



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



RENFORCER LES POLITIQUES SECTORIELLES POUR AMÉLIORER LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET LA NUTRITION

Régimes fonciers



Ces notes d'orientation ont été produites dans le cadre du partenariat stratégique établi entre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DG DEVCO) de la Commission européenne dans le but de renforcer la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'agriculture durable et la résilience.

La note sur les régimes fonciers a été mise au point par l'équipe de la FAO chargée des régimes fonciers, constituée par la Division des partenariats, des activités de plaidoyer et du renforcement des capacités et le Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique.

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de la FAO aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune recommandation ou approbation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO et en aucun cas celles de l'Union européenne.

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 recherches 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, à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à www.fao.org/contact-us/licence-request, ou adressée par courriel à copyright@fao.org.

Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site Web de la FAO (www.fao.org/publications) et peuvent être achetés en adressant un courriel à publications-sales@fao.org.

©FAO, 2018.



RENFORCER LES POLITIQUES SECTORIELLES POUR AMÉLIORER LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET LA NUTRITION

Cette note d'orientation politique fait partie d'une série que produisent l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la Direction générale de la coopération internationale et du développement de la Commission européenne (DG-DEVCO) et leurs partenaires pour aider les décideurs à améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition dans leur pays. Chaque note donne des indications sur la façon de mieux cibler les politiques sectorielles pour parvenir à des résultats durables en matière de sécurité alimentaire et de nutrition.

Table des matières

Introduction	1
Objet de la présente note d'orientation politique	4
Contexte	5
Liens entre les régimes fonciers, la sécurité alimentaire et la nutrition	5
Approche par étapes	
Des politiques plus cohérentes et mieux axées sur la sécurité alimentaire et la nutrition	7
Étape 1. Réaliser une analyse de la situation	7
Étape 2. Cartographier le cadre dans lequel s'inscrivent les régimes fonciers	9
Étape 3. Analyser le cadre d'action	12
Étape 4. Comprendre l'économie politique	15
Observations finales	17
Références	18

Introduction

La présente note d'orientation politique contient des informations d'ordre général sur les liens entre les régimes fonciers, la sécurité alimentaire et la nutrition; elle aborde la question fondamentale des modifications qu'il conviendrait d'apporter aux politiques et aux lois existantes intéressant les régimes fonciers pour donner plus de poids à la sécurité alimentaire et à la nutrition, et pour que les questions foncières soient davantage prises en compte dans les programmes relatifs à la sécurité alimentaire et à la nutrition.

Les terres, les pêcheries, les forêts et les autres ressources naturelles constituent la base des moyens d'existence et des pratiques sociales, culturelles et religieuses. Ces ressources subissent des pressions de plus en plus fortes car les espaces naturels sont convertis en terres agricoles, sont grignotés par le développement urbain ou sont abandonnés en raison de leur état de dégradation, du changement climatique ou de conflits. Les moyens d'existence de nombreuses personnes, en particulier ceux des groupes vulnérables et marginalisés – comme par exemple les femmes, les jeunes, les populations autochtones, les minorités ethniques et les personnes déplacées dans leur propre pays – dépendent de l'accès de ces personnes aux terres, aux activités de pêche et aux forêts. Dans les pays à revenu moyen ou faible, 75 pour cent des pauvres habitent dans des zones rurales et la plupart d'entre eux vivent directement ou indirectement de l'agriculture (Banque mondiale, 2007; Fonds international de développement agricole [FIDA], 2010). Ce sont surtout des petits agriculteurs. Dans les zones rurales des pays en développement, la plupart des habitants n'ont aucun titre qui protège leurs droits sur la terre et sur les ressources naturelles. Cette situation d'insécurité compromet leurs moyens de subsistance et, par voie de conséquence, leur sécurité alimentaire et nutritionnelle. Par ailleurs, l'insécurité foncière est de nature à décourager les investissements responsables dans l'agriculture, lesquels pourraient accroître la productivité et améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition.

C'est pourquoi la FAO et ses partenaires ont entrepris d'élaborer un accord international sans précédent sur la gouvernance foncière promouvant les droits fonciers et l'accès équitable aux terres, aux pêcheries et aux forêts, afin d'éliminer

la faim et la pauvreté, de contribuer au développement durable et d'améliorer l'environnement. 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) (voir encadré 1) ont été officiellement approuvées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) le 11 mai 2012. Depuis, leur mise en œuvre a été encouragée par l'Assemblée générale des Nations Unies, le G8/G7, le G20, la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20) et l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF).

Suite à l'approbation des Directives volontaires, et reconnaissant qu'il importait d'améliorer la gouvernance foncière afin d'améliorer la sécurité alimentaire, l'Union européenne (UE) a joint ses efforts à ceux de la FAO et a entrepris un plan d'appui ambitieux en faveur de dix pays africains (Angola, Burundi, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Kenya, Malawi, Niger, Somalie, Soudan du Sud et Swaziland), pour qu'ils appliquent concrètement les principes des Directives volontaires, sous l'égide du «Programme d'appui à la gouvernance foncière en Afrique subsaharienne dans le cadre des



Messages clés

- La sécurisation des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts et un accès équitable à ces ressources (y compris l'eau) sont cruciaux pour la sécurité alimentaire et la nutrition.
- Il faut envisager les régimes fonciers dans les politiques suivant une approche intersectorielle (terres, pêches et forêts) afin de réaliser pleinement le potentiel des contributions des régimes fonciers aux fins de l'amélioration de la sécurité alimentaire et de la nutrition.
- Une approche intégrée des régimes fonciers, au moyen de la coordination de divers secteurs et de multiples parties prenantes, est nécessaire pour appuyer les politiques intersectorielles.

Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale».

En 2015, l'UE a élargi l'appui apporté dans le cadre de ce programme à huit pays supplémentaires, dont trois hors continent africain (Brésil, Cameroun, Colombie, Ghana, Guinée Bissau, Ouganda, Pakistan et Soudan). L'UE est résolument attachée à encourager une meilleure gouvernance foncière. Son engagement et son appui financier, qui ne se limitent pas aux projets susmentionnés, ont été importants aux

fins de la mise en œuvre des Directives volontaires dans le monde entier.

