



Introduction à la gouvernance responsable des régimes fonciers

Importance de la gouvernance responsable des régimes fonciers

Dossier de l'apprenant



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

Ce cours est financé par l'Union européenne par le biais du programme de l'UE et de la FAO « Amélioration de la gouvernance mondiale pour la réduction de la faim ».



Table des matières

Objectifs pédagogiques	2
Introduction	2
Qu'est qu'un régime foncier ?	3
Droits fonciers légitimes	5
Qu'est ce que la gouvernance foncière ?.....	7
Qu'est-ce que la gouvernance responsable des régimes fonciers ?.....	9
Bénéfices et applications de la gouvernance responsable	10
Résumé.....	14

Objectifs pédagogiques

À l'issue de ce cours, vous comprendrez l'importance de la gouvernance responsable des régimes fonciers en matière de sécurité alimentaire.

Introduction

L'éradication de la faim et de la pauvreté, tout comme l'usage durable de l'environnement dépendent largement de la manière dont les personnes, communautés et autres, accèdent à la terre, aux pêcheries et aux forêts.

Qui peut utiliser quelles ressources, sur quelle durée, et dans quelles conditions : ce sont les systèmes fonciers qui définissent et régulent ces éléments. Ils peuvent se fonder sur des documents de politiques publiques et des textes de loi ou sur des pratiques et des coutumes orales.

Les systèmes fonciers subissent les pressions dues à la croissance d'une population mondiale à la recherche de la sécurité alimentaire, à la dégradation de l'environnement et au changement climatique. L'inadéquation et l'insécurité des droits fonciers accroissent la vulnérabilité, la faim et la pauvreté. Elles peuvent aussi être facteur de conflit et de dégradation environnementale.

Une gouvernance responsable des régimes fonciers peut contribuer à la sécurisation de l'accès à la terre et aux ressources halieutiques et forestières et à la protection des droits fonciers légitimes des populations.

Ce cours vous servira d'introduction au concept de gouvernance responsable des régimes fonciers et à son intérêt pour les populations et l'environnement.

Nous essaierons de répondre aux questions suivantes :

- Qu'est-ce que la gouvernance foncière ?
- À partir de quand peut-on parler de gouvernance responsable des régimes fonciers?
- Pourquoi est-elle aussi importante ?

Qu'est qu'un régime foncier ?

Commençons par clarifier le concept de régime foncier.

L'expression de « régime foncier » est un raccourci nommant les droits (et les devoirs) d'une personne en relation avec une ressource naturelle, terre, pêcherie ou forêt par exemple.

Ces droits (et devoirs) peuvent être créés dans le cadre de systèmes juridiques formels, souvent via des documents écrits, ou émaner de la coutume, en fonction du système d'un pays donné.

RÉGIME FONCIER = DROITS (ET DEVOIRS) SUR UNE RESSOURCE NATURELLE

En général, nous disons des personnes qu'elles possèdent, ont ou utilisent une terre ou des forêts. Une autre manière d'exprimer cette idée est de dire qu'elles ont des droits sur une terre ou une forêt. Ces droits peuvent inclure le droit de posséder, vendre, donner, mettre en gage, céder en location ou transmettre en héritage. Ou encore le droit d'occuper et d'utiliser ces terres ou forêts, pour récolter ou collecter des produits par exemple.

Les droits fonciers incluent également le droit d'exclure d'autres personnes du droit d'occuper ou d'utiliser une terre ou une forêt, en particulier quand le détenteur des droits dispose d'un droit exclusif sur cette terre ou cette forêt.

De même, on peut parler de droits de prélever des poissons dans une zone définie, ou en quantité déterminée. Cela signifie qu'une personne ou un groupe, dispose de droits portant sur ce stock ou cette zone de pêche, en particulier de droits de prélèvement de poissons ou d'autres produits ou espèces aquatiques.

L'usage du concept de tenure n'est pas aussi ancien pour la pêche que concernant la terre et les forêts, mais les principes en sont similaires et ils s'appliquent parfaitement aux pêcheries.

Certains pays ont adopté des systèmes de tenure pour les pêcheries qui offrent de nombreux points communs avec les régimes fonciers et forestiers. Cependant, plutôt que de parler de droits, ils se réfèrent à des « parts » dans une pêcherie.

