations peuvent être assurées par les OSC, les donateurs ou les institutions gouvernementales, mais doivent être entreprises et financées par les gouvernements;
- en proposant des orientations sur la mise en place de mécanismes transparents et responsables adaptés, qui soient sensibles aux valeurs spirituelles et culturelles de la communauté, de manière à réduire et à éviter l'utilisation et l'exploitation non durables et inéquitables des ressources naturelles communes. Ces mécanismes comprennent: des mécanismes de réclamation, par exemple par un médiateur qui serait chargé officiellement d'enquêter sur les violations de droits et d'en reporter au gouvernement et à la société; un accès public aux registres et aux cartes, aux informations disponibles en ligne ou par des canaux adaptés aux circonstances locales; des formations pour mettre sur pied des équipes d'évaluation et de suivi indépendantes et multipartites, composées notamment de représentants des institutions communautaires.

**4. Afin d'être prêts à assumer cette tâche nouvelle d'interagir avec les communautés d'une manière participative, accessible et qui tienne compte de leur dimension culturelle, le développement des capacités doit aussi faire en sorte que les fonctionnaires, parlementaires, juges, procureurs et personnel judiciaire revoient leurs comportements et leurs modèles de conduite, notamment grâce aux procédés suivants:**

- programmes de tutorats par les réseaux ou institutions communautaires, les OSC, les organisations internationales ou les donateurs. Grâce à leur travail sur le terrain, ces parties prenantes ont une vaste expérience des biens communs et sont souvent en mesure d'adapter leurs connaissances selon un mode qui apparaît pertinent aux yeux des fonctionnaires;
- promouvoir et faciliter un apprentissage mutuel et l'échange de connaissances à travers des visites réciproques sur le terrain, des programmes d'étude et la promotion des réseaux pour les fonctionnaires, les organisations communautaires et les organisations de la société civile.

**5. Les gouvernements doivent améliorer leurs capacités de mise en œuvre, notamment:**

- par l'identification des postes budgétaires administrés aux niveaux national ou infranational et l'allocation adaptée des ressources financières et humaines à l'échelle nationale, des districts et locale;
- par la formation et le financement de personnel adapté, comme des officiers du bureau d'enregistrement, des juges et des officiers de police spécialisés dans les droits fonciers sur les biens communs, aux niveaux national et infranational;
- en renforçant les capacités de la police pour fournir des preuves adaptées lors d'affaires liées aux droits fonciers, permettant ainsi aux tribunaux de juger ces affaires correctement;
- en renforçant les capacités des tribunaux à juger rapidement et éviter que les affaires ne tombent sous le coup de la prescription;
- en développant des services de police disposant de ressources financières et humaines adéquates et une structure transparente et responsable chargée des poursuites et de l'imposition d'amendes dans des délais raisonnables une fois que les jugements ont été prononcés;
- par la fourniture d'équipements techniques adaptés et des ressources financières pour le suivi participatif des droits fonciers et pour atteindre des régions isolées;
- en cas de corruption généralisée, par le roulement du personnel chargé de la mise en œuvre et le changement régulier des fonctionnaires chargés de la mise en œuvre des droits fonciers, ou travailler avec les forces de police d'une autre région du pays.

CAS 5:  
**Surmonter le défaut de mise en œuvre des droits fonciers sur les biens communs grâce à une approche holistique et à plusieurs niveaux de développement des capacités pour la gestion communautaire des forêts,**  
 par Reymondo Caraan, Ronnakorn Triraganon, Chheng Channy, MaungMuang Than, Sokchea Tol, Bounyadeth Phoungmala, Warangkana Rattanarat et Kuntum Melati

Veillez consulter les stratégies 1, 3 et 8

Stratégie 8



Stratégie 8

## Surmonter le défaut de mise en œuvre des droits fonciers sur les biens communs grâce à une approche holistique et à plusieurs niveaux de développement des capacités pour la gestion communautaire des forêts

Par Reymondo Caraan, Ronnakorn Triraganon, Chheng Channy, MaungMuang Than, Sokchea Tol, Bounyadeth Phoungmala, Warangkana Rattanarat et Kuntum Melati  
 RECOFTC – Centre des peuples et forêts

Dans la région Asie-Pacifique, les communautés détiennent des droits fonciers statutaires sur un tiers (34 pour cent) des forêts de la région (RECOFTC, 2013). Ce territoire, vaste de 182 millions d'hectares, est officiellement géré par des accords forestiers communautaires au niveau local. L'État possède et gère 57 pour cent des forêts – une superficie éventuellement propice à son attribution à la foresterie communautaire, étant donné les changements durables au niveau de l'appui politique et législatif. La tendance à octroyer des droits fonciers sur les forêts aux communautés locales continue, en faveur de plus de 450 millions de personnes qui vivent à proximité de ces régions boisées et dont les vies sont profondément intégrées aux forêts.

Suite à la dégradation des ressources naturelles et aux pressions croissantes envers un partage des avantages des ressources naturelles au niveau local, les gouvernements de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) ont fixé l'objectif collectif de transférer aux communautés locales 15,9 millions d'hectares (6 pour cent) de forêts de la région pour 2030 (RECOFTC, 2014). Si cet engagement conjoint n'est qu'un début, des antécédents existent: les gouvernements vietnamien et philippin ont reconnu les effets positifs d'une gouvernance locale des ressources naturelles. Ils ont mis en place des cadres juridiques pour appuyer la gestion communautaire des forêts et ont répondu aux problèmes liés aux processus d'attribution des terres, par nature complexes et longs, par un appui politique actif et des moyens favorables à leur mise en œuvre.

Dans ce processus de réforme, le développement des capacités des parties prenantes au sein des gouvernements, des communautés et des organisations de la société civile est essentiel pour que l'élaboration, la mise en œuvre et l'application des nouvelles dispositions sur les régimes fonciers puissent fonctionner aux niveaux national et infranational.

Une évaluation des besoins en matière de développement des capacités, réalisée dans la région entre 2009 et 2013 par le RECOFTC, a révélé, au niveau des capacités institutionnelles, organisationnelles et individuelles, des faiblesses récurrentes pour le développement des communautés forestières dans plusieurs domaines: évaluation des situations biophysique et socioéconomique; planification d'une gestion durable des forêts; recherche participative; médiation et règlements des conflits; plaidoyer politique et réforme; et services de vulgarisation sur la foresterie.

Agissant pour la promotion et la mise en œuvre des dispositifs en faveur de la foresterie communautaire en Asie et dans le Pacifique, le centre de développement des capacités RECOFTC – Centre des peuples et forêts a joué un rôle essentiel tout au long de ces dernières années. Cette organisation, créée en 1987 sous l'égide de l'université thaïlandaise Kasetsart, se voulait comme un pôle de recherche et de formation pour la foresterie communautaire. Sa reconnaissance en tant qu'organisation internationale non gouvernementale autonome a suivi en 2009. Aujourd'hui, le RECOFTC travaille avec les États et la société civile au Cambodge, en Chine, en Indonésie, au Myanmar, au Népal, en République démocratique populaire lao, en Thaïlande, au Viet Nam et au-delà.

La principale stratégie du RECOFTC repose sur la création de partenariats officiels avec les gouvernements et de les intégrer, avec leurs partenaires – y compris les OSC et les communautés locales – dans une approche de développement des capacités qui soit participative, holistique et effectuée à tous les niveaux. Un de ses programmes le plus populaire est le Réseau des défenseurs de la foresterie communautaire (*Community Forestry Champions Network*), au sein duquel les fonctionnaires du gouvernement du secteur forestier en Asie se rassemblent et entreprennent des formations sur le terrain, de manière à découvrir et à identifier les meilleures stratégies et interventions dans la région pouvant être reproduites pour soutenir la foresterie communautaire, leur permettant ainsi de promouvoir des changements novateurs dans les pratiques et les politiques en matière de foresterie communautaire dans leurs pays respectifs.

Les initiatives de développement des capacités effectuées sur le terrain visent à renforcer les capacités des réseaux de foresterie communautaire à sécuriser des droits plus solides pour les populations locales, en apportant un appui et des services aux titulaires de droits, et à discuter avec les responsables des aspirations et des questions liées à la foresterie communautaire. Par exemple, dans la région, les réseaux de groupes d'usagers des forêts communautaires aux niveaux local et national tirent parti de leur affiliation à l'Alliance mondiale pour la foresterie communautaire (*Global Alliance on Community Forestry - GACF*) et bénéficient d'ateliers conjoints et de visites d'études sur la foresterie communautaire dirigés par le RECOFTC. Grâce à ces activités, ils échangent les enseignements tirés de leurs projets et les stratégies de mise en œuvre de la foresterie communautaire, selon des approches tenant compte, entre autres, des droits et 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. Au nord de la Thaïlande, par exemple, une plateforme régionale pour coordonner les activités entre les communautés impliquées dans la gestion des sanctuaires de poissons et celles impliquées dans la foresterie communautaire a été créée. Cette plateforme, l'Assemblée des peuples des bassins versants (*Watershed People Assembly*), constitue un lieu d'échange pour faire entendre les préoccupations locales, de sorte que les populations locales puissent sécuriser leurs droits sur les bassins versants. La parole collective de l'assemblée contribue aussi à préserver les bassins versants des investissements externes et des décisions politiques qui favorisent la conversion des forêts en zones humides de la communauté en une zone économique réservée à des fins de développement industriel.

En outre, grâce à la mise en place de plateformes politiques multipartites aux niveaux national et infranational au Cambodge, au Myanmar et en République démocratique populaire lao, les titulaires de droits et les responsables s'accordent et délibèrent sur les politiques et les pratiques en matière de foresterie communautaire sur un pied d'égalité. Ces plateformes multipartites, en association avec d'autres initiatives de développement des capacités, ont su créer un cadre d'agents chargés du changement qui a une influence dans le développement des politiques en matière de foresterie communautaire et des institutions dans la région.

La popularité de cette approche participative, holistique et à plusieurs niveaux de développement des capacités, menée par une organisation régionale en coopération étroite avec les gouvernements et les communautés, illustre l'intérêt croissant des États à mettre en place des centres RECOFTC au niveau national dans la région Asie-Pacifique et au-delà.

#### Compléments de lecture

RECOFTC. 2013. *Capacity needs for community forestry. Findings from assessments in Cambodia, China, Indonesia, Lao PDR, Myanmar, Thailand and Vietnam*. Bangkok. <http://www.recoftc.org/>

RECOFTC. 2014. *Current status of social forestry in climate change mitigation and adaptation in the ASEAN region*. Bangkok. <http://www.recoftc.org/>

Stratégies 6 et 7

Stratégies 4 et 12

### 3.3 Stratégies d'appui à l'exercice des droits

#### 9 Stratégie 9: Assurer un accès à la justice, reconnaître et intégrer les mécanismes au niveau local et permettre des activités de plaidoyer sur le plan juridique

##### **Justification**

S'il est toujours souhaitable de prévenir les différends fonciers, les communautés locales et les défenseurs des droits de l'homme observent une forte prévalence des conflits liés aux biens communs. La demande croissante et la concurrence pour accéder aux ressources naturelles, ainsi que les processus d'individualisation, conduisent souvent à des conflits sur les biens communs avec le gouvernement, les investisseurs, avec d'autres communautés et au sein des communautés. Ces conflits résultent souvent de violations des droits fonciers des communautés et notamment ceux de leurs membres les plus vulnérables. Cartographier les frontières et les droits qui se superposent, afin d'obtenir une reconnaissance juridique, est aussi susceptible de provoquer des conflits, car cela met en lumière les intérêts conflictuels. Dans cette situation complexe d'identifier les différents et multiples niveaux de conflits, les tribunaux sont souvent surchargés par le grand nombre d'affaires et par la complexité liée à la distance entre les tribunaux et les réalités concrètes et à la grande variété des pratiques coutumières. En même temps, les communautés souffrent souvent de l'inaccessibilité à la justice en raison du poids élevé de la bureaucratie, des coûts de dépôt de plainte, de la corruption, du manque de transparence, de la distance avec les administrations, des problèmes de langue et des longs délais d'attente. Les mécanismes au niveau local, comme les systèmes juridiques non étatiques et les mécanismes alternatifs de règlement des différends, se sont révélés efficaces, mais peuvent être corrompus par les plus puissants. Il est donc essentiel que l'État garantisse un système judiciaire et juridique qui fonctionne et qui soit accessible au niveau local, au niveau des districts et au niveau national et qui soit conforme aux normes en matière de droits de l'homme, tout en reconnaissant et en intégrant des mécanismes au niveau local. Les États doivent donc encourager et reconnaître des activités de plaidoyer sur le plan juridique par les communautés et les OSC.

##### **Recommandations spécifiques**

1. **Les mécanismes de règlement des différends à l'échelle locale peuvent être une voie efficace de règlement des conflits, mais ils doivent être conformes avec les normes en matière de droits de l'homme. À travers le monde, de nombreuses communautés ont déjà mis en place des systèmes juridiques non étatiques et des mécanismes de règlement des différends, fondés sur des institutions coutumières, autochtones ou religieuses.** Ces institutions sont souvent plus abordables, rapides, adaptées à un contexte, ouvertes aux circonstances et à la culture locales, accessibles dans la langue locale et prennent souvent leurs décisions selon une approche globale tout en recherchant des compromis acceptables pour résoudre les conflits. Toutefois, l'expérience a montré que pour être responsables, les mécanismes de règlement des différends à l'échelle locale doivent être étroitement reliés à la législation nationale et aux normes portant sur les droits de l'homme et doivent être conformes avec les Directives. À cette fin, les mécanismes existants au niveau local doivent être réformés et adaptés, et ceux chargés de leur mise en œuvre et de leur application peuvent nécessiter des activités de formation et un développement des capacités.