Les objectifs généraux des Directives volontaires sont d'assurer la sécurité alimentaire de tous et d'assurer la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate. Les Directives volontaires doivent bénéficier à l'ensemble de la population dans tous les pays, quand bien même l'accent est mis sur les personnes vulnérables et marginalisées. Largement prises en main par les gouvernements, la société civile et le secteur privé, elles posent un cadre impartial

ENCADRÉ 1



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 volontaires sont généralement considérées comme le meilleur ensemble de principes internationaux sur la gouvernance des régimes fonciers applicables aux terres et aux ressources naturelles. Elles visent à «améliorer la gouvernance foncière des terres, des pêches et des forêts» et, ainsi, à contribuer à améliorer la sécurité alimentaire, à renforcer la durabilité des moyens d'existence et à réduire la pauvreté (paragraphe 1).
- Les Directives volontaires reconnaissent explicitement l'importance fondamentale de la sécurisation des régimes fonciers pour parvenir à la sécurité alimentaire et assurer le respect d'autres droits de l'homme. Elles encouragent explicitement les investissements qui améliorent la sécurité alimentaire ou qui, du moins, ne la compromettent pas (paragraphe 4.1 et 12.4).
- Les Directives volontaires proposent une approche multisectorielle et multidisciplinaire qui prend en considération les analogies importantes en ce qui concerne les régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts. Ces ressources et la manière selon laquelle elles sont exploitées sont liées et, par conséquent, pour être efficaces, les directives doivent

s'appliquer à l'intersection des terres, des pêcheries et des forêts.

- Le thème principal des Directives volontaires est la sécurité alimentaire; l'accent y est de ce fait mis sur l'importance de la sécurisation des régimes fonciers en faveur des petits producteurs de denrées alimentaires. Elles sont plus particulièrement destinées à renforcer la gouvernance foncière, ainsi que les capacités et les activités des petits producteurs, des pêcheurs artisanaux et des utilisateurs de la forêt (paragraphe 1.2, alinéa 4, et 2.3).
- Les Directives volontaires accordent un degré de priorité élevé à la sécurisation des droits fonciers des populations les plus pauvres et les plus vulnérables (paragraphe 1.1). On sait à quel point il est important que les femmes bénéficient de régimes fonciers sécurisés si on veut améliorer les moyens d'existence des ménages et, par conséquent, l'égalité des sexes est inscrite parmi les principes de mise en œuvre des Directives volontaires (section 3B, paragraphe 4).

La FAO propose toute une série de ressources utiles au sujet des Directives volontaires, notamment des guides techniques traitant de la gouvernance des régimes fonciers dans différents domaines (égalité des sexes, forêts, pêche, régimes fonciers vus sous l'angle des investissements dans l'agriculture et relation entre régimes fonciers et investisseurs, notamment). De nouveaux guides sont en cours d'élaboration. Les guides sont disponibles dans différentes langues à l'adresse suivante: <http://www.fao.org/tenure/resources/collections/governanceoftenuretechnicalguides/fr>.

qui permet d'entamer de nouveaux débats sur les régimes fonciers, de développer de nouvelles compétences et d'orienter de nouvelles politiques, de façon participative. Les États peuvent les utiliser pour définir leurs propres stratégies, politiques, lois, programmes et activités. Les Directives volontaires permettent aux gouvernements, à la société civile, au secteur privé et aux citoyens de déterminer si les mesures qu'ils proposent et les actions des autres correspondent à des pratiques acceptables.



ENCADRÉ 2

Régimes fonciers: concepts et définitions

Régime foncier: «La notion de régime foncier renvoie à la relation entre les personnes en ce qui concerne les terres et les autres ressources naturelles. Les régimes fonciers déterminent qui peut utiliser quelles ressources foncières (terres, forêts, pêcheries), pendant combien de temps et sous quelles conditions.»

Gouvernance des régimes fonciers: «Manière selon laquelle l'accès aux ressources naturelles et le contrôle exercé sur ces ressources sont gérés au sein d'une société: comment les priorités et les intérêts concurrents des différents groupes sont conciliés, comment les individus et les groupes participent à la prise de décisions, comment s'exerce la responsabilité des gouvernants devant les citoyens et comment la société oblige ses membres à respecter les droits, les libertés, les règles et les lois. L'efficacité avec laquelle sont réglés les problèmes fonciers susceptibles de surgir dépend dans une large mesure de la qualité de la gouvernance.»

Régime foncier applicable aux terres: «Les relations, telles que définies par la loi écrite ou la coutume, entre les personnes ou les groupes en ce qui concerne les terres. Le régime foncier applicable aux terres renvoie aux lois, aux politiques, aux coutumes et aux institutions qui définissent et régissent les droits des personnes sur la terre (exploitation, contrôle et cession).»

La gouvernance foncière est un élément essentiel pour déterminer si et comment les personnes, les communautés et les autres acteurs peuvent acquérir des droits sur l'utilisation et le contrôle des terres, des pêcheries et des forêts, et s'acquitter des devoirs qui y sont associés (encadré 2). De nombreux problèmes fonciers surviennent en raison de la faiblesse de la gouvernance, et les tentatives faites pour les résoudre dépendent de la qualité de la gouvernance. Certaines personnes peuvent être condamnées à la famine et à la pauvreté si elles perdent les droits fonciers portant sur leur habitation et sur les terres, les lieux de pêche et les forêts

Régime foncier applicable aux forêts: «Les droits relatifs à l'entrée dans une forêt et à l'exploitation de ses ressources, notamment par la cueillette et le ramassage. De tels droits déterminent nécessairement qui décide de quelle manière les ressources forestières seront utilisées et par qui, et dans quelles conditions ces ressources peuvent être transférées à autrui.»

Régime foncier applicable aux pêches: «Comment les relations entre les personnes sont définies et négociées en vue de l'utilisation des ressources halieutiques. Le régime foncier applicable aux pêches indique qui a des droits légitimes sur les ressources et qui n'en a pas, et de quelle manière ces droits sont attribués, transférés et administrés.»

Régime foncier coutumier¹: «Ensemble des règles, institutions et pratiques locales régissant les terres, les pêcheries et les forêts qui ont, au fil du temps et avec l'usage, acquis une légitimité sociale et se sont intégrées dans le tissu d'une société. Souvent, les règles coutumières ne sont pas écrites, mais elles jouissent cependant d'une reconnaissance sociale générale et sont en principe respectées par la population locale. Le régime foncier coutumier est généralement associé aux communautés autochtones et administré conformément aux coutumes.»

¹ Une distinction est souvent faite entre les droits inscrits dans la loi ou «droits formellement reconnus» d'une part et les droits coutumiers ou «droits traditionnels» d'autre part (FAO, 2002).

ainsi que leurs moyens de subsistance, du fait de pratiques foncières entachées de corruption, ou si leurs droits fonciers ne sont pas protégés par les institutions compétentes.