Détenir des droits sur une ressource ne signifie pas nécessairement en être le propriétaire.

Importance de la gouvernance responsable des régimes fonciers

Vous pouvez avoir des droits d'usage, des baux ou des permis, ou des droits non exclusifs, comme des droits de collecte de nourriture, d'eau ou d'autres matériaux issus de la terre ou de l'eau, ou encore le droit de faire pâturer des animaux à certains moments de l'année, même si quelqu'un d'autre détient d'autres droits sur cette ressource naturelle.

Par exemple, quelqu'un peut posséder une parcelle abritant une forêt, alors que d'autres personnes ont le droit de chasser ou de collecter de la nourriture dessus. Ou bien, l'État contrôle les pêcheries, alors que les populations peuvent avoir un permis ou un autre droit de prélever des poissons ou d'autres produits de la mer, du lac ou de la rivière.

En Finlande, on peut avoir la situation suivante : l'État est propriétaire de la terre, un forestier détient le droit de planter et récolter des arbres sur ce foncier, des personnes privées peuvent collecter les produits alimentaires naturels, tels que des champignons ou des baies, et elles peuvent aussi camper sur cet espace.

De même, dans certains pays, la terre appartient à une personne, alors que certains arbres et leurs produits sont « la possession » d'une autre.

Certains droits sur une ressource peuvent être de durée indéfinie, comme la propriété, ou porter sur une durée limitée, comme dans le cas d'un bail limité à un certain nombre d'années ou à la durée de vie d'une personne. Les droits peuvent aussi ne s'appliquer qu'à certaines périodes de l'année, comme dans le cas d'un droit à prélever des aliments particuliers ou des poissons pendant la saison, ou celui de faire pâturer des bêtes à certains moments de l'année.

Point également important, la tenure foncière est affaire de devoirs et d'obligations. Nous avons ces devoirs envers la société en retour de la reconnaissance et du respect de nos droits. Les obligations peuvent varier d'un pays à l'autre, mais elles peuvent inclure l'obligation de payer des impôts raisonnables, d'utiliser les ressources naturelles de manière productive et durable, de préserver les ressources naturelles, et de respecter les droits d'autrui, et en particulier des voisins. Les devoirs coutumiers peuvent également inclure des obligations de nature plus spirituelle ou sociale, telles que les devoirs envers les ancêtres, la communauté ou les générations futures.

Droits fonciers légitimes

Considérons à présent les histoires de ces personnes.

À votre avis, peut-on dire qu'elles détiennent des droits fonciers ?

Albert et son groupe pêchent régulièrement et depuis des années dans leur zone. Une nouvelle loi a récemment été promulguée exigeant que tous les droits de pêche soient enregistrés d'ici la fin de l'année.

La plupart des membres du groupe d'Albert n'ont pas entendu parler de cette loi, ils n'ont pas de documents à faire valoir, ils ne peuvent pas aller à la capitale pour faire enregistrer leurs droits, mais ils estiment que ceux-ci ont toujours existé et qu'il en sera ainsi quoi que le gouvernement dise.

Les droits préexistants d'Albert seront considérés par la loi comme extérieurs à la sphère des droits acceptés et reconnus.

La famille d'Asya occupe en toute quiétude une maison et la parcelle qui l'entoure depuis 20 ans, et c'est un fait connu de tous.

Mais elle n'a aucun papier montrant comment elle a acquis la maison et la terre, ou prouvant qu'elle paie ses impôts, utilise la terre, ou démontrant plus largement qu'elle a des droits sur ce bâti et cette parcelle.

Dans certains pays, Asya n'aurait selon la loi, absolument aucun droit sur la terre.

Les habitants du village de Mariam collectent des produits alimentaires dans la forêt voisine depuis des générations.

L'histoire de ces pratiques est longue et continue. Elle n'est pas écrite mais elle est connue des anciens et des autres groupes vivant dans la zone.

Les terres appartiennent officiellement à l'État, et lorsque celui-ci en a eu besoin à des fins de développement, il a tout simplement érigé une clôture pour empêcher toute intrusion et a commencé à faire construire.