2. **L'intégration des mécanismes locaux dans le système judiciaire officiel et la distribution des rôles entre les tribunaux locaux et nationaux doivent être structurées selon le principe de subsidiarité. En étant intégrés à l'échelle la plus basse du système judiciaire officiel, les mécanismes locaux maintiennent leur mission de traiter la plupart des conflits qui surviennent dans les communautés.** Si les affaires ne peuvent pas être résolues au niveau local, ou si l'intensité du conflit dépasse le domaine couvert par le mandat des mécanismes locaux, les cas sont portés devant les juridictions supérieures. Le partage des responsabilités entre les mécanismes locaux et les juridictions supérieures doit être assuré par la loi. Si les décisions de justice juridiquement contraignantes sont exécutoires, les mécanismes alternatifs de règlement des différends offrent quant à eux des services de médiation pour le règlement des différends hors des tribunaux. Un mécanisme de réclamation doit être établi par les communautés et les OSC afin de rapporter les violations de droits, par exemple à travers un médiateur qui serait facilement accessible au niveau local.
3. **Afin de garantir que les droits fonciers sur les biens communs soient reconnus et réellement appliqués en cas de conflit, il est essentiel que le système judiciaire intègre un mécanisme de recours solide.** L'État doit veiller à ce que les mécanismes locaux soient en relation étroite avec un niveau juridique supérieur à travers ce mécanisme de recours. Le droit de faire appel permet au plaignant ou à l'accusé de recourir à une juridiction supérieure si l'un ou l'autre estime avoir été traité injustement. Ce mécanisme de recours doit se montrer souple devant la cour face à la reconnaissance des pratiques légitimes et des preuves juridiques au niveau local, les cartes historiques des droits fonciers et des sites communautaires pouvant par exemple servir de points de référence pour les droits fonciers et des droits de gestion inviolables.
4. **Les États doivent permettre aux communautés d'accéder au système judiciaire et aux services juridiques.** Afin de garantir l'accès à la justice, les gouvernements doivent veiller à ce que le dépôt de plainte soit accessible et que les décisions soient prises efficacement, dans des délais convenables et de manière transparente. Ceci est particulièrement important pour assurer un accès équitable à la justice pour les populations marginalisées en conditions vulnérables. Les gouvernements doivent aussi veiller à ce que l'aide juridique et les informations sur la manière de déposer plainte auprès des tribunaux aux niveaux local et supérieur soient accessibles, grâce notamment auprès de personnel parajuridique et de centres juridiques itinérants. Ils doivent aussi apporter et garantir des solutions efficaces et accessibles, y compris des mécanismes de responsabilisation, des mécanismes de recours, et des droits à une restitution, une indemnisation, un dédommagement et une réparation (par exemple lorsque les droits sont retirés à des fins publiques). La mise en place d'un accès réel à la justice exige la formation et le développement des juges, du personnel juridique et parajuridique dans le domaine des droits de l'homme et surtout dans celui des droits fonciers sur les biens communs (voir aussi la stratégie 8). Lorsque les coûts liés à la diffusion des connaissances pertinentes sur les complexités locales ou la corruption représentent un obstacle pour le système judiciaire, les États peuvent envisager de créer un comité spécial pour régler les conflits sur les terres et les autres ressources naturelles. Cette institution doit être composée de représentants de tous les groupes de parties prenantes et des détenteurs de droits légitimes. Les autorités gouvernementales doivent veiller à ce que tous les critères exposés ci-dessus concernant l'indépendance et les obligations de l'institution soient appliqués.
5. **Les États doivent veiller à ce que les communautés et les détenteurs de droits puissent exercer leurs droits et faire usage du système juridique.** Pour ce faire, ils peuvent

contribuer aux activités de sensibilisation et de développement des capacités dans les communautés, groupes, OSC et défenseurs des droits de l'homme pour revendiquer leurs droits fonciers sur les biens communs et les faire appliquer, notamment, par exemple, par voie contentieuse. Les OSC locales et internationales pouvant favoriser et contribuer à l'identification et à la mise de place de stratégies juridiques de plaidoyer sont fondamentales, de même pour permettre aux communautés et aux détenteurs de droits fonciers d'engager des poursuites en leur nom. Les stratégies juridiques de plaidoyer incluent, par exemple, de catalyser les affaires judiciaires et d'y intervenir, de développer des arguments concernant les obligations nationales au titre des cadres internationaux relatifs aux droits de l'homme, et de mettre en place progressivement une jurisprudence et les interprétations de la loi. Associer les droits fonciers légitimes et leur rôle pour les moyens d'existence locaux à d'autres aspects inhérents aux droits de l'homme – par exemple, le droit à l'alimentation, le droit aux moyens d'existence, le droit à l'autodétermination, le droit à la culture, le droit à l'égalité – peut conduire les tribunaux à prendre des décisions progressistes et à créer des cas de jurisprudence. Cela peut avoir de vastes répercussions, permettant d'intégrer les changements dans les cadres nationaux à la gouvernance foncière: par exemple, pour clarifier juridiquement quels sont les droits en matière de restitution.

Pour une analyse approfondie de cette question, veuillez également consulter le guide *La gouvernance responsable des régimes fonciers et le droit. Un guide à l'usage des juristes et autres fournisseurs de services juridiques* (FAO, 2016b).

CAS 6:  
**La conservation,  
les conflits et les  
revendications portant  
sur les droits collectifs  
sur les biens communs  
marins à Dwesa-Cwebe  
en Afrique du Sud,**  
par Jackie Sunde

### **La conservation, les conflits et les revendications portant sur les droits collectifs sur les biens communs marins à Dwesa-Cwebe en Afrique du Sud**

Par Jackie Sunde  
Université du Cap

Dwesa-Cwebe est une réserve forestière côtière et une aire marine protégée située sur la côte du Cap oriental en Afrique du Sud. Le territoire qui englobe la réserve était occupé il y a plusieurs siècles par les ancêtres des habitants actuels. Les sept communautés qui vivent là considèrent les terres, les forêts, la côte et les ressources naturelles qui y sont associées comme leur propriété commune, dont elles dépendent pour leurs moyens d'existence. Leur relation à la terre et à la mer, héritée des rapports avec leurs ancêtres, se reflète dans leur culture et leur système foncier coutumier.

Au cours des siècles passés, ces communautés ont été dépossédées de leurs terres et de leurs ressources forestières et marines au nom de la conservation de la nature, avec des conséquences désastreuses pour leur sécurité alimentaire et leurs moyens d'existence essentiels.

En 1994, après l'apartheid, les communautés firent campagne pour revendiquer leurs droits fonciers. Ils établirent un partenariat avec une organisation non gouvernementale locale qui les a aidés à déposer une demande pour revendiquer leurs droits fonciers collectifs sur les terres, les forêts et les ressources marines. Mais un groupe de pression très puissant en faveur de la conservation a fait valoir que le territoire devrait être préservé au titre de la conservation de la nature dans l'intérêt plus général du pays. Les communautés furent contraintes d'accepter un compromis: la propriété des terres leur était reconnue, mais la réserve devait être placée sous statut de conservation. Cet arrangement prévoyait une disposition pour qu'elles puissent utiliser les ressources de manière durable, en gérant conjointement la réserve d'égal à égal avec l'État et qu'elles puissent bénéficier des retombées du tourisme au sein de la réserve.

Veuillez consulter  
les stratégies 5 et 9

Stratégies 1, 10 et 11

Cependant, malgré la reconnaissance légale de leurs droits fonciers en 2001, les droits des communautés et les dispositions de l'arrangement ne furent pas appliqués. L'État déclara que le territoire serait une aire marine protégée intouchable et que l'utilisation de ses ressources était interdite. Les communautés adoptèrent alors une stratégie sur plusieurs fronts pour revendiquer leurs droits fonciers. Avec les autorités coutumières et les nouvelles institutions de gouvernance au niveau local, elles envoyèrent une série de pétitions aux autorités provinciales et nationales chargées de la conservation. Elles sollicitèrent l'appui des organisations non gouvernementales ainsi que celui des chercheurs universitaires travaillant sur les questions des droits de l'homme et de la gouvernance des ressources naturelles. Elles purent ainsi interagir de manière stratégique avec un réseau d'entraide plus vaste, y compris avec une ONG fournissant des services de contentieux en rapport avec les droits de l'homme.

Stratégie 5

Le Centre des ressources juridiques a encouragé les communautés à adopter une défense juridique et une approche d'autonomisation. Ils ont tenu des ateliers avec les communautés afin de sensibiliser sur leurs droits fonciers. Elles ont utilisé une affaire pénale, dans laquelle trois pêcheurs avaient été accusés de pêcher illégalement dans l'aire marine protégée, pour défendre les droits coutumiers aux ressources des communautés. Elles ont intenté des poursuites en demandant une révision de la déclaration de l'aire marine protégée, compte tenu du fait que les droits constitutionnels des communautés à la consultation avaient été bafoués. Dans leurs dépositions, les communautés citèrent tout un éventail d'instruments nationaux, constitutionnels et internationaux relatifs aux droits de l'homme, afin d'étayer leur revendication à leurs droits fonciers coutumiers. Cette affaire eut un profond impact sur le pouvoir judiciaire.

Stratégies 5, 9 et 12

Dans son jugement, le magistrat nota que «la nouvelle Constitution de l'Afrique du Sud n'inaugure pas seulement une révolution politique mais aussi une révolution de l'appareil judiciaire. En incorporant une déclaration des droits justiciable dans la Constitution, la validité de nombreuses lois, qu'elles soient publiques ou privées, peut désormais être confrontée aux normes de protection des droits fondamentaux de la personne». Il critiqua vivement les autorités chargées de la conservation pour leur échec à reconnaître les besoins de subsistance de ces communautés.

Les communautés utilisèrent les réseaux des ONG nationales et internationales pour que cette affaire devienne connue du public. Le procès est toujours en cours. Toutefois, confrontées à de nouvelles plaintes, les autorités ont convenu de réviser entièrement l'interdiction d'utiliser les ressources marines. L'aire marine protégée a aujourd'hui été redessinée de manière à créer des zones contrôlées dans lesquelles les communautés peuvent profiter des ressources. Pour les communautés, c'est un pas important de leur campagne d'avoir pu reconquérir leurs droits d'utiliser et de régir leurs biens communs collectifs, dans l'intérêt de leur propre population mais aussi pour toute la nation.

Stratégies 5 et 12

### Compléments de lecture

Sunde, J. 2012. *Living Off the Land: A case regarding the customary rights of fishermen In the Dwesa-Cwebe Marine Protected Area of South Africa could be a landmark*. SAMUDRA Report No. 62. Chennai (India), International Collective in Support of Fishworkers. (disponible à l'adresse: [http://igssf.icsf.net/images/samudra/pdf/english/issue\\_62/3742\\_art\\_Sam62\\_eng-art01.pdf](http://igssf.icsf.net/images/samudra/pdf/english/issue_62/3742_art_Sam62_eng-art01.pdf))



## **10** Stratégie 10: Promouvoir l'utilisation viable sur le plan économique et durable sur le plan environnemental des biens communs afin de procurer des avantages sur le long terme pour les membres de la communauté

### **Justification**

Dans le monde entier, les populations dépendent des biens communs, qui apportent à la fois des avantages matériels tels que nourriture, fourrage, bois, eau pour les besoins domestiques et l'irrigation et plantes médicinales, et des avantages immatériels comme l'identité culturelle, les réseaux sociaux, les sources spirituelles et les services environnementaux. Les biens communs seront entretenus par les communautés aussi longtemps qu'ils procureront ces avantages aux utilisateurs, contribuant ainsi à des conditions de vie meilleures, à la création de revenus, à la sécurité alimentaire et à l'identité culturelle. Lorsque les biens communs ne sont plus en mesure de procurer ces avantages aux usagers, ceux-ci les délaissent, risquant de mettre l'ensemble des biens communs en danger. Il est très important que les biens communs soient gérés de manière collective et utilisés de manière durable, avec la participation de tous les détenteurs de droits fonciers, afin d'en tirer des bénéfices à long terme. Une utilisation plus efficace et durable des ressources peut exiger des investissements dans l'innovation technologique (par exemple, pour les travaux de terrassement, l'amélioration des pâturages ou du meilleur équipement de pêche) et pour l'accès aux marchés et aux filières. Les principaux investisseurs dans l'agriculture locale, les activités forestières, la pêche et l'élevage sont en général les petits producteurs eux-mêmes. Pour maintenir leurs moyens d'existence, ils doivent avoir accès à des services fiables (par exemple, les connaissances, les finances, les transports) et à des infrastructures améliorées (par exemple, les routes, l'approvisionnement en eau, les services sanitaires et scolaires) qui facilitent les investissements dans des techniques d'utilisation des ressources qui soient efficaces et durables.