Les droits fonciers sont régis par un large éventail de droits «formels» et de droits «coutumiers». Les droits formels ont une légitimité juridique; il s'agit de politiques et de lois écrites qui sont adoptées en vue d'atteindre divers objectifs, souvent sectoriels, notamment afin de réduire la pauvreté, d'assurer la sécurité alimentaire, d'accroître la production agricole, d'attirer des investissements (étrangers) dans l'agriculture et de créer des infrastructures. Ces objectifs peuvent être concurrents ou contradictoires entre eux et ils sont susceptibles d'avoir diverses incidences sur la sécurité alimentaire et la nutrition. Le droit foncier coutumier est défini par des règles, des institutions et des pratiques locales relatives aux terres, aux pêches et aux forêts, qui, au fil du temps et avec l'usage, ont obtenu une légitimité et ont pénétré le tissu social. Les règles coutumières sont souvent non écrites mais elles peuvent jouir d'une large reconnaissance sociale et être globalement acceptées par les membres d'une population locale. Les régimes fonciers coutumiers sont en règle générale associés aux communautés autochtones ou locales, et administrés conformément aux coutumes de celles-ci (FAO, 2012; FAO, 2016). Dans de nombreux pays, les droits fonciers coutumiers et formels se sont conjugués pour donner forme

à une situation qualifiée de pluralisme juridique, qui est souvent complexe à traiter car les droits coutumiers et les droits formels peuvent entrer en conflit.

Les régimes fonciers ont de multiples facettes: ils mettent en jeu des questions sociales, techniques, économiques, institutionnelles, juridiques et politiques (FAO, 2016). Les gouvernements ont rarement envisagé les compromis nécessaires et les incidences à moyen et à long termes des régimes fonciers sur la sécurité alimentaire et la nutrition dans leurs politiques et processus décisionnels. En conséquence, peu de mesures de sauvegarde appropriées ont été mises en place.

Objet de la présente note d'orientation politique

La présente note d'orientation vise à aider les décideurs et les parties prenantes qui contribuent à la prise de décisions sur les régimes fonciers à affiner les instruments de politique foncière nationale pour améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition. Elle contient des informations d'ordre général et une série de questions fondamentales qui aident les parties prenantes à cerner des incompatibilités et des compromis nécessaires entre les objectifs des instruments de politique et les politiques en faveur de la sécurité alimentaire et de la nutrition. Les parties prenantes seront ainsi informées et mieux préparées pour participer aux négociations stratégiques

Liens entre les régimes fonciers, la sécurité alimentaire et la nutrition

La sécurisation des droits fonciers crée des conditions stables et incite à investir dans les terres, dans les activités de pêche et dans les forêts afin d'améliorer la productivité et d'accroître les revenus. Elle a aussi un effet déterminant en ceci qu'elle favorise l'adoption et le développement de pratiques durables qui contribuent à la préservation des ressources naturelles, ainsi qu'une plus grande équité sociale entre les hommes et les femmes. L'accès garanti aux ressources foncières, halieutiques et forestières, y compris les ressources hydriques, est de nature à améliorer le bien-être social et la croissance économique.

La plupart des personnes adoptent au fil du temps des stratégies de subsistance visant à leur garantir des revenus stables. Dans les pays en développement, la majorité des ruraux tirent ces revenus de l'agriculture, de l'élevage, et de l'exploitation de terrains forestiers et de lieux de pêche, les produits ainsi obtenus étant destinés à la fois à leur consommation personnelle et à la commercialisation. La stabilité des revenus et de la production est très sensible aux chocs environnementaux, sociaux et politiques. Les personnes adoptent des stratégies qui visent à atténuer, dans une certaine mesure, les effets de ces perturbations.

La sécurité alimentaire touche différents niveaux. Un gouvernement peut s'évertuer à parvenir à la sécurité alimentaire à l'échelle nationale sans que celle-ci soit atteinte à tous les échelons administratifs inférieurs (districts et provinces notamment). Au niveau des ménages, la sécurité alimentaire est synonyme d'autosuffisance ou, si les membres du foyer ont accès à un marché, elle signifie qu'ils peuvent obtenir, par échange ou achat, des aliments qu'ils ne produisent pas. Lorsque l'on évalue la situation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, il faut avoir à l'esprit de quelle manière un ménage peut bénéficier, dans une région donnée du pays, de denrées produites ailleurs afin de parvenir à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Les zones de production et/ou les politiques concernant la production sont-elles des facteurs qui limitent les possibilités de parvenir à la sécurité alimentaire à un échelon administratif inférieur?

La sécurisation des droits fonciers permet aux familles et aux communautés d'utiliser, de gérer et de contrôler les terres, les pêcheries et les forêts; elle joue un rôle fondamental dans la réduction de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition en contribuant à la croissance du secteur agricole, à une augmentation de la productivité et à un accroissement des revenus, et ce pour plusieurs raisons énoncées ci-après.

- **Contribution au capital social:** les droits fonciers sont souvent un élément fondamental lorsque les ménages ruraux évaluent leurs capacités et leurs biens afin de déterminer des stratégies face aux difficultés liées à leur production quotidienne et à leur sécurité alimentaire. Mais on ne saurait les réduire à un simple facteur de production économique. Le droit à la terre est également à la base des relations sociales et des valeurs culturelles, ainsi qu'une source de prestige et, souvent, de pouvoir. Les réseaux qu'il permet d'établir au sein d'un groupe social et culturel particulier constituent une ressource très importante, en ceci qu'ils assurent la durabilité des moyens d'existence des ménages ruraux et, par conséquent, leur sécurité alimentaire et nutritionnelle.
- **Options sur le plan des moyens d'existence:** les personnes auxquelles sont garantis des droits sur leurs terres, lesquelles constituent bien souvent leur bien principal, risquent moins de perdre leur accès aux terres, aux forêts et aux lieux de pêche, ainsi que le contrôle de ces ressources, dont elles dépendent pour produire des aliments et tirer des revenus. Ainsi peuvent-elles faire en sorte que leurs besoins quotidiens de base (aliments, eau et logement, par exemple) soient satisfaits en décidant de quelle manière utiliser, gérer et contrôler leurs terres, et jouir des avantages découlant de ces décisions. Ces décisions peuvent notamment avoir trait à la location ou à la vente de terres, à l'amélioration des terres, aux cultures vivrières ou aux cultures de rente – pratiquées exclusivement ou concomitamment – et à l'élevage. Elles peuvent aussi porter sur l'adoption de modèles d'exploitation collaborative, comme par exemple des mécanismes de sous-traitance ou l'agriculture contractuelle (voir encadré 4).
- **Accès au crédit et aux programmes publics:** dans de nombreuses situations, les personnes qui disposent de droits fonciers sûrs ont davantage la possibilité d'accéder aux programmes publics (subventions pour l'achat de semences et d'engrais par exemple) et aux services susceptibles d'améliorer la productivité agricole. En outre, comme les institutions financières ont tendance à exiger des

garanties pour avoir accès au crédit, les personnes qui disposent de documents attestant leurs droits fonciers peuvent plus facilement obtenir des ressources financières qu'elles investiront dans des activités agricoles et non agricoles produisant des revenus.