Mariam et les autres villageois sont revenus, mais on leur a dit de quitter les lieux car ils n'avaient aucun droit d'accès.

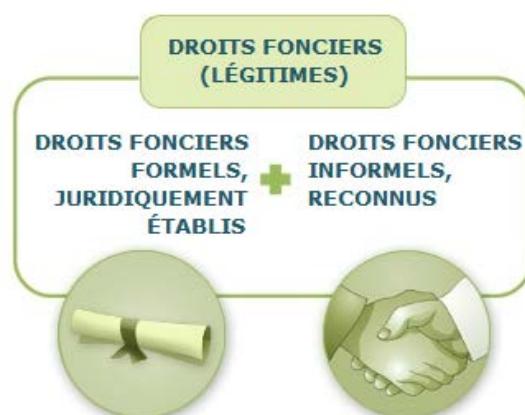
Importance de la gouvernance responsable des régimes fonciers

Dans chacun de ces cas, les gens n'ont pas de droits formels, juridiquement établis, correspondant aux lois en vigueur. Ils ne détiennent donc au sens strict aucun droit légal.

Toutefois, pour quiconque connaît l'histoire, les traditions locales, et a pu à la fois les observer dans leurs relations avec la terre, la pêche ou la forêt, et constater la manière dont les autres groupes considèrent leurs droits sur les ressources naturelles, ces populations peuvent être reconnues comme détenant des droits fonciers.

Dans de nombreux cas, les gens ont des droits valides, qui sont légitimes d'un point de vue historique et social et ont donc une base solide, mais ces droits n'obéissent pas à l'ensemble des attendus des systèmes juridiques et administratifs formels.

En général, lorsqu'on parle de droits fonciers, on se réfère à des droits « légitimes ». Nous voulons précisément signifier que les droits fonciers de la personne ou du groupe soutiennent des activités concrètes, comme l'agriculture ou la chasse, qu'ils sont basés sur de solides revendications, qu'ils sont généralement connus d'autrui, et le plus souvent acceptés et reconnus.



Les droits fonciers légitimes dans les Directives

Les Directives concernent l'éventail complet des droits fonciers des populations. C'est pourquoi le document, au lieu de parler simplement de régime et de droits fonciers, se réfère à des droits fonciers « légitimes ». Le terme « légitime » ajoute une caractéristique supplémentaire à l'expression « droits fonciers ».

Il est essentiel d'élargir le concept de droits fonciers à tous les droits établis, car l'objet des principes fondant les Directives, est l'amélioration de la gouvernance foncière pour tous les détenteurs de droits, que ces droits soient formels et enregistrés, ou coutumiers, traditionnels, non documentés ou enregistrés.

Chaque société ou pays a sa propre définition de ce qui constitue des droits légitimes sur une ressource naturelle. Les Directives sont suffisamment flexibles pour s'adapter à l'approche que chaque pays a développée du concept de « légitimité ».

Pensez au cas de votre pays...

- Que signifie « légitime » dans votre pays ou votre profession ?
- Combien de temps faut-il pour obtenir des droits d'occupation ?
- Existe-t-il des modes coutumiers ou traditionnels d'attribution ou d'allocation de droits ?
- Tout le monde respecte-t-il ces coutumes ou traditions ?

Qu'est ce que la gouvernance foncière ?

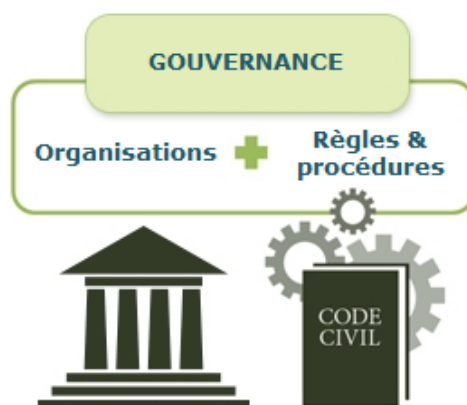
Gouvernance

Il existe de nombreuses définitions de la gouvernance mais généralement, le mot se réfère aux organisations et aux règles et procédures qui font partie intégrante des systèmes politiques, sociaux, économiques et administratifs. Elles sont mobilisées pour gérer la société et concilier les priorités et intérêts concurrents des différents groupes.