### **Recommandations spécifiques**

- 1. Afin de procurer des avantages sur le long terme, les innovations favorables à des activités génératrices de revenus doivent être viables économiquement, durables sur le plan environnemental et accessibles à tous sur le plan social.** Ces activités doivent veiller à ce qu'une approche qui permette le partage des avantages soit en place et ouverte à tous, de manière à assurer leur accessibilité à tous les membres les plus nécessiteux de la communauté. Des pratiques de gestion et d'utilisation durables sur le plan environnemental doivent être au cœur de toute activité d'intensification et génératrice de revenus, afin de conserver des ressources naturelles saines pour les générations futures.
- 2. En tenant compte des systèmes de gestion gérés conjointement, les stratégies innovantes pour la création de revenus issus des biens communs doivent reposer sur une vision commune, l'engagement et la propriété de toute la communauté qui utilise et gère (et parfois possède) collectivement les terres, les zones de pêche et les forêts.** Les communautés doivent se projeter dans l'avenir pour déterminer quelles sont les zones ayant besoin d'innovations, afin de maintenir et d'améliorer les ressources de subsistance et augmenter la création de revenus issus des biens communs. Les stratégies doivent être élaborées en proposant des orientations et des principes de stratégies

d'investissement communautaires et en interaction avec des prestataires de service externes, tels que l'État, les donateurs, les agences de développement, les entreprises et autre. Les innovations doivent assurer un accès égal et équitable aux ressources et augmenter la garantie des revenus, notamment pour les populations pauvres. Les perspectives futures doivent aussi inclure des dispositions pour une gestion durable des biens communs et un système pour contrôler la conformité avec les règles développées conjointement. Il faut parfois distinguer les stratégies d'investissement qui apportent des revenus à court terme et les stratégies sur le long terme qui, étant donné la dégradation actuelle de nombreuses ressources naturelles, peuvent dépendre d'une restauration en amont des ressources naturelles. Ce projet pour le futur pourra être consigné sur un protocole communautaire ou un document similaire (voir aussi les stratégies 3 et 6) en présence d'un témoin, comme des groupes provenant du gouvernement et/ou de la société civile par exemple. Pour appuyer les protocoles communautaires et en assurer le respect, les États pourront mettre en place des mesures venant appuyer ces processus et la reconnaissance des protocoles communautaires dans les négociations.

Il n'est pas forcément souhaitable de proposer un ensemble prescriptif d'activités génératrices de revenus dans la mesure où la disponibilité des ressources, les compétences et les partenaires actifs sont susceptibles de varier selon le contexte. Les approches qui suivent sont destinées à améliorer le bénéfice économique issu des biens communs **tout en préservant la ressource et en respectant la valeur sociale et culturelle des biens communs.**

3. **Les innovations susceptibles de réussir devraient, autant que possible, se fonder sur les connaissances coutumières et locales des communautés et utiliser les vastes connaissances scientifiques disponibles en matière de gestion durable des terres, des zones de pêche et des forêts.** Des pratiques innovantes de gestion des ressources et des technologies associées peuvent être nécessaires pour augmenter la productivité des ressources naturelles tout en les préservant ou en les réhabilitant. S'appuyant sur le savoir local, les connaissances et les conditions climatiques, les innovations devraient être intégrées avec toute la rigueur scientifique nécessaire et assurer un accès permanent aux connaissances, aux contributions et aux technologies pour les usagers locaux. Des services collaboratifs et ouverts de production, d'échange et de diffusion des connaissances sont ainsi nécessaires pour garantir une utilisation écologiquement durable et économiquement viable des biens communs.
4. **La création d'organisations pour soutenir les usagers des ressources.** Les groupes d'usagers des ressources, les coopératives, les entreprises communautaires ou les initiatives économiques peuvent: a) permettre un accès conjoint aux intrants et aux marchés; b) fournir un partenaire consultatif pour une assistance technique et des services de vulgarisation pour les usagers des ressources; c) devenir un pôle de connaissances pour les entreprises et les pratiques de gestion durable; d) offrir un réseau social d'échange avec d'autres usagers des ressources. Ces organisations pourraient sensibiliser et plaider pour des investissements publics indispensables pour la restauration des ressources et d'autres mesures similaires.
5. **La diversification des sources de revenus.** Il est bon d'envisager des mesures pour diversifier la nourriture et les sources de revenus, par exemple, grâce à des investissements pour la transformation ultérieure des produits récoltés, à des fins de marchandisation pour les marchés locaux et ceux plus éloignés. Toutefois, il est important de se concentrer sur une production de valeur qui soit diversifiée et adaptée à l'échelle locale. Créer des produits commercialisables s'accompagne souvent d'un besoin de nouvelles approches logistiques pour la vente.

**6. Des stratégies de commercialisation de produits issus des biens communs.** Un accès fiable aux marchés est essentiel pour la création de revenus issus des biens communs. Cela requiert des efforts pour établir ou utiliser des filières locales, régionales ou mondiales et pour permettre aux communautés de participer pleinement aux filières de leur choix. Ces efforts doivent s'accompagner de mesures politiques adaptées qui empêchent l'exploitation et protègent les intérêts des communautés locales, et surtout qui permettent aux femmes et aux groupes vulnérables de profiter de la commercialisation de ces produits. Dans quelques cas connus, un meilleur accès aux produits forestiers non ligneux pour les populations sans terres est lié à leur accès aux filières pertinentes. Dans ces cas-là, les élites locales permettent à ces populations d'investir avec succès dans les unités locales de traitement de ces produits forestiers.

CAS 7:  
**Sécuriser les moyens  
 d'existence locaux  
 dépendants des biens  
 communs forestiers:  
 le cas du «gouvernement  
 forestier» de l'État  
 d'Acre en Amazonie  
 occidentale au Brésil,**  
 par Benno Pokorny

### **Sécuriser les moyens d'existence locaux dépendants des biens communs forestiers: le cas du «gouvernement forestier» de l'État d'Acre en Amazonie occidentale au Brésil**

Par Benno Pokorny  
 Université de Fribourg

En Amérique latine, les populations autochtones et les communautés locales possèdent ou contrôlent légalement 23 pour cent des terres de la région, dont 44 pour cent sont situées au Brésil (RRI, 2015). Ce pourcentage relativement élevé de terres reconnues sur le plan juridique reflète un certain effort de la part du Gouvernement brésilien pour reconnaître les droits coutumiers. Dans la pratique, la plupart de ces territoires endurent assez régulièrement des conflits graves, voire violents, car d'autres acteurs économiques s'intéressent à leurs ressources. Toutefois, on estime qu'un territoire beaucoup plus grand est géré par des systèmes autochtones et communautaires (RRI, 2015).

La situation actuelle donne un aperçu des tentatives remarquables de l'État brésilien d'Acre pour mettre en place des mécanismes économiques et institutionnels, afin de sécuriser les moyens d'existence des communautés forestières traditionnelles conformément à leurs intérêts et leurs capacités.

Pas moins de 87 pour cent d'Acre (INPE/PRODES, 2016) – un État brésilien situé en Amazonie occidentale – est encore recouvert de forêts, d'une part à cause de son éloignement, mais aussi grâce à l'esprit de résistance qui anime sa population traditionnelle. Historiquement, Acre était connue pour son économie basée sur la récolte du latex (*Hevea brasiliensis*) pendant la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Par l'entremise de puissants magnats de l'hévéa, la population autochtone a fortement diminué, tandis que des milliers de migrants sont venus dans la région en quête de travail. Suite à l'effondrement de l'économie du latex à la fin de la deuxième guerre mondiale, ces familles de migrants sont restées dans ces zones forestières et ont formé de petites communautés forestières. Dans une seconde vague d'immigration en 1980, des exploitants forestiers et des éleveurs de bétail sont arrivés en masse dans la région, à la recherche de terres agricoles. Cette vague faisait partie d'un processus politique de l'État qui visait à promouvoir la colonisation rurale de l'Amazonie.

Pour faire face à cette nouvelle menace, les communautés forestières, appuyées par des ONG environnementales, se sont organisées politiquement pour défendre leurs terres et leurs forêts. Les conflits violents qui se sont ensuivis ont atteint leur paroxysme en 1988 avec le meurtre du dirigeant du mouvement, Chico Mendes. L'assassinat de ce défenseur très respecté des forêts a donné lieu à des mouvements sociaux aux niveaux local, national et mondial pour soutenir les réformes juridiques destinées à protéger les terres collectives et les droits aux ressources. En réaction à ces mouvements et suite à la reconnaissance grandissante par la communauté scientifique de la durabilité des systèmes de gestion forestière collectifs, le Gouvernement fédéral brésilien a mis en place des

Veillez consulter  
 les stratégies 1 et 5

mesures juridiques pour reconnaître les droits fonciers collectifs, comme les réserves communales d'extraction (RESEX). Un nouveau programme politique a également vu le jour en faveur d'initiatives pour le développement social et économique qui soient compatibles avec les systèmes fonciers, le savoir local, les besoins et les capacités des communautés forestières.

En 2001, une nouvelle législation sur les forêts a décentralisé les compétences en matière de gouvernance et établi un cadre juridique pour un ensemble de mesures destinées à développer le potentiel économique des forêts de façon stratégique. À Acre est né un processus participatif visant à effectuer un zonage économique et environnemental de la région selon des catégories stratégiques d'utilisation des terres. Ce processus participatif a impliqué des représentants des groupes autochtones, des communautés traditionnelles, des exploitants agricoles, des ONG sociales et environnementales, des universités et des industries des secteurs agricole et forestier, et s'est terminé avec succès en 2006. Le zonage est devenu une loi ratifiée au niveau fédéral par l'État et par conséquent s'est transformé en cadre juridique pour l'application de la législation environnementale à Acre. Ainsi, environ 50 pour cent des terres de l'État d'Acre ont été classées sous différentes catégories juridiques comme aires forestières protégées, la plupart pour permettre un accès local pour la collectivité et des droits fonciers et d'autres affectées à des usages économiques viables.

Le Service forestier brésilien a officiellement reconnu les régimes fonciers des ressources forestières communes et a fourni des formations, une assistance technique et des services de vulgarisation pour une gestion durable des forêts. Il a également mis en place des instruments économiques nouveaux pour appuyer l'utilisation commerciale des forêts. Une attention particulière a été portée sur la réévaluation des produits forestiers non ligneux, comme le latex naturel, grâce à la mise en place d'un système de normalisation et de contrôle de la qualité, du versement d'un prix minimal et la construction de l'usine de préservatifs Natex.

Une assistance technique pour l'intégration des usagers locaux des forêts dans les filières forestières commerciales a été ensuite confiée à des professionnels grâce à l'établissement de coopératives sans but lucratif comme la *Cooperativa dos Produtores Florestais Comunitários* (COOPERFLORESTA) et la *Cooperativa Central de Comercialização Extrativista do Acre* (COOPERACRE). Ces coopératives ont rassemblé les communautés et les associations de communautés d'Acre pour commercialiser les produits forestiers. Elles ont concentré leurs efforts sur une prestation efficace de services, de logistique et de machines aux communautés forestières pauvres. L'échange d'information entre les communautés forestières, de conseils pour résoudre les nouveaux problèmes techniques et juridiques, et une action concertée pour influencer les politiques publiques faisaient également partie du mandat de la coopérative. Au fil du temps, la principale tâche de la coopérative a consisté à mettre en place des filières verticales, ainsi que des réseaux avec des entreprises privées, des commerçants et d'autres organisations pertinentes pour encourager la commercialisation de produits forestiers ligneux et non ligneux locaux. Les techniciens des communautés suivaient régulièrement des formations pour que les communautés forestières agissent de manière plus autonome tout au long des différentes phases des filières forestières.

Le cas d'Acre montre que les communautés ont besoin d'être soutenues pour sécuriser leurs moyens d'existence lorsque ceux-ci sont ancrés dans l'utilisation des biens communs. La simple reconnaissance des droits fonciers est nécessaire mais ne suffit pas. Des efforts constants et cohérents sur les plans économique, juridique et social sont nécessaires pour s'assurer que les droits fonciers sur les biens communs sont respectés et garantis à long terme. Ce cas montre également la difficulté de réaliser dans la pratique un programme de développement fondé sur les intérêts et les capacités des détenteurs de droits locaux.