■ **Mesures d'incitation à l'investissement:** la sécurisation des droits fonciers peut inciter les agriculteurs à investir leur temps et leur argent dans l'amélioration de leurs terres, par exemple en réalisant des systèmes d'irrigation, en plantant des arbres, en créant des infrastructures et en adoptant des pratiques agricoles climato-intelligentes. Les femmes et les hommes qui peuvent compter sur un contrôle à long terme de leurs terres sont susceptibles d'adopter des pratiques de gestion durable qui permettent de préserver ou restaurer la fertilité du sol et d'améliorer la productivité agricole, par exemple en laissant des parcelles en jachère. La précarité des régimes fonciers est l'un des facteurs qui entravent l'adoption de pratiques de gestion durable des terres par les agriculteurs, car ces derniers ne savent pas s'ils pourront tirer des bénéfices de leurs investissements. La sécurisation des droits fonciers incite quant à elle à investir dans la conservation, la gestion durable ou la régénération des forêts et un accès sûr aux pêcheries marines et continentales incite les communautés de pêcheurs à investir dans la gestion durable des ressources dont elles vivent. En outre, sans droits fonciers sûrs, la plupart des personnes sont peu disposées à s'engager dans le type d'investissements et d'améliorations à long terme qui, sur leurs terres et au sein de leurs communautés, renforceraient la résilience environnementale. Dans de nombreux cas, leurs terres en gagneraient de la valeur et, ainsi, seraient susceptibles d'intéresser des parties prenantes puissantes.

Par ailleurs, la sécurité alimentaire des ménages progresse lorsque les femmes disposent de droits fonciers sûrs et équitables sur les terres, les forêts et les pêcheries. Les femmes qui jouissent de régimes fonciers plus sûrs sur les terres, les arbres et les ressources naturelles peuvent obtenir un meilleur accès aux intrants, au crédit et à la vulgarisation agricole, ce qui, en retour, a des effets positifs sur la production et les revenus. Les femmes tendent davantage que les hommes à dépenser les revenus du ménage pour répondre aux besoins d'alimentation, de santé et d'éducation des enfants.



ENCADRÉ 3 Modèles agro-industriels

Les débats menés aux niveaux régional et mondial sur la petite agriculture (les petits exploitants) par opposition à l'agriculture intensive reconnaissent de plus en plus le potentiel des petits agriculteurs comme moteurs de la productivité, en même temps que leur contribution à la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire (voir www.fao.org/ag/ags/contract-farming).

Des expériences de développement ayant donné de bons résultats en Asie et ailleurs ont amplement démontré l'intérêt des stratégies de croissance fondées sur les petites et moyennes exploitations agricoles. De nombreux éléments probants indiquent que l'on ne peut réaliser que des économies d'échelle minimales dans l'agriculture et que, dans les économies à bas salaires, les exploitations petites et moyennes sont plus efficaces que les grandes pour la plupart des produits agricoles. Par ailleurs, l'amélioration de la productivité, qui permet d'augmenter les revenus des petits et moyens exploitants et de réduire le prix des aliments au profit des consommateurs pauvres, débouche sur une croissance plus équitable. Il n'en reste pas moins vrai que seulement un certain nombre d'exploitations petites et moyennes seront viables sur le plan commercial, tandis que de nombreux agriculteurs devront trouver d'autres voies pour sortir de la pauvreté, en travaillant dans des entreprises rurales non agricoles en rapport avec des activités agricoles dynamiques ou en migrant vers les villes.

Il est important d'examiner si les modèles d'entreprises agricoles peuvent être plus ouverts aux petits agriculteurs, et de quelle manière. La plupart des analyses et études qu'on peut lire à présent sur les modèles agricoles inclusifs – tout particulièrement sur l'agriculture contractuelle – reprennent l'idée selon laquelle on peut obtenir une plus grande efficacité et une plus grande équité grâce à des modèles qui associent les atouts complémentaires des entreprises agro-industrielles (accès aux technologies, au capital et aux marchés) et ceux des petits exploitants (main-d'œuvre, terres et connaissances locales).

Source: Byerlee et al., 2014.

Approche par étapes

Des politiques plus cohérentes et mieux axées sur la sécurité alimentaire et la nutrition

L'approche utilisée dans la présente note d'orientation comporte quatre étapes:

- La première étape consiste à réaliser une analyse de la situation pour mieux comprendre les grands défis des régimes fonciers et de quelle manière ceux-ci ont une incidence sur la sécurité alimentaire et la nutrition dans un pays.
- La deuxième étape permet de recenser les différents instruments – politiques et dispositions légales – qui régissent les régimes fonciers.
- La troisième étape consiste à examiner les arbitrages nécessaires entre les différents objectifs des politiques et législations foncières, d'une part, et de celles intéressant la sécurité alimentaire et la nutrition, d'autre part, ainsi qu'à cerner quelles seraient les formules susceptibles d'améliorer la cohérence entre ces différentes politiques.
- La quatrième étape vise à mieux comprendre l'économie politique afin d'orienter la définition des priorités et de faciliter des évolutions. La description des différentes étapes est illustrée par des situations concrètes concernant différents pays où la FAO a appuyé la réforme des régimes fonciers; elle sera enrichie de nouveaux cas pratiques au fil du temps.

FIGURE 1. **Quatre étapes pour prendre en compte les résultats obtenus en matière de sécurité alimentaire et de nutrition dans les politiques foncières**



Étape 1 **RÉALISER UNE ANALYSE DE LA SITUATION**

L'analyse de la situation permet d'évaluer la sécurité alimentaire et la nutrition dans la perspective des régimes fonciers. Elle aide à comprendre quels types de systèmes fonciers et de droits fonciers existent dans le pays, quelle est leur répartition, qui les détient, quelles pratiques agricoles donnent de bons résultats dans le cadre des différents systèmes fonciers, dans quelle mesure les personnes pauvres et vulnérables sont concernées en tant que propriétaires et/ou utilisateurs de terres et quelles sont les incidences sur leur situation en termes de sécurité alimentaire et de nutrition.