La gouvernance inclut les institutions étatiques formelles et les arrangements informels. Elle est concernée par la manière dont les citoyens participent à la prise de décision, dont les gouvernements sont tenus responsables devant leurs citoyens, dont la société oblige ses membres à se conformer aux règlements et lois, et dont les différences sont gérées.

La gouvernance foncière correspond à la façon dont l'accès aux ressources naturelles et leur contrôle sont gérés dans une société donnée. Elle inclut, entre autres choses, la manière dont les priorités et intérêts concurrents des différents groupes sont conciliés.

La gouvernance foncière se réfère à la fois aux organisations (gouvernements, tribunaux, organismes) et aux règles et procédures qui régulent les droits fonciers.



Les gouvernements et leurs agences sont une composante centrale de la gouvernance. Ils sont souvent chargés de la gestion des droits sur les ressources naturelles, en particulier les terres, pêcheries et forêts, mais aussi l'eau, les minerais, le pétrole, le gaz et le charbon, et toutes les ressources d'origine naturelle. De même, dans les systèmes fonciers coutumiers, en particulier dans un cadre d'auto-gouvernance locale, les institutions et fonctions coutumières au sein du groupe ou de la communauté sont au cœur de la gouvernance.

Par exemple, les arrangements traditionnels en matière d'administration des terres, des pêches et des forêts relèvent souvent de la responsabilité des leaders de la communauté.

Les ressources naturelles appartiennent à l'ensemble de la communauté, mais ses leaders les distribuent sur la base des besoins de chaque ménage, souvent à l'issue d'une assemblée communautaire. Cela se fait parfois sur une base annuelle. Comme les besoins des ménages ou le nombre de travailleurs en leur sein changent, les droits des membres de la communauté peuvent varier.

Les responsabilités en matière de gouvernance peuvent incomber à une large gamme d'institutions, leaders politiques, législateurs, juges, administrateurs, société civile et groupes d'intérêts spécialisés, en particulier dans le cas de sociétés de grande taille.

Les responsabilités peuvent au contraire être concentrées dans les mains d'un petit nombre d'individus exerçant les droits et devoirs de leadership, de législation et de résolution des conflits, en coopération avec la communauté.

Les lois, traditions et coutumes sont aussi importantes les unes que les autres. Les lois, règles et procédures écrites déterminent les droits fonciers dans de nombreux pays,

Importance de la gouvernance responsable des régimes fonciers

s'appuyant souvent sur un code civil, foncier et forestier. Dans d'autres parties du monde, la gouvernance des terres, des pêcheries et des forêts est une affaire coutumière, régulée par les règles émanant des coutumes et approches locales. Les deux systèmes peuvent opérer en parallèle dans un pays, le système formel prévalant en zones urbaines et le système traditionnel en zones rurales. Les deux systèmes peuvent aussi se chevaucher, avec une propriété formelle relevant du système juridique, et des droits coutumiers continuant de s'appliquer. Les systèmes et institutions coutumiers sont parfois intégrés au droit positif.

Qu'est-ce que la gouvernance responsable des régimes fonciers ?

Nous allons à présent tenter de comprendre ce que signifie une gouvernance responsable.

C'est un concept subjectif et les interprétations de chacun peuvent donc différer. Néanmoins, on peut être certain que les situations qui suivent résultent d'une mauvaise gouvernance :

- Les riches et les puissants accaparent autant de terres qu'ils peuvent, parfois par la force, et les populations pauvres et vulnérables sont expulsées de leurs terres, leurs droits de pêche ou de prélèvement d'eau sont niés, ou encore ils sont exclus de l'accès aux forêts.
- L'État construit des barrages, des routes ou d'autres infrastructures sans se soucier de reloger correctement les personnes déplacées, de les dédommager rapidement de leurs pertes, ou de restaurer leurs modes de subsistance.
- Les droits sur la terre, la pêche ou la forêt sont flous et incertains, de sorte que les gens ne peuvent faire valoir la plupart de leurs droits par crainte de litiges ou de contestations.
- Du fait de la corruption, les gens ne peuvent recevoir aucune aide de l'administration sans paiements supplémentaires, et le système judiciaire est trop cher ou compliqué, ou encore corrompu, si bien que les gens ne peuvent défendre leurs droits.