Stratégie 10

Stratégies 8 et 10



Stratégies 10 et 8

### Compléments de lecture

INPE/PRODES. 2016. *State Acre*. (disponible à l'adresse: <http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodesmunicipal.php>), voir aussi Imazon. 2010. *Fatos florestais da Amazônia 2010*, p. 23. Belém (Brésil), Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) (disponible à l'adresse: <http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/atos-florestais-da-amazonia-2010.pdf>)

Site officiel de l'État d'Acre: <http://www.ac.gov.br/wps/portal/acre/Acre/home>

RRI. 2015. *Who owns the land in Latin America? The status of indigenous and community land rights in Latin America*. Washington D. C., Rights and Resources Initiative. (disponible à l'adresse: [http://www.rightsandresources.org/wp-content/uploads/FactSheet\\_English\\_WhoOwnstheLandinLatinAmerica\\_web.pdf](http://www.rightsandresources.org/wp-content/uploads/FactSheet_English_WhoOwnstheLandinLatinAmerica_web.pdf))

The Economist. 2012. *The Brazilian Amazon: the new rubber boomlet*. 29 novembre 2012. (disponible à l'adresse: <http://www.economist.com/news/americas/21567380-brazilian-state-acre-pioneering-approach-development-seeks-make-most>)

Duchelle, A.E., Greenleaf, M., Mello, D., Gebara, M.F. et Melo, T. 2014. Acre's State System of Incentives for Environmental Services (SISA), Brazil. In E.O. Sills, S.S. Atmadja, C. de Sassi, A.E. Duchelle, D.L. Kweka, I.A.P. Resosudarmo et W.D. Sunderlin, dir. *REDD+ on the ground: a case book of subnational initiatives across the globe*, pp. 33-50. Bogor (Indonésie), Centre pour la recherche forestière internationale. (disponible à l'adresse: [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/books/BCIFOR1403.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/books/BCIFOR1403.pdf))

Verocai, I., Ludewigs, T. et De Fátima Gomes Pereira, V. 2012. *Programa de desenvolvimento sustentável do Acre – PDSA II. Expansão da economia florestal. Relatório de avaliação ambiental e social*. Rio Branco, Secretaria de Estado de Planejamento e Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Estado do Acre. (disponible à l'adresse: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36657493>)

## 11 Stratégie 11: S'assurer que tout partenariat ou tout contrat avec des investisseurs contribue aux moyens d'existence locaux et ne violent pas les droits fonciers sur les biens communs ni les droits humains qui y sont associés

### Justification

Les investissements dans l'agriculture, les terres, les forêts et les pêches par des investisseurs nationaux et internationaux dans des territoires qui sont utilisés, gérés et parfois détenus par des petits producteurs peuvent porter atteinte au droit d'accès des usagers locaux à leurs ressources. Par conséquent, le processus de lancer, négocier et de s'accorder sur des investissements doit suivre certaines règles en conformité avec toutes les normes applicables contenues dans les Directives, y compris, entre autres, les sections sur les mesures préventives (Section 3.7 des Directives), sur les terres, pêches et forêts publiques (Section 3.8 des Directives), sur les peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers (Section 3.9 des Directives) et sur les principes pour des investissements responsables (Section 4.12). Si cette question s'applique à tout en général, elle est particulièrement importante pour la protection des biens communs. Les biens communs sont souvent visés par les investisseurs (souvent encouragés par les

gouvernements), notamment s'ils sont utilisés de manière intensive (par exemple, les pâturages, les forêts, les zones de cultures alternées, la pêche artisanale) par des groupes minoritaires ou marginalisés qui peinent à se faire entendre. Ce problème se pose en particulier lorsque les terres, les pêches et les forêts communautaires sont détenues officiellement par l'État, mais tend à se manifester aussi lorsque les terres, les pêches et les forêts sont détenues légalement par les communautés, grâce à une nouvelle législation. Les dirigeants locaux et les élites d'une communauté peuvent être facilement tentés de vendre les biens communs par appât du gain. Par conséquent, toutes les parties concernées doivent s'assurer que non seulement des procédures justes et transparentes soient appliquées et que les résultats acceptables sur les plans durable et social soient atteints mais aussi qu'une place particulière soit donnée à la protection des droits fonciers sur les biens communs.

### **Recommandations spécifiques**

Des partenariats innovants en matière d'investissements ont la capacité d'ouvrir la voie – ou de la poursuivre – vers des revenus plus élevés, tant qu'ils adhèrent aux principes énoncés ci-après et qu'ils tiennent compte des enseignements tirés:

- 1. Les représentants des États et des communautés doivent veiller à ce que les investissements ne nuisent pas à l'environnement, ne violent pas les droits fonciers légitimes sur les biens communs et respectent les valeurs et les pratiques culturelles et sociales des communautés. À cette fin, les États et les communautés doivent veiller à ce que tout investissement respecte les intérêts des communautés et adoptent des mesures préventives contre la violation des droits fonciers légitimes sur les biens communs de la part des entreprises, des donateurs, des agences de développement et de l'État lui-même, entre autres.** Ces garanties pourraient comprendre, par exemple, des plafonds sur les transactions foncières autorisées et une réglementation portant sur les transferts dépassant un certain seuil, ces transferts étant par exemple soumis à l'approbation du parlement (paragraphe 12.6 des Directives). Selon les Directives, tout transfert à grande échelle de droits fonciers doit être évité. Des efforts spécifiques doivent être consentis pour restreindre les détournements sans discernement des biens communs, aussi bien matériellement que grâce à des actions empêchant l'utilisation des biens communs à des fins autres que celles prévues à l'origine. Dans les cas de soustractions de biens communs pour d'autres usages, le «consentement» (au lieu de la consultation) des communautés, y compris tous les utilisateurs de ces biens, doit être rendu obligatoire. Compte tenu de la complexité des stratégies de subsistance des communautés locales et des possibles transactions discriminantes à l'égard des groupes défavorisés au sein d'une communauté (notamment les usagers de biens communs) et des coûts intergénérationnels, il n'est pas souhaitable d'envisager, comme il se devrait, un système d'indemnisation. Toute indemnisation pour les communautés renonçant à leurs droits devrait tenir compte de la valeur du capital naturel et social et de la valeur future de la ressource naturelle qui change de main. Tous ces facteurs, notamment celui de la valeur des biens communs, sont difficiles à intégrer dans des calculs économiques.
- 2. En particulier, lorsque des terres détenues par l'État sont visées par des investisseurs, les autorités gouvernementales ont l'obligation de reconnaître les communautés comme partenaires des projets d'investissement et que tous les processus soient justes, transparents et responsables, selon les principes des Directives.** Cela comprend le principe du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause des populations autochtones, qui peut être recommandé comme bonne pratique, outre le

principe de participation et de consultation des autres communautés (paragraphe 3B6 et 9 des Directives). Cette obligation de la part de l'État est particulièrement importante lorsque les investisseurs convoitent des terres, des pêches et des forêts détenues par l'État sur lesquelles les communautés ont des droits fonciers légitimes qui ne sont pas encore protégés par la législation officielle. Les États doivent aussi pourvoir des mécanismes d'appui dans les situations où les communautés détiennent des droits de propriété mais sont vulnérables du fait de leur manque de connaissances et d'expérience, ce qui les affaiblit durant les négociations. L'État doit veiller à ce que les communautés soient reconnues à égalité dans les négociations et qu'elles soient en mesure de refuser des investissements si elles estiment qu'ils représentent une menace sur les biens communs et leurs moyens d'existence. Il convient d'une approche dans laquelle les bénéfices et les risques liés à un investissement sont partagés de manière égale entre la communauté et son partenaire investisseur. Ce faisant, les communautés sont à même de s'assurer une propriété locale et d'éviter une cessation involontaire des activités locales suite à différents projets extérieurs. Dans les deux cas, lorsque les transactions de droits fonciers sont réalisées à travers l'État ou les représentants des communautés, les organisations de la société civile ont un rôle particulièrement important à jouer dans le suivi et dans l'appui qu'elles peuvent apporter aux membres vulnérables des communautés.

3. **Les organisations de la société civile peuvent jouer un rôle central en appuyant les communautés pour garantir l'application de procédures appropriées et pour convenir d'un accord avec des investisseurs sur un projet d'investissement durable qui génère des revenus pour la communauté et qui appuie les activités en cours.** Les OSC doivent faciliter ou appuyer un dialogue et un processus de prise de décision qui soient transparents et accessibles à tous entre tous les détenteurs de droits fonciers légitimes et les parties prenantes pertinentes (par exemple, les personnes chargées de l'aménagement du territoire). Le processus doit se baser sur des perspectives futures conjointes et sur les exigences exprimées par la communauté en matière d'investissement. Pour garantir qu'un investissement profite réellement à la communauté, qu'il tienne dûment compte des biens communs et qu'il appuie les moyens d'existence locaux et la sécurité alimentaire, l'investisseur doit prouver qu'il a soumis à une partie indépendante une étude d'impact sur les droits humains ainsi qu'une étude d'impact social et environnemental. La communauté doit disposer de temps suffisant pour réfléchir et agir sur la base de ce document avant que tout investissement ne soit décidé. Les autorités gouvernementales sont responsables pour recommander à l'investisseur une partie indépendante qui soit familière avec le contexte local et qui puisse fournir un aperçu réaliste des risques et des bénéfices. Les communautés doivent être libres de choisir leurs propres conseillers indépendants en dehors et/ou en complément des évaluateurs de risque ou des experts recommandés ou mandatés par le gouvernement ou l'investisseur. Les résultats de ces études d'impact doivent être diffusés publiquement et pris en compte dans les négociations du contrat de manière transparente.
4. **Le processus de négociation de partenariats des investissements devant être juste et transparent pour éviter les conflits ultérieurs, les autorités gouvernementales ou les représentants des communautés (en fonction de qui mène les négociations) doivent veiller à la communication publique, dans des délais raisonnables, des informations en rapport avec l'investissement prévu, y compris celles sur le projet d'investissement, l'investisseur, les études d'impact et le contrat envisagé.** Cela pourrait comprendre la mise en place d'agents de liaison de l'information qui faciliteraient les contacts avec les communautés et qui veilleraient à la transparence et à l'accessibilité de toute information pertinente avant qu'un contrat d'investissement ne soit conclu. La transparence est aussi

exigée en cas de résiliation de contrats afin que les communautés puissent assurer un suivi. Les services apportés par les agents de liaison doivent être fournis à titre gratuit et dans une langue locale adaptée. Les organisations de la société civile ont un rôle important à jouer dans la requête et le suivi de la communication publique des informations.

- 5. Pour que les autorités gouvernementales, l'investisseur et les institutions communautaires soient tenues pour responsables, les contrats d'investissement doivent être conformes aux Directives et aux normes et aux obligations internationales en la matière.** Le contrat doit aussi inclure un mécanisme de suivi, un mécanisme de recours et nommer le tribunal qui sera responsable en cas de procès lié à l'investissement. Pour permettre le suivi des contrats et de leurs dispositions, comme les plans de gestion environnementaux et sociaux, les procédures liées au suivi, au recours et au litige doivent être largement diffusées au niveau local.

Pour une analyse approfondie de cette question, veuillez consulter le guide technique n° 4 *Préserver les droits fonciers dans le cadre des investissements agricoles* (FAO, 2016a), le guide technique n° 3 *Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause* (FAO, 2014b) et *Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires* (CSA, 2014).

## **12 Stratégie 12: S'investir pour faciliter les processus multipartites pour l'examen de la législation et le contrôle des institutions, des procédures et de l'état de droit**

### **Justification**

Afin d'améliorer la responsabilité et prévenir la corruption, la participation publique et le droit à l'information sont essentiels. Le contrôle des parties prenantes est un instrument efficace pour améliorer la transparence, renforcer la confiance et responsabiliser les responsables politiques, les administrations, les représentants des communautés, les donateurs, les organisations de développement et le secteur privé. Pour compléter l'équilibre des pouvoirs des institutions et leur contrôle en matière de gouvernance des régimes fonciers, le suivi et l'examen doivent s'inscrire dans une démarche itérative, qui va de la préparation des lois et des politiques à leur mise en œuvre et à leur application tout au long des étapes de développement et des projets d'investissement. L'examen de la législation existante est particulièrement important pour harmoniser et coordonner les lois, les politiques et les prises de décisions au niveau administratif, augmentant ainsi la mise en place effective de droits fonciers sur les biens communs. La société civile, le monde universitaire et les organisations non gouvernementales ont un rôle particulier à jouer dans le suivi des responsabilités et doivent être dotés de mécanismes de réclamation pour sensibiliser sur les défaillances.

### **Recommandations spécifiques**

- 1. Le cadre juridique doit inclure des procédures pour un suivi et un examen accessibles à tous des institutions, des procédures et de la législation par les agences gouvernementales et la société civile. Les gouvernements doivent en effet reconnaître et faciliter des procédures inclusives de suivi et d'examen dans lesquelles les parties prenantes – organisations de la société civile, communautés et titulaires de droit –**

**peuvent participer et être entendues.** À cette fin, les gouvernements doivent établir et faciliter des espaces de discussion, tenus régulièrement, pour les parties prenantes et les titulaires de droits pour établir des mécanismes de réclamation. Les gouvernements doivent également nommer un médiateur indépendant qui peut contrôler le système judiciaire afin d'assurer l'état de droit, la justice et la conformité à la législation nationale et aux normes internationales en matière de droits de l'homme en identifiant les infractions aux droits fonciers des populations sur les biens communs, en enquêtant et en déposant plainte. En outre, il doit être clair que la responsabilité est valable dans les deux sens, de haut en bas et de bas en haut. Les communautés locales doivent être reconnues comme les détenteurs légitimes des droits, qui décident de la gouvernance des ressources naturelles. En même temps, il faut des mécanismes permettant aux autorités locales de s'engager auprès des communautés et de prendre des mesures de redressement judiciaire lorsque des biens communs sont accaparés à l'avantage de quelques personnes.