Les réponses à ces questions reposent principalement sur les données obtenues à partir des recensements agricoles et des enquêtes menées auprès

→ Questions clés

- Quels sont les principaux problèmes de sécurité alimentaire et de nutrition dans le pays et dans quelle mesure ces problèmes sont-ils liés à des questions d'accès aux terres, aux pêcheries et aux forêts, et de contrôle de ces ressources?
- Quels types de droits fonciers formels et/ou coutumiers trouve-t-on dans le pays? Qui détient ces droits? Où?
- Quels sont les types d'utilisation des terres (cultures agraires, élevage pastoral, agroforesterie, collecte de produits non ligneux, pêche artisanale continentale, aquaculture) suivant les différents systèmes fonciers et qui les pratique? Certains de ces systèmes présentent-ils des restrictions ou des obstacles qui pourraient contribuer à l'insécurité alimentaire et à la malnutrition?
- Les personnes pauvres et vulnérables se heurtent-elles à des difficultés liées aux régimes fonciers et à leur gouvernance?
- Quelles politiques et quelles évolutions des droits fonciers pourraient avoir une incidence sur la situation de la sécurité alimentaire et de la nutrition et de quelle manière ces politiques et ces évolutions touchent-elles les plus précaires sur le plan foncier?

des ménages, d'études sectorielles particulières et de processus de consultation des autorités nationales, de la société civile, du secteur privé et du monde universitaire, ainsi que de représentants de différents groupes se heurtant à des problèmes en rapport avec les régimes fonciers. Certaines informations et données disponibles seront limitées et ne permettront pas de comprendre pleinement la relation entre les régimes fonciers et la situation de la sécurité alimentaire et de la nutrition, en particulier au sujet de personnes qui vivent de la terre.

→ ENCADRÉ 4 Sierra Leone: insécurité foncière des familles propriétaires des terres

En Sierra Leone, la propriété des terres est une priorité au regard de la sécurité alimentaire et on considère que c'est le premier pas vers une réduction des risques associés à divers événements déstabilisateurs (conflits, récessions économiques et catastrophes naturelles par exemple). La plupart des terres relèvent de l'autorité des chefferies en vertu de droits fonciers coutumiers. Les chefs en sont les gardiens, mais les familles élargies jouissent de droits d'accès, d'utilisation et de location. Les personnes qui ne font pas partie de la chefferie – y compris les migrants, les locataires, les anciens combattants et les étrangers (tous désignés sous le terme d'«étrangers») – peuvent jouir d'un accès à la terre en la louant aux familles propriétaires sur une base annuelle. Ils ne sont pas autorisés à y planter des arbres, ni à y faire pousser des cultures pérennes, à y installer des installations d'irrigation ou à y faire tout autre investissement qui traduirait un intérêt à long terme. Les étrangers peuvent représenter une population égale à 20 à 40 pour cent de la population d'une chefferie dans certaines zones. Le premier obstacle à la mise à disposition des terres à des fins de culture et aux investissements à l'appui d'une meilleure productivité est l'insécurité foncière des familles qui jouissent de droits fonciers coutumiers. Cette insécurité se traduit par une extrême réticence à allouer des terres à autrui de manière sûre, de peur que d'autres personnes puissent exprimer des revendications sur ces terres. Elle se traduit aussi par une réticence à permettre aux locataires ou aux étrangers d'améliorer les terres; la crainte est en effet que ces améliorations puissent ensuite donner lieu à des revendications sur les terres et, par conséquent, représenter une menace réelle pour le régime de propriété coutumière. Le risque perçu d'aliénation des terres traduit la peur largement partagée et prononcée de se retrouver sans terres puis, en conséquence, dans une situation d'insécurité alimentaire et de précarité des moyens d'existence.

Source: Unruh et Turray, 2006.

Il est certes nécessaire d'obtenir des informations détaillées sur l'impact direct de la situation des régimes fonciers sur les niveaux de sécurité alimentaire et de nutrition mais deux études de cas de pays (Guatemala et Sierra Leone, présentés respectivement dans les encadrés 5 et 6) suggèrent que les paysans sans terre ou n'ayant que peu de ressources foncières sont ceux qui ont le moins de pouvoir, l'accès le plus faible aux ressources et les plus grandes difficultés à utiliser leurs ressources de manière productive. Par conséquent, ce sont eux qui risquent le plus d'être victimes d'insécurité alimentaire et qui ont le moins la possibilité d'améliorer leur moyens d'existence.

ENCADRÉ 5



Guatemala – manque d'accès à la terre et insécurité foncière de la population autochtone

La précarité des droits fonciers est l'une des principales causes de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire dans les zones rurales du Guatemala. L'accès à la terre y est très important car la majorité de la population rurale vit de l'agriculture. La distribution des terres est toutefois extrêmement inégale. La très grande majorité de la population rurale est sans terre ou n'en a pas suffisamment pour satisfaire ses besoins nutritionnels de base. Historiquement, le pays se caractérise par des indices élevés de pauvreté et d'extrême pauvreté, ainsi que par un grand nombre de paysans sans terre ou ayant peu de terres. La population autochtone représente 42 pour cent de la population du pays et affronte des problèmes d'exclusion profonde, systémique et structurelle à de nombreux égards. Plus de la moitié de la population des zones rurales souffre de malnutrition. Les communautés autochtones sont particulièrement touchées: la malnutrition chronique touche 69,5 pour cent des enfants de moins de cinq ans dans ces communautés.

Source: Gamboa, 2015.

Étape 2 CARTOGRAPHIER LE CADRE DANS LEQUEL S'INSCRIVENT LES RÉGIMES FONCIERS

Après avoir compris quels sont les principaux obstacles liés aux régimes fonciers et quelle est leur incidence sur la sécurité alimentaire et la nutrition, l'étape suivante consiste à recenser et à décrire l'éventail de lois, de politiques et d'instruments correspondants qui régissent les régimes fonciers et l'accès à la terre, et qui ont ou pourraient avoir une incidence positive ou négative sur la sécurité alimentaire et la nutrition.



Questions clés

- What are the key policies and laws that affect people's livelihoods and tenure rights?
- How are tenure-relevant policies linked to other (sectoral) policies and strategies (e.g. agricultural policy, rural development policy, poverty reduction strategies, food security (and nutrition) policies, gender policies)? Is there coherence between these policies? Do the policies address food security and nutrition?
- What instruments have been adopted to implement those policies and laws?
- Which institutions are responsible for implementing those policies and laws? Are their mandates, roles and responsibilities clear?
- To what extent are the policy measures implemented and/or enforced?

De nombreux pays ont des politiques foncières. Ces politiques visent en général à atteindre certains objectifs en ce qui concerne la sécurisation et la répartition des droits fonciers, l'utilisation et la gestion des terres, ainsi que l'accès aux terres, y compris les différentes formes de régimes fonciers qui permettent de jouir de cet accès. Les politiques foncières sont pour l'essentiel l'expression de l'idée que les autorités nationales se font de la direction qui doit être suivie sur les principales questions foncières et sur la répartition envisagée des ressources foncières nationales pendant une période donnée. Une politique foncière nationale bien conçue contribue efficacement à la mise en place d'un environnement porteur et doit couvrir toutes les utilisations des terres.