Importance de la gouvernance responsable des régimes fonciers

Dans les exemples listés ci-dessus, les gens ne disposent pas de moyens efficaces pour lutter contre les traitements injustes. Ils souffrent parce que leurs droits sur les terres, les pêches et les forêts sont incertains et ne sont pas reconnus ou protégés.

Ces exemples signalent une absence de gouvernance foncière.

À partir des exemples précédents, nous pouvons déterminer où la gouvernance responsable des régimes fonciers est nécessaire pour garantir une gouvernance juste et équitable, qui vise à apporter un bénéfice maximal à la majorité. La gouvernance responsable des régimes fonciers minimise les effets négatifs sur les individus ou les groupes, sans perdre de vue le principe de durabilité.

Nous pouvons également dire qu'un pays applique une gouvernance responsable des régimes fonciers, lorsque les principes généraux suivants sont respectés dans les dispositifs nationaux de ce pays :

1. Reconnaissance et respect des détenteurs de droits fonciers et de ces derniers.
2. Sauvegarde et protection des droits fonciers contre les menaces et les atteintes.
3. Promotion et facilitation de la jouissance et de l'exercice des droits fonciers.
4. Garantie d'un accès à la justice pour régler les atteintes aux droits fonciers.
5. Prévention des litiges fonciers, des conflits violents et de la corruption.

Bénéfices et applications de la gouvernance responsable

La gouvernance responsable des régimes fonciers peut bénéficier aux individus et aux groupes de bien des façons.

Bénéfices pour les modes de subsistance et la sécurité alimentaire

La terre, les pêcheries et les forêts sont sources d'alimentation et de logement, le support de pratiques sociales, culturelles et religieuses, ainsi que la base de revenus monétaires et d'importances facteurs de production économique. Les modes de subsistances de beaucoup, en particulier des populations rurales pauvres, reposent sur un accès sûr et équitable à ces ressources ainsi que sur leur contrôle.

Importance de la gouvernance responsable des régimes fonciers

Voyons comment un simple progrès de l'administration foncière peut augmenter la productivité et améliorer la vie des paysans.

Les paysans ne savaient pas où se situaient les limites de leurs propriétés, si bien qu'ils ne semaient pas jusqu'à ces limites, de crainte que les voisins ne viennent revendiquer une partie de la terre et prendre leurs récoltes. Résultat, les zones proches des limites des parcelles restaient inexploitées.

Une fois les délimitations clarifiées grâce à un lever topographique effectué dans le cadre d'un projet d'immatriculation foncière, les agriculteurs ont pu utiliser l'ensemble des parcelles et augmenter ainsi la production pour la famille et pour la vente.

Un autre exemple montre l'impact de l'introduction de pratiques plus efficaces dans les tribunaux :

L'état du **système judiciaire** qui gérait l'ensemble de la documentation était catastrophique. Les dossiers disparaissaient, les juges n'arrivaient pas à mettre la main sur les documents nécessaires, les procès traînaient, la corruption était monnaie courante, et on n'arrivait pas à localiser les arrêts pour les appliquer.

Un nouveau système de gestion des tribunaux fut introduit qui a rationalisé la gestion des affaires, augmentant ainsi considérablement la sécurité et l'efficacité. Les marges de corruption en furent drastiquement réduites. Les affaires furent désormais entendues sans délai et les arrêts rendus et exécutés avec rapidité et efficacité. La résolution des litiges fonciers a gagné en fiabilité, vitesse et sécurité.

Bénéfices pour l'égalité entre genres

Bien qu'elles produisent une large part de l'alimentation, les femmes disposent souvent de droits sur la terre et les ressources naturelles plus limités et faibles que ceux des hommes. Cela peut provenir de biais dans le droit formel, les coutumes et les normes sociales, religieuses et culturelles qui affectent leur accès à la propriété, l'usage et le contrôle de la terre et des autres ressources naturelles, et aussi la division sociale du travail.