2. **Parallèlement, la société civile et le monde universitaire devront jouer un rôle important dans le suivi et les activités de plaidoyer.** Par exemple, ils peuvent cibler les avocats et les juges, ainsi que le public plus large, en leur donnant des informations générales, pertinentes sur le plan juridique, sur les systèmes fonciers coutumiers et les biens communs et en leur montrant des jugements controversés. Les OSC et les chercheurs peuvent jouer un rôle essentiel en établissant des rapports de suivi pour le grand public, qui mettraient en évidence les difficultés et les carences dans le processus de mise en œuvre et d'application. Ils pourraient également produire des documents de réflexion sur les moyens adaptés à la mise en œuvre de la législation, des versions traduites et simplifiées de la législation, ainsi que certaines de ses interprétations, et des analyses sur des exemples réussis de mis en œuvre face aux objectifs nationaux de reconnaissance des biens communs.
3. **La responsabilité d'examiner et d'harmoniser l'administration et la législation par secteur incombe à l'État et peut être appuyée par les organisations de la société civile.** Pour arriver à une solution globale, le processus d'examen et d'harmonisation devrait inclure les activités des autorités gouvernementales aux niveaux national et infranational, les organes de gestion des ressources naturelles, y compris les institutions communautaires, et la société civile. Il existe plusieurs moyens pour y arriver:
  - Examiner et réformer toutes les lois sectorielles pour les harmoniser, et recouper les dispositions importantes avec d'autres lois sectorielles pertinentes, le cas échéant. Par exemple, s'assurer que les avantages économiques issus des biens communs par les communautés qui gèrent les ressources ne soient pas indûment mis à mal par la législation sur le commerce et l'imposition de produits résultant de la gestion communautaire. Il est important de prendre en compte les différentes lois et politiques sectorielles dans les domaines des terres, de la conservation, du climat, de la foresterie, de l'extraction minière, de l'agriculture, de la conservation et du tourisme, et de les harmoniser pour s'assurer qu'elles ne se contredisent ou s'affaiblissent entre elles. En outre, les lois sur les investissements, sur les marchés publics et sur l'attribution des concessions doivent être pleinement conformes aux lois internationales en la matière et aux normes relatives aux droits de l'homme et à l'environnement (paragraphe 3B des Directives).
  - Mettre en place un organisme de surveillance multipartite qui examine les différentes lois et politiques, qui en propose une harmonisation, et qui gère les prises de décision parmi les ministères – souvent concurrents – des différents secteurs.

# 4

## Adapter les stratégies générales au contexte local





## 4. Adapter les stratégies générales au contexte local

Chaque situation exige une approche adaptée. Les stratégies proposées au précédent chapitre sont des orientations générales d'envergure mondiale. Par conséquent, elles doivent être transposées et adaptées à différentes conditions locales dans différents pays – et même au sein d'un même pays – comme le requiert le paragraphe 13.5 des Directives. La plus grande difficulté, dès lors, est de parvenir à un équilibre entre une observance stricte des principes fondamentaux des Directives et les stratégies générales, d'une part, et un haut niveau de flexibilité par rapport au contexte et une place à l'innovation et à la créativité locales, d'autre part. Trouver des concordances entre les stratégies générales et les conditions, les besoins et les connaissances spécifiques au niveau local permettront de trouver des solutions adaptées à chaque contexte. À l'issue de ce processus, chaque solution devra être cohérente avec les principes des Directives et non en contradiction avec ceux-ci. Il faut pour cela engranger un processus local d'analyse, de délibération, de participation, d'expérimentation et faire valoir des pratiques réussies, les diffuser et les réajuster.

Cette section traite de la transposition des stratégies générales contenues dans ce guide technique à des stratégies propres à un contexte; elle présente et explique quelles en sont les étapes méthodologiques. Cette section consiste à fournir des orientations aux fonctionnaires d'État chargés du processus de mise en œuvre aux niveaux local et national et à ceux qui les appuient. Les États sont le principal responsable pour sécuriser les droits fonciers sur les biens communs pour les populations autochtones et les communautés locales, y compris les exploitants agricoles, les pêcheurs, les pasteurs et d'autres, ainsi que les populations sans terres et les plus vulnérables et marginalisées. Les approches méthodologiques recommandées sont les suivantes:

- 1. Donner une place à la créativité des communautés et à une adaptation constante.** L'identification de stratégies, d'outils et de pratiques propres au contexte est importante pour appuyer et orienter les communautés de manière appropriée, grâce aux enseignements acquis au niveau local. En aucun cas, ces stratégies – tout comme les orientations et les outils proposés – doivent être définitives ou empêcher les communautés de s'efforcer de mieux faire par elles-mêmes, tant qu'elles restent conformes avec les principes des Directives. Par conséquent, même des stratégies adaptées à un contexte local doivent rester assez vastes pour pouvoir englober les dynamiques individuelles locales et les processus d'apprentissage.

- 2. Analyser le contexte local avant de commencer.** Une analyse précise du contexte local est nécessaire pour être en mesure de concevoir ou de réformer la législation et pour appuyer les systèmes et les institutions de manière à correspondre avec la variété des conditions locales. Cette analyse pourrait comprendre une évaluation des systèmes coutumiers existants (y compris les procédures en cours et les relations de pouvoir), des pratiques de gestion des terres et des ressources naturelles (en insistant sur les droits des utilisateurs pour les biens communs) et des problèmes associés, des goulets d'étranglement et des conflits. Ces analyses doivent être menées sur une palette représentative des populations communautaires et doivent utiliser des méthodes participatives de manière à tenir compte de manière adéquate des perceptions et des connaissances locales.
- 3. Établir des priorités.** Comme les ressources et les capacités d'action seront toujours dans une certaine mesure limitées, le processus d'enregistrement des droits fonciers ne peut pas être mené partout au même moment. Les Directives suggèrent que ce processus doit se développer région par région selon les priorités nationales (paragraphe 7.4). Accorder la priorité à certaines régions doit être mené en fonction de l'urgence de la tâche ou de l'intérêt et du niveau de préparation des communautés, ou des deux. Les biens communs nécessitant une protection urgente sont ceux qui sont déjà menacés par un processus constant d'attributions des terres et de dynamiques de transferts. Ce sont des terres qui intéressent les investisseurs ou qui sont sujettes à des conflits permanents pour les terres et les ressources naturelles. Travailler en partenariat avec des communautés intéressées et bien préparées contribuera à accélérer le processus. L'expérience sera acquise plus rapidement et les progrès pour trouver des exemples de bonnes pratiques à être érigées en modèle seront plus rapides, insufflant ainsi un dynamisme au processus. Travailler avec des partenaires intéressés et bien préparés au niveau communautaire permettra aussi de montrer que le processus peut fonctionner, de montrer la manière dont il fonctionne et de montrer quels en sont les bénéfices pour la population.
- 4. Distinguer les différents types de communautés.** Les conditions peuvent être très différentes au sein même d'un seul pays. En quelque sorte, chaque communauté est unique et doit faire l'objet d'une approche taillée à sa mesure. En règle générale, les similarités entre certaines communautés sont si nombreuses qu'elles peuvent justifier une approche commune adaptée à un seul type, et une approche différente pour un autre type. On peut classer les communautés selon la densité de leur population, selon leur position dans la durée dans un contexte rural-urbain (par exemple, de contexte semi-urbain à rural isolé), selon les grandes catégories d'utilisation des ressources (par exemple, petits exploitants agricoles, pêcheurs, pasteurs, usagers des forêts), selon le niveau de hiérarchisation sociale, selon leur niveau de pauvreté, selon les forces et les faiblesses des biens communs, et selon les caractéristiques culturelles et les systèmes fonciers coutumiers qui y sont associés. Certaines associations de ces critères peuvent justifier une approche spécifique. Par conséquent, ce regroupement des communautés au sein de différentes catégories peut servir comme point de départ pour élaborer des stratégies qui sont suffisamment spécifiques au contexte sans pour autant déployer des efforts considérables pour trouver une approche spécifique à chaque communauté.
- 5. Expérimentations pilotes.** Des concepts adaptés, des stratégies réussies et des pratiques innovantes doivent être élaborés sur la base d'expériences pratiques. Cela s'applique aussi bien aux innovations techniques qu'au processus de changement des institutions, qui doivent être testés dans des communautés sélectionnées. Expérimenter est synonyme d'apprentissage par la pratique, en testant une certaine approche dans un

certain environnement et en observant, en discutant et en analysant systématiquement les expériences et les résultats tout au long de la phase pilote. Il s'agit d'un processus d'apprentissage systématique qui non seulement aide les communautés concernées mais aussi d'autres communautés ainsi que les agences qui les appuient ou les assistent. Ces tests devraient s'accompagner de dialogues participatifs et d'une recherche active et participative impliquant toutes les parties prenantes (par exemple les communautés, les prestataires de service, les agences gouvernementales). Les expériences acquises suite à la sélection représentative de communautés pilotes peuvent être discutées lors d'ateliers et des stratégies spécifiques à un contexte peuvent être élaborées. Lorsque l'on teste des processus innovants, il faut garder à l'esprit que les expérimentations apportent des idées en appui à des activités futures à des endroits différents, mais n'offrent pas de modèles concrets.

- 6. Faire usage de bonnes pratiques.** Les enseignements tirés des différentes communautés peuvent servir comme exemples de bonnes pratiques. Ils peuvent contribuer à convaincre les décideurs politiques et peuvent motiver et inspirer d'autres communautés, mais peuvent aussi dépendre de circonstances particulières, comme les compétences en matière d'encadrement de certains individus. Ainsi, seule une comparaison systématique entre différentes communautés qui partagent certaines caractéristiques clés peut permettre d'avoir une base solide pour définir des concepts, des stratégies ou des outils pouvant s'appliquer à d'autres communautés montrant des caractéristiques similaires (voir le point 4). Afin de comprendre rapidement quelles sont les approches les mieux adaptées, les expériences effectuées au niveau communautaire en matière de gouvernance et de gestion des biens communs devraient donc être analysées systématiquement et comparées de manière à tirer les leçons des données empiriques au niveau local. Ce processus peut inclure des séries d'ateliers à différents niveaux pour présenter et débattre des observations, manifestations qui peuvent, en même temps, aider à populariser la question des biens communs et la gestion communautaire. Identifier les pratiques adaptées à un contexte selon un processus participatif, systématique et basé sur les expériences est essentiel pour élaborer des lois appropriées, des orientations pour la mise en œuvre et des manuels de formation pour la gouvernance et la gestion des biens communs. Développer des bases de données comparatives dans lesquelles les informations sont rassemblées, classées, comparées et analysées peut aider en ce sens.

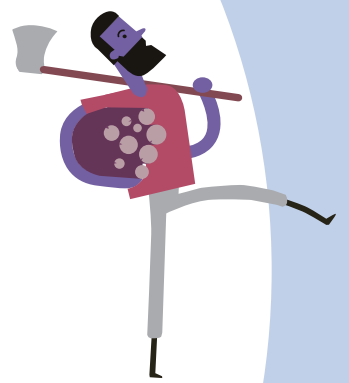
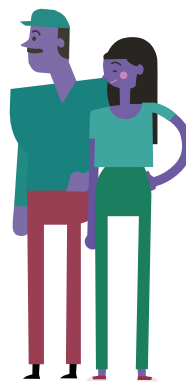
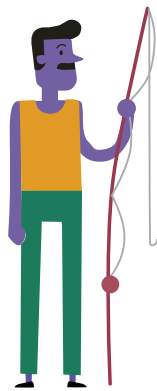
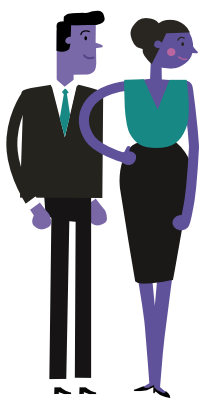
Ces étapes méthodologiques doivent être vues comme faisant partie d'un processus de comparaison visant à relier la nécessité d'une adaptation locale avec celle d'un degré acceptable d'uniformité et d'efficacité du processus politique général de mise en œuvre. Elles peuvent ainsi permettre de déterminer les approches les mieux adaptées, en conformité avec les principes des Directives, dans des délais raisonnables.



# 5

Annexes





## 5. Annexes

### 5.1 Annexe 1: Glossaire

#### Faisceau de droits

Un faisceau de droits peut comprendre des droits d'utilisation tels que des droits d'accès, des droits de collecte ou des droits d'usufruit, ainsi que des droits en matière de contrôle et de décision tels que des droits de gestion, d'expulsion et d'aliénation. Un faisceau de droits peut être détenu de manière permanente ou temporaire et peut être renégocié périodiquement, en accord avec le groupe. Les droits fonciers sur les biens communs peuvent se superposer dans le temps et dans l'espace. Afin que les groupes puissent sécuriser leurs droits fonciers sur les biens communs, il est primordial d'avoir le droit d'exclure des tierces personnes à utiliser la ressource, dans la mesure où les ressources utilisées en commun peuvent faire l'objet de rivalités.

#### Droits collectifs

Les biens communs peuvent être détenus à titre individuel ou bien détenus par un groupe ou une communauté. Ces ressources naturelles, détenues collectivement, peuvent être distinguées des ressources détenues à titre individuel par une seule personne ou une famille. Le terme «communal» est souvent utilisé pour indiquer la région ou le territoire entier d'une communauté, en incluant aussi bien les biens communs utilisés collectivement que les ressources détenues à titre individuel.