L'élaboration d'une politique foncière nationale au moyen d'un processus participatif, intégré et itératif a bien plus de chances d'atteindre les objectifs fixés. La politique foncière doit traiter différentes questions qui concernent les évolutions en cours et les défis auxquels le pays doit faire face (enregistrement des droits, reconnaissance des droits coutumiers, différends fonciers et investissements fonciers à grande échelle dans les terres agricoles, par exemple) (voir encadré 7). La politique ou stratégie de développement rural, la politique portant sur l'agriculture et la sécurité alimentaire et la politique environnementale sont aussi importantes. L'égalité entre les sexes est souvent une question intersectorielle de ces politiques.

ENCADRÉ 6



Mozambique: élaboration d'une politique foncière participative

Après la fin de la guerre civile, le Gouvernement mozambicain a créé une commission interministérielle chargée d'élaborer une nouvelle politique foncière. La commission a commencé à travailler à partir d'une série de situations concrètes. La politique mise au point devait tout d'abord être un instrument qui définirait et protégerait les revendications territoriales existantes, afin de passer d'un système foncier *de facto* (de fait) à un système foncier *de jure* (de plein droit). Ensuite, sur demande du nouveau gouvernement, l'État devait demeurer le seul propriétaire de toutes les terres du Mozambique. Troisièmement, il fallait renforcer l'investissement privé, la croissance des secteurs de l'industrie, de l'exploitation minière, de l'agriculture et du tourisme étant considérée comme nécessaire au développement de la nation. Enfin, il fallait reconnaître officiellement les revendications foncières coutumières, ainsi que les systèmes coutumiers et locaux de gestion des terres.

Les législateurs mozambicains ont été chargés de la tâche délicate qui consistait à rédiger une loi foncière suffisamment souple pour englober et protéger les pratiques coutumières et les revendications territoriales d'un large éventail de populations et

de groupes culturels, maintenir la propriété étatique des terres et proposer des régimes fonciers sûrs et des garanties légales aux investisseurs privés.

Après l'approbation de la politique foncière, en 1995, la commission a créé un comité multisectoriel des parties prenantes chargé d'examiner des points particuliers et d'élaborer un projet de loi foncière. Elle a ensuite organisé des consultations dans tout le pays pour faire en sorte qu'un large éventail de groupes de la société civile participe au processus d'élaboration du projet de loi foncière. À l'issue de ce processus législatif, l'un des plus participatifs qui aient été menés à ce jour en Afrique, la loi foncière a été promulguée en 1997. Parallèlement, de nouvelles lois régissant les forêts et la faune et la flore sauvages, l'environnement, la planification territoriale et d'autres ressources naturelles (les pêcheries et l'eau, par exemple) ont été mises en place. L'égalité entre les sexes et les droits fonciers des femmes ont été dûment pris en compte dans ces instruments. Ces derniers partagent tous certains principes importants, le principal étant peut-être que les communautés locales disposent de droits acquis en ce qui concerne l'accès aux ressources nécessaires à leur subsistance et à leurs moyens d'existence, ainsi que l'utilisation de ces ressources.

Source: FAO 2010, 2014.

Les lois et les domaines juridiques importants s'agissant des droits fonciers sont les suivants (liste non exhaustive):

- la Constitution: dans de nombreux pays, le droit de posséder des terres est inscrit dans la Constitution;
- la législation foncière ou toute autre législation intéressant des questions foncières;
- la législation sur les ressources naturelles ou toute loi traitant des ressources foncières, halieutiques ou forestières;
- la législation relative à l'aménagement du territoire national et toute autre loi traitant de la gestion des terres, des pêches ou des forêts;
- toute loi relative au cadastre, ensemble des documents qui permettent de déterminer les limites des territoires et des propriétés, et au registre foncier, enregistrements juridiques des droits fonciers (actes, attestations d'occupation et titres de propriété, par exemple). Le cadastre et le registre foncier donnent des renseignements sur les détenteurs de droits (ce sur quoi ils ont des droits et où). Ils peuvent être séparés ou réunis dans une même institution. Tous les pays ne disposent pas d'un cadastre et/ou d'un registre foncier;
- les lois relatives à la conservation ou à la protection de la nature (parcs nationaux et ressources naturelles, y compris les réserves marines);
- certaines des lois susmentionnées peuvent renvoyer à des règlements de zonage ou à l'utilisation des terres conformément à leur classification, qui comprend des catégories ou des types de terres préétablis. Il est important de vérifier s'il existe des restrictions liées à certaines de ces catégories ou à certains de ces types de terres;
- les lois portant sur les baux;
- le droit de la famille et les droits de succession: les lois liées au mariage, au divorce, à l'affectation des terres et à la propriété, ainsi que les lois qui régissent le transfert de propriété par héritage. Il faut contrôler si ces lois permettent aux femmes d'hériter des terres et des titres de propriété. Si ce n'est pas le cas, il faut voir qui hérite des terres et quelles sont les conséquences éventuelles pour la veuve et les enfants;

- le droit religieux s'agissant du foncier;
- la législation relative aux privatisations;
- la législation fiscale sur la propriété;
- les lois relatives aux régimes fonciers coutumiers.

Il est important d'avoir à l'esprit que le droit foncier coutumier est susceptible de ne pas apparaître dans la législation de nombreux pays alors qu'il existe bien dans les faits (voir encadré 8).

En outre, les institutions qui participent à la mise en œuvre des lois susmentionnées et à leur respect devraient être recensées, avec leur mandat, leurs rôles et leurs responsabilités. Différents ministères, départements, comités et autres organes, à différents niveaux administratifs, seront ainsi répertoriés. Il pourrait y avoir des chevauchements de mandats et de responsabilités, ou bien des divergences, susceptibles de peser sur la mise en œuvre efficace des lois et des politiques.

Il est important d'évaluer l'efficacité des politiques et des cadres législatifs tels qu'ils sont concrètement appliqués. Cette évaluation doit être notamment menée au moyen d'échanges avec toutes les parties prenantes: représentants des ministères compétents et d'organes administratifs de niveau inférieur, agents d'instances de mise en œuvre et professionnels du secteur (géomètres, notaires, agents immobiliers, par exemple), ainsi que les familles et les communautés touchées.