Pour prendre un exemple extrême, cette attitude signifie que dans certaines localités, les femmes n'ont pas le droit de posséder ou de louer la terre. Ou, plus fréquemment, elles peuvent le faire en théorie, mais la coutume et les pressions sociales les empêchent d'acquérir ces droits et les forcent à y renoncer au profit de leurs parents masculins.

Dans certains endroits, les **femmes non mariées** ne peuvent pas acquérir de terre, alors que cette règle ne s'applique pas aux hommes célibataires.

La gouvernance responsable des régimes fonciers intègre l'égalité de traitement pour tous. Par conséquent, les réformes foncières qui promeuvent l'équité de genre peuvent aussi donner du pouvoir aux femmes dans les relations sociales et politiques.

Bénéfices pour l'environnement

La gouvernance responsable des terres, pêcheries et forêts constitue la base d'un usage durable de ces ressources et de la préservation de l'environnement. Quand les gens sont sûrs de la protection et du respect de leurs droits, ils prennent un plus grand soin de leurs ressources naturelles. Il en est ainsi parce que la préservation de leurs actifs est généralement de l'intérêt des détenteurs de droits fonciers, en particulier quand leur vie dépend de la continuité de l'existence et de la productivité de ces biens.

Par exemple :

- les agriculteurs auront plus tendance à investir dans l'amélioration de leurs terres via des mesures de protection des sols, la plantation d'arbres et l'amélioration des pâturages s'ils disposent d'un foncier sécurisé et peuvent donc espérer tirer profit de leurs investissements sur le long terme ; et
- les pêcheurs sont enclins à protéger les habitats aquatiques productifs et à restaurer ceux qui ont été endommagés s'ils disposent de droits d'accès et d'usage sûrs.
- De la même manière, l'amélioration de la sécurité foncière et des conditions de vie des populations urbaines aura un impact positif sur l'environnement.

Importance de la gouvernance responsable des régimes fonciers

Inversement, une gouvernance foncière faible ou déficiente a souvent des effets négatifs sur l'usage des ressources naturelles, les gens qui les utilisent et l'environnement lui-même.

Par exemple :

- les paysans surexploitent ou n'entretiennent pas la couche arable ;
- les pêcheurs prélèvent trop de poissons, et les stocks s'effondrent ; ou
- les forestiers abattent un nombre excessif d'arbres sans égard pour la santé de la forêt.

La gouvernance responsable des régimes fonciers est peut-être plus importante encore de nos jours que par le passé.

Cette nouvelle urgence résulte de la croissance démographique, des conséquences de la dégradation environnementale du dernier siècle ou plus, et de l'impact du changement climatique sur la production primaire et les habitats. Une meilleure gestion des ressources naturelles est nécessaire pour faire face à tous ces facteurs.

En outre, en raison de ces pressions, les populations vulnérables de la planète font face à des menaces potentielles et réelles plus fortes sur leurs modes de subsistance à mesure que leurs ressources sont exploitées pour répondre à la demande d'une population croissante.

Enfin, du fait des pressions et tensions déjà à l'œuvre partout dans le monde, un échec à reconnaître, respecter et protéger les droits fonciers est susceptible d'entraîner des conflits - à l'échelon local, régional et national.

Résumé

- L'expression régime foncier est un raccourci nommant les droits (et les devoirs) d'une personne en relation avec une ressource naturelle, terre, pêche ou forêt par exemple.
- Des droits fonciers légitimes peuvent être créés dans le cadre de systèmes juridiques formels, ou émaner de la coutume, en fonction du système d'un pays donné.
- La gouvernance foncière correspond à la façon dont l'accès aux ressources naturelles et leur contrôle sont gérés dans une société donnée. Elle se réfère à la fois aux organisations et aux règles et procédures qui régulent les droits fonciers. On peut considérer la gouvernance foncière comme responsable lorsqu'elle est juste et équitable et vise à apporter un bénéfice maximal à la majorité, tout en minimisant les effets négatifs sur les individus ou les groupes, sans perdre de vue le principe de durabilité.
- La gouvernance responsable des régimes fonciers peut bénéficier aux individus et aux groupes de bien des façons, par exemple en contribuant aux modes de subsistance et à la sécurité alimentaire des populations, à l'égalité des sexes et à la préservation de l'environnement.