#### Biens communs

Le terme «biens communs» signifie qu'un groupe de personnes (souvent entendu comme «communauté») utilise et gère de manière collective les ressources naturelles telles que les terres, les pêches, les forêts et les étendues d'eau comme des biens communs. Les membres du groupe, appelés titulaires de droits, peuvent détenir des faisceaux de droits différents, multiples et flexibles sur la ressource commune. Ils peuvent également détenir des droits de propriété collective sur la ressource commune.

#### Communauté

Une communauté s'entend au sens large comme une unité sociale et géographique complexe, comportant différents types de membres qui ont quelque chose en commun,

comme par exemple une histoire commune, une identité culturelle, des liens de parenté, une profession, des règles communes d'accès et d'utilisation des ressources naturelles, une occupation commune d'une aire géographique ou d'un territoire. Les frontières sociales et géographiques d'une communauté peuvent être flexibles et renégociées et adaptées au fil du temps.

### Systèmes fonciers coutumiers

Dans de nombreux pays, les biens communs sont réglementés par différents systèmes fonciers coutumiers. Ces systèmes sont issus de systèmes d'origine locale dont les normes, les règles, les institutions, les pratiques et les procédures ont évolué au fil du temps et selon l'usage. Les systèmes fonciers coutumiers ont acquis une légitimité sociale et sont négociés, maintenus et modifiés par les communautés locales.

### Légitime

Les Directives stipulent expressément que les droits «légitimes» correspondent non seulement à ceux qui sont reconnus formellement par la législation nationale, mais aussi ceux qui sont justifiés par une acceptation sociale générale au niveau local sans être (encore) reconnus juridiquement et protégés par la loi.

## 5.2 Annexe 2: Comment ce guide technique a-t-il été élaboré?

Suivant l'approche des négociations des Directives, ce guide a été élaboré selon un processus multipartite ouvert à tous composé d'un organe de réflexion, de plusieurs délibérations au niveau international et d'ateliers consultatifs. Ce processus a été complété par un examen des sources disponibles sur le sujet et par un large éventail d'exemples fournis par les parties prenantes, de sorte que les stratégies proposées soient ancrées dans des expériences et des conclusions empiriques.

L'organe de réflexion était composé de 21 spécialistes internationaux dans le domaine des biens communs, provenant de la société civile, du secteur scientifique et des gouvernements, qui travaillent tous dans les secteurs des terres, des pêches et des forêts. Dès l'origine, le guide a été pensé en termes de contenu et de méthodologie, à travers la participation à des ateliers internationaux et la rédaction préliminaire des observations effectuées.

Les réunions et ateliers de délibération et de consultation se sont déroulés dans les pays suivants:

**2 juillet 2014, Berlin, Allemagne**

Atelier international dans le cadre de la conférence annuelle «Les politiques contre la faim» du Ministère fédéral allemand de l'alimentation et de l'agriculture (BMEL), en collaboration avec l'Institut allemand pour les droits de l'homme. Vingt parties prenantes internationales y ont pris part, la plupart provenant des organisations de la

société civile mais également des gouvernements et du monde scientifique des pays suivants: Allemagne, Bolivie, Burkina Faso, Équateur, Éthiopie, Ghana, Iran, Kenya, Nicaragua, Philippines, Sénégal, Sierra Leone, Uruguay et Viet Nam. Ils ont débattu du concept initial et de la première ébauche de ce guide; les défis et les stratégies pour reconnaître, protéger et appuyer les droits fonciers sur les biens communs ont été rassemblés et échangés.

**29 et 30 juillet 2014, Potsdam, Allemagne**

Atelier international sur les «Orientations stratégiques pour renforcer les biens communs», afin de discuter des

stratégies et d'échanger sur les expériences et les exemples visant à reconnaître, protéger et appuyer les droits fonciers sur les biens communs et pour débattre de la manière dont les Directives peuvent appuyer ces stratégies.

**10 et 11 novembre 2014, Addis-Abeba, Éthiopie**

Atelier régional africain dans le cadre de la «Conférence sur les politiques foncières en Afrique»

qui inaugurerait l'Initiative sur les politiques foncières avec l'aimable concours de l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ). Plus de 30 représentants de la société civile africaine et d'organisations de recherche, du gouvernement et des institutions financières internationales ont débattu et échangé sur les stratégies, les pratiques et les expériences en matière de reconnaissance, de protection et d'appui aux droits fonciers sur les biens communs dans le contexte africain, où les biens communs jouent un rôle fondamental. En outre, des entretiens individuels ont été menés pendant la conférence et au-delà pour revenir sur certains aspects spécifiques soulevés par les parties prenantes.

**12 novembre 2014, Addis-Abeba, Éthiopie**

Manifestation parallèle à la «Conférence sur les politiques foncières en Afrique», au cours de laquelle cinq participants

ont échangé sur les stratégies qu'ils recommandaient et se sont fortement investis aux côtés d'environ 60 spécialistes africains et du monde entier issus des secteurs politique, de la recherche et de la profession pour définir comment venir en appui aux droits fonciers sur les biens communs au moyen des Directives et des «Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique».

**23-24 avril 2015, Berlin, Allemagne**

Atelier international dans le cadre de la «Semaine mondiale des sols 2015» pour examiner la version préliminaire de ce guide et en discuter.

**2 octobre 2015, Berne, Suisse**

Réunion internationale pour finaliser ce guide et débattre des stratégies pour sa diffusion, tenue dans le cadre de la conférence organisée par

l'Initiative des droits et ressources (RRI), Oxfam, la Coalition internationale pour l'accès à la terre (ILC) et Helvetas sur le thème «De la parole à l'action: renforcer les droits aux terres et aux ressources des communautés et des peuples autochtones».

### 5.3 Annexe 3: Références bibliographiques et autres ressources

- Agrawal, A.** 2003. Sustainable governance of common-pool resources: context, methods, and politics. *Annual Review of Anthropology*, 32(1): 243–262.
- Alden Wily, L.** 2008a. Custom and commonage in Africa: rethinking the orthodoxies. *Land Use Policy*, 25(1): 43–52.
- Alden Wily, L.** 2008b. *Whose land is it? Commons and conflict states: why the ownership of the commons matters in making and keeping peace*. Washington D. C., Rights and Resources Initiative (RRI). (disponible à l'adresse: [http://www.usaidlandtenure.net/sites/default/files/USAID\\_Land\\_Tenure\\_2012\\_Liberia\\_Course\\_Module\\_2\\_Whose\\_Land\\_Wily.pdf](http://www.usaidlandtenure.net/sites/default/files/USAID_Land_Tenure_2012_Liberia_Course_Module_2_Whose_Land_Wily.pdf))
- Alden Wily, L.** 2011a. *Accelerate legal recognition of commons as group-owned private property to limit involuntary land loss by the poor*. Policy Brief. Rome, International Land Coalition (ILC). (disponible à l'adresse: [http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/2\\_PBs\\_commons.pdf](http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/2_PBs_commons.pdf))
- Alden Wily, L.** 2011b. *The tragedy of public lands: the fate of the commons under global commercial pressure*. Rome, International Land Coalition (ILC). (disponible à l'adresse: [http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/WILY\\_Commons\\_web\\_11.03.11.pdf](http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/WILY_Commons_web_11.03.11.pdf))
- Alden Wily, L.** 2012. The status of customary land rights in Africa today. In *Rights to Resources in Crisis: Reviewing the fate of customary tenure in Africa*. Brief 4 of 5. Washington D. C., Rights and Resources Initiative (RRI). (disponible à l'adresse: <http://www.rightsandresources.org/wp-content/exported-pdf/rightstoresourcesincrisiscompiledenglish.pdf>)
- Almeida, F., Borrini-Feyerabend, G., Garnett, S., Jonas, H.C., Jonas, H.D., Kothari, A., Lee, E., Lockwood, M., Nelson, F. et Stevens, S.** 2015. *Collective land tenure and community conservation: exploring the linkages between collective tenure rights and the existence and effectiveness of territories and areas conserved by indigenous peoples and local communities (ICCAs)*. Companion Document to Policy Brief No.2 of the ICCA Consortium. Téhéran, The ICCA Consortium en collaboration avec Maliasili Initiatives et Cenesta. (disponible à l'adresse: <http://www.iccaconsortium.org/wp-content/uploads/ICCA-Briefing-Note-2-collective-tenure.pdf>)
- Andersen, K.E.** 2011. *Communal tenure and the governance of common property resources in Asia: lessons from experiences in selected countries*. Land Tenure Working Paper 20. Rome, FAO. (disponible à l'adresse: <http://www.fao.org/3/a-am658e.pdf>)
- Anseuw, W. et Alden, C.** dir. 2010. *The struggle over land in Africa: conflicts, politics & change*. Pretoria, HSRC Press. (disponible à l'adresse: <http://www.hsrcpress.ac.za/product.php?productid=2275&cat=34&page=1>.)
- Bomuhangi, A., Doss, C. et Meinzen-Dick, R.** 2011. *Who owns the land? Perspectives from rural Ugandans and implications for land acquisitions*. IFPRI Discussion Paper 01136. Washington D. C., International Food Policy Research Institute (IFPRI). (disponible à l'adresse: <http://ebrary.ifpri.org/utils/getfile/collection/p15738coll2/id/126766/filename/126977.pdf>)
- Borrini-Feyerabend, G., Pimbert, M., Farvar, M.T., Kothari, A. et Renard, Y.** 2004. *Sharing power: learning-by-doing in co-management of natural resources throughout the world*. Téhéran, IIED, IUCN/CEESP/CMWG et Cenesta. (disponible à l'adresse: [http://cmsdata.iucn.org/downloads/sharing\\_power.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/sharing_power.pdf))
- Bromley, D.W., Feeny, D., McKean, M.A., Peters, P., Gilles, J., Oakerson, R., Runge, C.F. et Thomson, J.** (dir). 1992. *Making the Commons Work: Theory, Practice and Policy*. San Francisco (États-Unis d'Amérique), Institute for Contemporary Studies.

- Brown, J. et Gallant, G.** 2014. *Engendering access to justice: grassroots women's approaches to securing land rights*. New York (États-Unis d'Amérique), Huairou Commission, United Nations Development Programme (UNDP). (disponible à l'adresse: [https://huairou.org/sites/default/files/EngenderingAccesstoJustice\\_web2014.pdf](https://huairou.org/sites/default/files/EngenderingAccesstoJustice_web2014.pdf))
- Cangelosi, E. et Pallas, S.** 2014. *Securing women's land rights: learning from successful experiences in Rwanda and Burundi*. Rome, International Land Coalition (ILC) et Women's Land Rights Initiative. (disponible à l'adresse: [http://www.rwandawomennetwork.org/IMG/pdf/r-wlr-securing-women-land-rights\\_web\\_en\\_\\_0.pdf](http://www.rwandawomennetwork.org/IMG/pdf/r-wlr-securing-women-land-rights_web_en__0.pdf))
- CAPRI (CGIAR Systemwide Program on Collective Action and Property Rights).** 2010. *Resources, rights and cooperation: a sourcebook on property rights and collective action for sustainable development*. Washington D. C., International Food Policy Research Institute. (disponible à l'adresse: [http://capri.cgiar.org/files/pdf/Resources\\_Rights\\_Cooperation\\_full.pdf](http://capri.cgiar.org/files/pdf/Resources_Rights_Cooperation_full.pdf))
- Clarke, R.A.** 2009. *Securing communal land rights to achieve sustainable development in Sub-Saharan Africa: a critical analysis and policy implications*. Law, Environment and Development Journal 5(5): 132–51.
- CLEP.** 2008. *Making the Law Work for Everyone*. New York, Commission of Legal Empowerment of the Poor et United Nations Development Programme (UNDP). (disponible à l'adresse: [http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/legal-empowerment/reports-of-the-commission-on-legal-empowerment-of-the-poor/making-the-law-work-for-everyone---vol-ii---english-only/making\\_the\\_law\\_work\\_ll.pdf](http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/legal-empowerment/reports-of-the-commission-on-legal-empowerment-of-the-poor/making-the-law-work-for-everyone---vol-ii---english-only/making_the_law_work_ll.pdf))
- Cotula, L. dir.** 2007. *Changes in 'customary' land tenure systems in Africa*. Londres et Rome, International Institute for Environment and Development (IIED) et FAO. (disponible à l'adresse: <http://pubs.iied.org/pdfs/12537IIED.pdf>)
- Cotula, L., Odhiambo, M.O., Orwa, N. et Muhanji, A.** 2005. *Securing the commons in an era of privatisation: policy and legislative challenges*. Summary conclusions of the second international workshop of the Co-Govern network, Nakuru, Kenya, 25-28 October 2004. Securing the commons No. 10. Londres, International Institute for Environment and Development (IIED). (disponible à l'adresse: <http://pubs.iied.org/pdfs/9556IIED.pdf>)
- Cotula, L., Oya, C., Codjoe, E.A., Eid, A., Kakraba-Ampeh, M., Keeley, J., Kidewa, A.L., Makwarimba, M., Seide, W.M., Nasha, W.O., Asare, R.O. et Rizzo, M.** 2014. Testing claims about large land deals in Africa: findings from a multi-country study. *The Journal of Development Studies*, 50(7). (disponible à l'adresse: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00220388.2014.901501>)
- Council of Ministers of Mozambique.** 1998. *Decree No. 66/98 on Land Law Regulations, 8 December 1998*. Maputo, Mozlegal. (disponible à l'adresse: [http://faolex.fao.org/cgi-bin/faolex.exe?rec\\_id=025941&database=faolex&search\\_type=link&table=result&lang=eng&format\\_name=@ERALL](http://faolex.fao.org/cgi-bin/faolex.exe?rec_id=025941&database=faolex&search_type=link&table=result&lang=eng&format_name=@ERALL))
- Cousins, B.** 2009. *Potential and pitfalls of 'communal' land tenure reform: experience in Africa and implications for South Africa*. Paper for the World Bank conference on 'Land Governance in support of the MDGs: Responding to new challenges', Washington D. C., 9-10 March 2009. Washington D. C., World Bank. (disponible à l'adresse: [http://siteresources.worldbank.org/INTIE/Resources/B\\_Cousins.doc](http://siteresources.worldbank.org/INTIE/Resources/B_Cousins.doc))
- CSA.** 2014. *Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires*. Rome, CSA.
- Cuskelly, K.** 2011. *Customs and constitutions: state recognition of customary law around the world*. Bangkok, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN). (disponible à l'adresse: <https://portals.iucn.org/library/efiles/edocs/2011-101.pdf>)