Étape3 ANALYSER LE CADRE D'ACTION

La troisième étape consiste à analyser les incidences à court et à plus long termes des diverses lois et politiques, recensées à l'étape 2, sur la sécurité alimentaire et la nutrition des habitants (hommes et femmes) des zones rurales. L'analyse doit permettre d'examiner attentivement les compromis nécessaires et les conflits potentiels entre les différents objectifs des mesures relatives aux régimes fonciers et les objectifs de sécurité alimentaire et de nutrition, ainsi que dans quelle mesure la mise en œuvre des politiques par les différentes institutions concernées est coordonnée de manière cohérente. Elle comprend le recensement de tous les ajustements qui pourraient être nécessaires pour faire en sorte que de meilleurs résultats soient obtenus en matière de sécurité alimentaire et de nutrition grâce à une amélioration de la productivité améliorée et à davantage d'investissements. Il

12

→ Questions clés

- Dans quelle mesure les droits fonciers (inscrits dans la loi et coutumiers) sont-ils garantis par une législation spécifique?
- Les droits fonciers des peuples autochtones et autres communautés ayant des systèmes fonciers coutumiers sont-ils reconnus et protégés?
- L'environnement est-il propice aux investissements dans l'agriculture et à l'amélioration de la productivité agricole (sécurisation foncière et incitations suffisantes en faveur de l'amélioration des terres, y compris pour les métayers, par exemple)?
- Les droits fonciers des femmes sont-ils protégés?
- Comment le gouvernement protège-t-il les groupes vulnérables qui sont privés de leur accès aux terres par des tiers (parents masculins, sociétés et propriétaires des terres, par exemple)?
- Dans quelle mesure y a-t-il un écart entre les dispositions juridiques et la réalité sur le terrain?

s'agit aussi d'évaluer si la pénurie de terres peut être compensée en stimulant des opportunités d'emploi non agricole, au moyen de mesures complémentaires.

Le traitement des lacunes relevées dans les politiques et les lois foncières est fondamental pour assurer la sécurité alimentaire et la nutrition de manière générale et plus particulièrement en faveur des ruraux pauvres qui dépendent de la terre pour leurs moyens d'existence. La sécurisation des politiques et des lois foncières contribue aussi à la mise en place d'un environnement favorable à l'investissement agricole durable, ouvert à tous et responsable dans l'agriculture. Appropriation, volonté et engagement politiques sont nécessaires à cette fin, ainsi qu'un dialogue sans exclusive entre les acteurs des autorités nationales, du secteur privé et de la société civile, afin d'élaborer des solutions réalisables et efficaces et en vue de parvenir aux compromis nécessaires entre différents objectifs et différents groupes d'intérêt. Les Directives volontaires offrent un document d'orientation à l'appui d'un dialogue ouvert sur les mesures à prendre et sur les évolutions nécessaires.

Il y est reconnu que de la sécurisation foncière est d'une importance fondamentale pour atteindre la sécurité alimentaire et réaliser d'autres droits de l'homme. Les Directives volontaires contiennent une série de recommandations qui peuvent aider les décideurs à traiter la question du régime foncier dans divers contextes, afin que des politiques, même bien intentionnées, n'aient pas un impact négatif sur les régimes fonciers et sur la sécurité alimentaire. Par exemple, s'agissant des investissements fonciers de grande envergure dans l'agriculture et dans les zones boisées, on trouve dans les Directives volontaires plusieurs recommandations visant à faire en sorte que ces investissements n'aient pas d'incidences négatives sur les régimes fonciers, les moyens d'existence, la sécurité alimentaire et d'autres droits de l'homme. Les recommandations sont notamment les suivantes:

- Dans la mesure du possible, éviter de concevoir des projets d'investissements qui exigent le transfert des droits fonciers des petits exploitants et autres détenteurs locaux de droits fonciers, et favoriser des modèles susceptibles de reposer sur des partenariats avec la population locale (voir encadré 7).
- Faire en sorte que tous les détenteurs de droits fonciers reconnus par la loi et/ou par la société, ainsi que la nature de ces droits, soient recensés et documentés. À cette fin, il faut accorder une attention particulière aux femmes et aux autres groupes vulnérables et traditionnellement marginalisés.

- Évaluer l'impact des propositions de transaction pour faire en sorte qu'elles ne nuisent pas aux détenteurs de droits. Si le projet comporte de probables incidences négatives loin d'être négligeables sur les régimes fonciers, la sécurité alimentaire, les droits de l'homme ou l'environnement, il est conseillé aux autorités nationales et aux investisseurs de l'annuler ou, dans la mesure du possible, de le revoir afin d'éviter tout impact négatif.
- S'engager dans un processus de consultations, sans exclusive et adapté sur le plan culturel, de tous ceux qui pourraient être concernés par un éventuel investissement, pour faire en sorte que les communautés locales y participent et, si possible, expriment leur consentement. Il faut veiller à ce que les groupes marginalisés participent concrètement à ces consultations, en adoptant des mesures particulières si nécessaire; si l'investissement concerne des terres ou des ressources de peuples autochtones, il faut veiller à ce que le projet ne soit pas exécuté sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

Dans le cadre de vastes projets d'infrastructure, les Directives volontaires et d'autres directives internationales encouragent les autorités nationales et autres à respecter les mêmes normes que celles qui s'appliquent aux investissements agricoles de grande envergure. En outre, les États sont instamment invités dans les Directives volontaires à éviter toute expropriation, exception faite lorsque c'est à des fins d'utilité publique clairement définies en droit, et à chercher des solutions qui permettent de ne pas expulser qui que ce soit (Directives volontaires, paragraphe 16, alinéas 1 et 8). Lorsque l'expropriation est justifiée par l'intérêt public et qu'il n'y a pas d'autres solutions:

- Tous les détenteurs de droits légitimes doivent recevoir une compensation juste lorsque leurs terres font l'objet d'une expropriation; cette compensation doit être fondée sur une estimation juste de la valeur des terres et peut être proposée sous la forme d'une attribution de droits sur d'autres terres, en plus ou à la place d'indemnités en espèces (Directives volontaires, paragraphe 16, alinéa 3).
- Les expulsions doivent être réalisées dans le respect des droits de l'homme et ne doivent pas conduire à des situations où les personnes expulsées se retrouvent sans logement ou privées de tout accès à des terres, à des lieux



ENCADRÉ 7

Ghana: projet Copa Connect

Au Ghana, le projet Copa Connect (un projet rizicole de la société Gadco) a permis de créer un pôle agricole moderne et d'y associer un programme qui met à la disposition des petits exploitants locaux des technologies, une infrastructure, des semences à haut rendement et un bien meilleur accès aux marchés de consommation nationaux par l'intermédiaire de la chaîne de valeur de la société. La société a loué des terres aux propriétaires fonciers locaux pour y implanter le pôle agricole et les petits exploitants qui participent au projet ont pu rester sur leurs terres sans avoir à se déplacer ou à devenir des travailleurs agricoles. Les premiers résultats indiquent que le projet a eu un impact positif sur la productivité et sur les moyens d'existence des petits exploitants. Il semble y avoir aussi eu un impact positif sur la sécurité alimentaire et les moyens d'existence dans la zone du projet.