- Dietz, T., Ostrom, E. et Stern, P.C.** 2003. The struggle to govern the commons. *Science* 302 1907(2003): 1907–12. (disponible à l'adresse: <http://www.eebweb.arizona.edu/courses/ecol206/dietz%20et%20al.%202003%20the%20struggle%20to%20govern%20the%20commons.pdf>)
- Dolšak, N. et Ostrom, E.** dir. 2003. *The Commons in the New Millennium: Challenges and Adaptation*. Cambridge (États-Unis d'Amérique), MIT Press.
- FAO.** 2002. *Law-making in an African context: the 1997 Mozambican land law*. FAO Legal Papers Online No. 26. Rome. (disponible à l'adresse: <http://www.fao.org/3/a-bb059e.pdf>)
- FAO.** 2007. *Right to food: lessons learned in Brazil*. Rome. (disponible à l'adresse: <http://www.fao.org/3/a-a1331e.pdf>)
- FAO.** 2009. *Participatory land delimitation: an innovative development model based upon securing rights acquired through customary and other forms of occupation*. Land Tenure Working Paper No. 13. Rome. (disponible à l'adresse: <http://www.fao.org/3/a-ak546e.pdf>)
- FAO.** 2010. *Statutory recognition of customary land rights in Africa: an investigation into best practices for lawmaking and implementation*. FAO Legislative Study No. 105. Rome. (disponible à l'adresse: <http://www.fao.org/docrep/013/i1945e/i1945e01.pdf>)
- FAO.** 2011. *Communal tenure and the governance of common property resources in Asia: lessons from experiences in selected countries*. Land Tenure Working Paper No. 20. Rome. (disponible à l'adresse: <http://www.fao.org/3/a-am658e.pdf>)
- FAO.** 2012. *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*. Rome. (disponible à l'adresse: <http://www.fao.org/docrep/017/i3028f/i3028f.pdf>)
- FAO.** 2012. *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*. Rome (disponible à l'adresse: <http://www.fao.org/docrep/016/i2801f/i2801f.pdf>)
- FAO.** 2013. *Implementing improved tenure governance in fisheries. A technical guide to support the implementation of the voluntary guidelines for the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security*. Governance of tenure technical guide (version préliminaire). Rome. (disponible à l'adresse: <http://www.fao.org/docrep/018/i3420e/i3420e.pdf>)
- FAO.** 2014a. *La gouvernance foncière pour les femmes et les hommes. Guide technique pour une gouvernance foncière responsable et équitable pour les femmes et les hommes*. Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n° 1. Rome. (disponible à l'adresse: <http://www.fao.org/docrep/017/i3114e/i3114e.pdf>)
- FAO.** 2014b. *Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. Guide pratique pour les gouvernements, les entreprises, les ONG, les peuples autochtones et les communautés locales en matière d'acquisition de terres*. Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n° 3. Rome. (disponible à l'adresse: <http://www.fao.org/3/a-i3496f.pdf>)
- FAO.** 2014c. *When the law is not enough: paralegals and natural resources governance in Mozambique*. FAO Legislative Study N°. 110. Rome. (disponible à l'adresse: <http://www.fao.org/3/a-i3694e.pdf>)
- FAO.** 2015. *Améliorer la gouvernance des régimes forestiers. Un guide pratique*. Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n° 2. Rome. (disponible à l'adresse: <http://www.fao.org/3/a-i3249f.pdf>)
- FAO.** 2016a. *Préserver les droits fonciers dans le cadre des investissements agricoles. Guide technique sur le maintien des droits fonciers conformément aux 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, à l'intention des autorités gouvernementales chargées de la promotion, de l'approbation et du suivi des investissements dans l'agriculture. Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n° 4. Rome. (disponible à l'adresse: <http://www.fao.org/3/b-i4998f.pdf>)
- FAO.** 2016b. *La gouvernance responsable des régimes fonciers et le droit. Un guide à l'usage des juristes et autres fournisseurs de services juridiques.* Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n° 5. Rome. (disponible à l'adresse: <http://www.fao.org/3/a-i5449f.pdf>)
- FAO et OIBT.** 2005. *Meilleures pratiques pour l'application des lois dans le secteur forestier.* Étude FAO: Forêts n° 145. Rome et Yokohama (Japon), FAO et Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT). (disponible à l'adresse: <http://www.fao.org/3/a-a0146f.pdf>)
- FIDA.** 2008. *Improving access to land and tenure security.* Rome, Fonds international de développement agricole.
- Fitzpatrick, D.** 2005. 'Best practice' options for the legal recognition of customary tenure. *Development and Change* 36(3): 449–75.
- Flintan, F.** 2012. *Making rangelands secure: past experience and future options.* Rome, International Land Coalition (ILC). (disponible à l'adresse: [http://landportal.info/sites/landportal.info/files/rangelands\\_bookcover\\_30.1.121.pdf](http://landportal.info/sites/landportal.info/files/rangelands_bookcover_30.1.121.pdf))
- Fuys, A., Mwangi, E. et Dohrn, S.** 2008. *Securing common property regimes in a globalizing world: synthesis of 41 case studies on common property regimes from Asia, Africa, Europe and Latin America.* The ILC 'Knowledge for Change' Series. Rome, International Land Coalition (ILC). (disponible à l'adresse: [http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/ilc\\_securing\\_common\\_property\\_regimes\\_e.pdf](http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/ilc_securing_common_property_regimes_e.pdf))
- Global Witness, The Oakland Institute et International Land Coalition.** 2012. *Dealing with disclosure: improving transparency in decision-making over large-scale land acquisitions, allocations and investments.* Oakland (États-Unis d'Amérique), The Oakland Institute. (disponible à l'adresse: [http://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/Dealing\\_with\\_disclosure.pdf](http://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/Dealing_with_disclosure.pdf))
- Hara, M.** 2014. *Securing small-scale fishing rights in South Africa.* Contribution to the Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) workshop, 'Sharing practices to recognize and support commons and collective tenure rights'. Addis-Abeba, 10-11 novembre 2014. Non publié.
- Hardin, G.** 1968. The tragedy of the commons. *Science* 162: 1243–48. (disponible à l'adresse: <http://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full>)
- Huairou Commission.** 2014. *Victory in land title struggle! Community in Recife, Brazil granted land titles after 5 decades of grassroots organizing.* New York (États-Unis d'Amérique), Huairou Commission. (disponible à l'adresse: <https://huairou.org/victory-land-title-Espaco-Feminista-recife-brazil-land-titles-5-decades-grassroots>)
- IIED.** 2002. *Making land rights more secure: international workshop for researchers and policy makers. Ouagadougou, 19-21 March 2002.* Londres, International Institute for Environment and Development. (disponible à l'adresse: <http://pubs.iied.org/pdfs/9251IIED.pdf>)
- IISD.** 2014. *The IISD guide to negotiating investment contracts for farmland and water.* Winnipeg (Canada), International Institute for Sustainable Development. (disponible à l'adresse: [https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/iisd-guide-negotiating-investment-contracts-farmland-water\\_1.pdf](https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/iisd-guide-negotiating-investment-contracts-farmland-water_1.pdf))
- ILC.** 2015a. *Communal land associations claim compensations for investments in their territories, Karamoja, Uganda.* Case study from the ILC database of Good Practices. Rome, International

- Land Coalition (ILC). (disponible à l'adresse: <http://www.landcoalition.org/en/bestpractice/communal-land-associations-claim-compensations-investments-their-territories>)
- ILC.** 2015b. *Innovative contractual arrangement for community-based management of pastureland improves livelihoods and reduces degradation*. Case study from the ILC database of Good Practices. Rome, International Land Coalition (ILC). (disponible à l'adresse: <http://www.landcoalition.org/en/bestpractice/innovative-contractual-arrangement-community-based-management-pastureland-improves>)
- ILC.** 2015c. *Mobilisation, mapping and legal action help indigenous community oppose mining activities*. Case study from the ILC database of Good Practices. Rome, International Land Coalition (ILC). (disponible à l'adresse: <http://www.landcoalition.org/en/bestpractice/mobilisation-mapping-and-legal-action-help-indigenous-community-oppose-mining>)
- Knight, R.** 2015. *"We are looking at gold and calling it rock": supporting communities to calculate the replacement costs of their communal lands and natural resources*. Article publié pour le blog People, Space, Deliberation de la Banque mondiale. (disponible à l'adresse: <http://blogs.worldbank.org/publicsphere/we-are-looking-gold-and-calling-it-rock-supporting-communities-calculate-replacement-costs-their>)
- Knight, R.** Non daté. *For responsible mapping of community land, create accountable land governance*. Washington D. C., Focus on Land in Africa (Initiative conjointe du World Resources Institute et de Landesa). (disponible à l'adresse: <http://www.focusonland.com/for-comment/for-responsible-mapping-of-community-land-create-accountable-land-governance/?keywords=common+land>)
- Knight, R., Adoko, J., Auma, T., Kaba, A., Salomao, A., Siakor, S. et Tankar, I.** 2012. *Protecting community lands and resources: evidence from Liberia, Mozambique and Uganda*. Washington D. C., et Rome, Namati et International Development Law Organization (IDLO). (disponible à l'adresse: [http://namati.org/wp-content/uploads/2012/06/protecting\\_community\\_lands\\_resources\\_interexsum\\_FW.pdf](http://namati.org/wp-content/uploads/2012/06/protecting_community_lands_resources_interexsum_FW.pdf))
- Knight, R., Adoko, J. & Eilu, T.A.** 2013. *Protecting community lands and resources: evidence from Uganda*. Washington D. C., Kampala et Rome, Namati, Land and Equity Movement of Uganda (LEMU) et International Development Law Organization (IDLO). (disponible à l'adresse: <https://namati.org/resources/protecting-community-lands-and-resources-evidence-from-uganda/>)
- Kurien, J.** 2009. *Lights, camera, action!* SAMUDRA Report No. 53. Chennai (Inde), International Collective in Support of Fishworkers. (disponible à l'adresse: <http://www.icsf.net/en/samudra/article/EN/53-3340-Lights,-Camera,.html>)
- Kurien, J., Nam, S. et Onn, M.S.** 2006. *Cambodia's aquarian reforms: the emerging challenges for policy and research*. Phnom Pen, Inland Fisheries Research and Development Institute of the Department of Fisheries.
- Larson, A.M., Cronkleton, P., Barry, D. et Pacheco, P.** 2008. *Tenure rights and beyond: community access to forest resources in Latin America*. Occasional Paper No. 50. Bogor Barat (Indonésie), Center for International Forestry Research (CIFOR). (disponible à l'adresse: [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/OccPapers/OP-50.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-50.pdf))
- Lavigne Delville, P.** 2007. Changes in 'customary' land management institutions: evidence from West Africa. In L. Cotula, dir. *Changes in 'Customary' Land Tenure Systems in Africa*. pp. 35–50. Londres et Rome, International Institute for Environment and Development (IIED) et FAO.
- McKean, M.A.** 2000. Common property: what is it, what is it good for, and what makes it work? In C.C. Gibson, M.A. McKean et E. Ostrom, dir. *People and Forests: Communities, Institutions, and Governance*. Cambridge (États-Unis d'Amérique) et Londres, The MIT Press.

- Meinzen-Dick, R., Mwangi, E. et Dohrn, S.** 2006. *Securing the commons*. Policy Brief No. 4. CAPRI Research Brief. Washington D. C., Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR): Systemwide Program on Collective Action and Property Rights (CAPRI), International Food Policy Research Institute (IFPRI). (disponible à l'adresse: <http://ebrary.ifpri.org/utills/getdownloaditem/collection/p15738coll2/id/32844/filename/32844.pdf/mapsto/pdf>)
- Merino, L. et Martínez, A. E.** 2014. *Rights, pressures and conservation in forest regions of Mexico: The results of a survey on the conditions of community forests*. Presented at the IV workshop of Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, May 2009. Indiana University / Instituto de Investigaciones Sociales Universidad Nacional Autónoma de México. (disponible à l'adresse: [http://www.indiana.edu/~wow4/papers/merino\\_martinez\\_wow4.pdf](http://www.indiana.edu/~wow4/papers/merino_martinez_wow4.pdf))
- Mosimane, A.W., Breen, C. et Nkhata, B.A.** 2012. Collective identity and resilience in the management of common pool resources. *International Journal of the Commons* 6(2): 344–362. (disponible à l'adresse: <https://www.thecommonsjournal.org/articles/10.18352/ijc.298/>)
- Mutisi, M.** 2012. Local conflict resolution in Rwanda: The case of abunzi mediators. In M. Mutisi et K. Sansculotte-Greenidge, dir. *Integrating traditional and modern conflict resolution: experiences from selected cases in Eastern and the Horn of Africa*. Africa Dialogue Monograph Series No.2/2012. Durban (Afrique du Sud), African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD). (disponible à l'adresse: <http://www.accord.org.za/publication/integrating-traditional-and-modern-conflict-resolution/>)
- Mwangi, E. et Dohrn, S.** 2006. *Biting the bullet: how to secure access to drylands resources for multiple users?* CAPRI Working Paper No. 47. Washington D. C., CGIAR Systemwide Program on Collective Action and Property Rights (CAPRI), International Food Policy Research Institute (IFPRI). (disponible à l'adresse: [https://www.mpl.ird.fr/colloque\\_foncier/Communications/PDF/Mwangi.pdf](https://www.mpl.ird.fr/colloque_foncier/Communications/PDF/Mwangi.pdf))
- Mwangi, E. et Dohrn, S.** 2008. Securing access to drylands resources for multiple users in Africa: a review of recent research. *Land Use Policy* 25(2): 240–48. (disponible à l'adresse: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837707000646>)
- Natural Justice et NAMATI.** 2013. *Building strategies for community land and natural resource protection*. A report of the Africa Regional Symposium for Community Land and Natural Resource Protection. Cap occidental, Afrique du Sud, 5-7 novembre 2013. (disponible à l'adresse: <https://namati.org/resources/building-strategies-for-community-land-and-natural-resource-protection/>)
- Ngaido, T. et McCarthy, M.** 2004. Institutional options for managing rangelands. In E. Mwangi, dir. *Collective action and property rights for sustainable development*. CAPRI Research Brief. Washington D. C., Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR): Systemwide Program on Collective Action and Property Rights (CAPRI), International Food Policy Research Institute (IFPRI). (disponible à l'adresse: [http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/3683/brief\\_dryl.pdf](http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/3683/brief_dryl.pdf))
- Niamir-Fuller, M.** 2005. Managing mobility in African rangelands. In E. Mwangi, dir. *Collective action and property rights for sustainable rangeland management*. CAPRI Research Brief. Washington D. C., Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR): Systemwide Program on Collective Action and Property Rights (CAPRI), International Food Policy Research Institute (IFPRI). (disponible à l'adresse: [http://landportal.info/sites/landportal.info/files/collective\\_action\\_and\\_propoerty\\_rights-capri.pdf](http://landportal.info/sites/landportal.info/files/collective_action_and_propoerty_rights-capri.pdf))
- Ostrom, E.** 1990. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. New York (États-Unis d'Amérique), Cambridge University Press.

- Polack, E., Cotula, L., Blackmore, E. et Guttal, S.** 2014. *Agricultural investments in Southeast Asia: legal tools for public accountability*. Report from a regional lesson-sharing workshop, Bangkok, March 2013. Londres, International Institute for Environment and Development (IIED). (disponible à l'adresse: <http://pubs.iied.org/pdfs/12573IIED.pdf>)
- Pomeroy, R.S., Katon, B.M. et Harkes, I.** 2001. Conditions affecting the success of fisheries co-management: lessons from Asia. *Marine Policy* 25(3): 197–208. (disponible à l'adresse: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X01000100>)
- Pritchard, J., Lesniewska, F., Lomax, T., Ozinga, S. et Morel, C.** 2013. *Securing community land and resource rights in Africa: A guide to legal reform and best practices*. Fern UK, Fern Brussels, Forest Peoples Programme, ClientEarth et Center for Environment and Development. (disponible à l'adresse: <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2014/01/securingcommunitylandresourcesguideenglishjan2014.pdf>)
- Procurador del Común de Castilla y León.** 2011. *Los bienes y aprovechamientos comunales en Castilla y León*. León (Espagne), Procurador del Común de Castilla y León. (disponible à l'adresse: [https://www.procuradordelcomun.org/archivos/informesespeciales/1\\_1324032765.pdf](https://www.procuradordelcomun.org/archivos/informesespeciales/1_1324032765.pdf))
- Quan, J.** 2007. Changes in intra-family land relations. In L. Cotula, dir. *Changes in 'customary' land tenure systems in Africa*, pp. 51–63. Londres et Rome: International Institute for Environment and Development (IIED) et FAO. (disponible à l'adresse: <http://pubs.iied.org/pdfs/12537IIED.pdf>)
- Quizon, A.B.** 2013. *Land governance in Asia: understanding the debates on land tenure rights and land reforms in the Asian context*. Framing the Debate Series, No. 3. Rome, International Land Coalition (ILC). (disponible à l'adresse: [http://searice.org/wp-content/uploads/2013/06/r-en\\_web\\_framing-the-debate-vol-3.pdf](http://searice.org/wp-content/uploads/2013/06/r-en_web_framing-the-debate-vol-3.pdf))
- Rappocciolo, F.** 2012. *Rehabilitating rural Burundi through 'legal clinics.'* Rome, Fonds international de développement agricole (FIDA). (disponible à l'adresse: <http://operations.ifad.org/documents/654016/4a307010-3afa-4635-a577-a91f6a12d9c7>)
- RECOFTC.** 2014. *Stories of Change 2008-2013*. Bangkok, RECOFTC – Center for People and Forests. (disponible à l'adresse: <http://www.recoftc.org/reports/stories-change-2008-2013-and-annual-report-2012-2013>)
- Republic of Mozambique.** 1997. Land Law No. 19/97 of 1 October. (disponible à l'adresse: <http://faolex.fao.org/docs/pdf/moz15369E.pdf>)
- RRI.** 2012. *What rights? A comparative analysis of developing countries' national legislation on community and indigenous peoples' forest tenure rights*. Washington D. C., Rights and Resources Initiative. (disponible à l'adresse: <http://www.rightsandresources.org/wp-content/exported-pdf/whattrightsnovember13final.pdf>)
- RRI.** 2015. *Who owns the world's land? A global baseline of formally recognized indigenous and community land rights*. Washington D. C., Rights and Resources Initiative. (disponible à l'adresse: [http://www.rightsandresources.org/wp-content/uploads/GlobalBaseline\\_web.pdf](http://www.rightsandresources.org/wp-content/uploads/GlobalBaseline_web.pdf))
- RRI et Tebtebba (Indigenous Peoples' International Centre for Policy Research and Education).** 2014. *Recognizing indigenous and community rights: priority steps to advance development and mitigate climate change*. RRI Issue Brief. Washington D. C., Rights and Resources Initiative. (disponible à l'adresse: [http://www.rightsandresources.org/wp-content/uploads/Securing-Indigenous-and-Communtiy-Lands\\_Final\\_Formatted.pdf](http://www.rightsandresources.org/wp-content/uploads/Securing-Indigenous-and-Communtiy-Lands_Final_Formatted.pdf))
- Sandefur, J., Siddiqi, B. et Varvaloucas, A.** 2014. *Law without lawyers: improving access to justice in Liberia and Sierra Leone*. Policy Brief 3030. Londres, International Growth Centre. (<http://www.theigc.org/wp-content/uploads/2015/04/Sandefur-Et-Al-2012-Policy-Brief.pdf>)

- Shrumm, H. et Jonas, H.** dir. 2012. *Biocultural community protocols: a toolkit for community facilitators*. Le Cap, Natural Justice. (disponible à l'adresse: <http://www.community-protocols.org/wp-content/uploads/2015/11/BCP-Toolkit-Complete.pdf>)
- Ujamaa Community Resource Team.** 2010. *Participatory land use planning as a tool for community empowerment in Northern Tanzania*. Gatekeeper Series No. 147. Londres, International Institute for Environment and Development (IIED). (disponible à l'adresse: <http://pubs.iied.org/pdfs/14608IIED.pdf>)
- UNDP.** 2012. *Coopetárcoles, Costa Rica*. Equator Initiative Case Studies. New York (États-Unis d'Amérique), United Nations Development Programme. (disponible à l'adresse: [http://www.equatorinitiative.org/images/stories/winners/61/casestudy/case\\_1348152233.pdf](http://www.equatorinitiative.org/images/stories/winners/61/casestudy/case_1348152233.pdf))
- Wilusz, D.** 2010. *Quantitative indicators for common property tenure security*. Rome et Washington, D. C., International Land Coalition (ILC) et Program on Collective Action and Property Rights (CAPRI). (disponible à l'adresse: <http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/web.pdf>)
- Windfuhr, M.** À paraître. *Implementing the Voluntary guidelines on responsible governance of land, forests and fisheries: what needs to be done? Obligations of States at home and abroad, responsibilities of private actors*. Draft study/paper for Action Aid.

**Les discussions et les contributions précieuses exprimées lors des ateliers suivants ont également contribué à ce guide:**

- IASS.** 2014a. *Using the Voluntary guidelines to secure the commons*. Rapport de l'atelier mené par l'IASS/DIMR, Berlin, 2 juillet 2014. Potsdam (Allemagne), Institute for Advanced Sustainability Studies.
- IASS.** 2014b. *Strategic guidance to strengthen the commons*. Rapport de l'atelier mené par l'IASS, Potsdam, 29-30 juillet 2014. Potsdam (Allemagne), Institute for Advanced Sustainability Studies.
- IASS.** 2014c. *Sharing practices to recognize and support commons and collective tenure rights*. Rapport de l'atelier mené par l'IASS, Addis-Abeba, 10-11 novembre 2014. Potsdam (Allemagne), Institute for Advanced Sustainability Studies.
- IASS.** 2014d. *A commons conversation*. Document vidéo, disponible à l'adresse: <https://vimeo.com/109114444>. Potsdam (Allemagne), Institute for Advanced Sustainability Studies.

**Instruments internationaux en appui aux droits fonciers sur les biens communs**

- Charte africaine des droits de l'homme et des peuples
- Convention américaine relative aux droits de l'homme
- Convention sur la diversité biologique (CDB) et les Lignes directrices Akwé: Kon
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)
- Convention relative aux droits de l'enfant (CRC)
- Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires (FAO)
- Directives volontaires visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté (FAO)
- Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (FAO)

- Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR/PIDCP)
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ICESCR)
- Convention relative aux peuples indigènes et tribaux de l'Organisation internationale du Travail, 1989, n° 169
- Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC)
- Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP)
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD)
- Déclaration universelle des droits de l'homme

## Guides techniques pour la gouvernance des régimes fonciers

**FAO.** 2014. *La gouvernance foncière pour les femmes et les hommes. Guide technique pour une gouvernance foncière responsable et équitable pour les femmes et les hommes.* Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n° 1. Rome.

**FAO.** 2015. *Améliorer la gouvernance des régimes forestiers. Un guide pratique.* Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n° 2. Rome.

**FAO.** 2014. *Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. Guide pratique pour les gouvernements, les entreprises, les ONG, les peuples autochtones et les communautés locales en matière d'acquisition de terres.* Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n° 3. Rome.

**FAO.** 2016. *Préserver les droits fonciers dans le cadre des investissements agricoles. Guide technique sur le maintien des droits fonciers conformément aux 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, à l'intention des autorités gouvernementales chargées de la promotion, de l'approbation et du suivi des investissements dans l'agriculture.* Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n° 4. Rome.

**FAO.** 2016. *La gouvernance responsable des régimes fonciers et le droit. Un guide à l'usage des juristes et autres fournisseurs de services juridiques.* Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n° 5. Rome.

**FAO.** 2016. *Améliorer la gouvernance des terres pastorales. Mettre en œuvre les 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.* Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n° 6. Rome.

**FAO.** 2016. *La gouvernance responsable des régimes fonciers. Guide technique pour les investisseurs.* Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n° 7. Rome.

À travers le monde, des millions de personnes dépendent des ressources naturelles telles que les terres, les pêches et les forêts, qui sont utilisées collectivement comme des biens communs. Les biens communs sont essentiels à la culture, à l'identité et au bien-être. Source de nourriture et de revenus, ils agissent comme un important filet de sécurité, surtout pour les populations les plus marginalisées et les plus vulnérables. Les *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* sont une occasion unique pour faire reconnaître et sécuriser les droits fonciers sur les biens communs. Ce guide propose 12 stratégies dans trois domaines d'action: la reconnaissance

et la protection juridiques des droits fonciers sur les biens communs, leur mise en œuvre concrète par les États et par les détenteurs de droits et l'appui aux communautés pour qu'elles puissent exercer leurs droits. Grâce à ces stratégies interdépendantes, à sept études de cas illustrant les pratiques à travers le monde et aux étapes méthodologiques à suivre pour une adaptation aux niveaux local et national, ce guide vise à inspirer et à encourager les États, les organisations communautaires et les organisations de la société civile, le secteur privé et tout autre acteur concerné à faire bouger les choses et faire en sorte qu'ils contribuent à un changement profond, en faisant de la gouvernance foncière responsable des biens communs une réalité.



ISBN 978-92-5-209483-8



9 789252 094838

I6381FR/1/01.17