Cette expérience montre qu'il est possible d'élaborer un modèle de fonctionnement qui intègre des petits exploitants comme partenaires d'un projet avantageux pour toutes les parties prenantes, sans bouleverser la structure des régimes fonciers, qui renforce les moyens d'existence des communautés locales et qui, de ce fait, améliore la situation sur le plan de la sécurité alimentaire et de la nutrition.

Source: Osei, 2013.

de pêche ou à des forêts productives (Directives volontaires, paragraphe 16, alinéas 7 et 9).

Dans un nombre croissant de pays (Guatemala, Myanmar et Sierra Leone, par exemple; voir encadré 8), les Directives volontaires ont joué un rôle important dans la facilitation d'échanges ouverts à tous sur les politiques, ainsi que dans la formulation de mesures qui contribuent davantage à la sécurité alimentaire et à la nutrition.

ENCADRÉ 8



Guatemala et Sierra Leone: politiques foncières et plateformes nationales à parties prenantes multiples

En 2013, le Gouvernement guatémaltèque a demandé à la FAO de l'aider à examiner sa politique foncière afin de traiter des questions relatives aux terres. Plus largement, le but était de s'occuper de la gouvernance foncière et, par voie de conséquence, de promouvoir la stabilité, les investissements et la croissance dans l'agriculture. Cet examen était considéré comme une étape nécessaire pour améliorer la sécurité alimentaire et réduire la pauvreté, en particulier dans les zones rurales et notamment en faveur des communautés autochtones.

En Sierra Leone, le Gouvernement a invité la FAO en 2014 à prêter son concours à la création d'un système foncier plus clair, plus efficace et plus juste sur le plan social, qui stimule l'investissement et le développement.

Dans les deux pays, la FAO a facilité la création d'une plateforme nationale multipartite à l'appui d'un examen participatif du cadre juridique, politique et institutionnel du régime foncier, y compris les questions relatives à l'égalité des sexes, et visant à faciliter les débats sur des mesures intégrant les réflexions de différents groupes de parties prenantes. La création d'une telle plateforme a été coordonnée par le Gouvernement et comprenait des représentants de différents organismes publics, du secteur privé, du monde universitaire et de la société civile, y compris des représentants communautaires. La facilitation des échanges multipartites sur les politiques était rendu difficile par le manque de confiance initial entre les représentants des organisations de la société civile et les grands propriétaires. Afin d'établir un climat de confiance entre les différents groupes de parties prenantes, une série d'ateliers a été organisée pour présenter les Directives volontaires et examiner de quelle

manière leurs principes et leurs concepts pourraient contribuer au traitement des problèmes posés par les régimes fonciers, et de quelle manière ces principes et concepts pourraient être intégrés dans la nouvelle politique foncière. L'initiative a débouché sur la constitution d'une masse critique de personnes issues de différents groupes de parties prenantes qui connaissaient mieux les Directives volontaires et encourageaient leur application à la politique foncière.

Dans le cas de la Sierra Leone, un certain nombre de politiques intersectorielles intéressant les régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts ont été examinées dans la perspective de leurs répercussions positives et négatives sur la sécurité alimentaire et la nutrition, et des projets de mesures ont été proposés pour les trois secteurs. S'agissant des terres, la mise au point d'un plan par étapes visant l'élaboration du projet de politique foncière nationale a été soutenue, en y associant la rédaction de la loi générale sur l'enregistrement des terres, de la loi relative aux instruments d'enregistrement et de la loi sur la faune et la flore sauvages et la conservation de la nature.

Au Guatemala, le processus d'examen a débouché sur une nouvelle politique foncière nationale dans le cadre de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (politique nationale de développement rural intégré), qui vise à promouvoir un développement durable au moyen de l'accès à la terre, de la sécurisation foncière, de la résolution des différends fonciers et de l'accès à d'autres biens de production qui renforcent l'agriculture familiale et qui contribuent à la croissance économique dans le secteur agricole. La politique reflète les principaux concepts et approches des Directives volontaires de différentes manières. Elle reconnaît et renforce les systèmes communaux autochtones de régime foncier et de gestion des terres, y compris le droit et les compétences y relatifs. Elle reconnaît aussi et promeut les droits des femmes à la propriété foncière.

Source: Gamboa, 2015.

Étape 4 **COMPRENDRE L'ÉCONOMIE POLITIQUE**

Afin de perfectionner les mesures visant à obtenir de meilleurs résultats en matière de sécurité alimentaire et de nutrition, il faut s'intéresser à la manière dont sont abordés les programmes relatifs aux terres. Il faut déterminer de quelle manière les défis fonciers qui ont une incidence sur la sécurité alimentaire et la nutrition sont posés et appréciés, et obtenir l'engagement des principales parties prenantes, à l'appui du changement.

On peut notamment influencer sur les programmes au moyen de débats publics, d'un dialogue sur les politiques, d'une couverture médiatique régulière et de la collaboration avec différentes parties prenantes et avec des personnalités (défenseurs de causes politiques) qui jouent un rôle moteur en faveur du changement. En outre, pour être efficace, il faut réunir des éléments qui permettent de mieux comprendre les interactions entre le contexte politique général, les intérêts des principales parties prenantes et les rapports de force, et leurs effets sur la définition des programmes, ainsi que sur la probabilité du changement et la faisabilité des options envisagées. De nombreuses mesures préconisées proviennent de groupes de réflexion mondiaux ou d'organisations internationales, ou bien sont le produit d'enseignements tirés d'expériences menées dans d'autres pays, expériences dont la transposition est souvent retenue comme hypothèse. Les réformes institutionnelles sont des processus d'élaboration de politiques et il est essentiel de comprendre ce qui détermine ces dernières et de quelle manière elles évoluent si l'on veut tenter d'améliorer les politiques et/ou les lois relatives aux régimes fonciers pour qu'elles contribuent davantage à la sécurité alimentaire et à la nutrition. Les principales questions qui doivent être prises en considération sont énoncées ci-après (adapté des directives mises au point par l'équipe spéciale de l'Union européenne chargée des régimes fonciers [2004] et de Balié [2009]).

Intérêts politiques

- Quel est le programme du gouvernement en ce qui concerne le développement économique et la sécurisation à long terme de la sécurité alimentaire et de la nutrition (promotion de l'agriculture familiale, stimulation de l'agriculture commerciale et appui au développement de grandes infrastructures, par exemple) et quelles en sont les répercussions sur les régimes fonciers?
- Dans quelle mesure le gouvernement, les partis politiques et autres acteurs politiques de la société s'intéressent-ils au domaine foncier et aux questions d'accès, de sécurité et d'équité relatives aux terres?
- La politique et les lois foncières sont-elles l'objet de débats? Les questions foncières sont-elles politiquement sensibles? Quel est le niveau de l'intérêt porté aux questions relatives à l'insécurité alimentaire et à la malnutrition?
- Dans quelle mesure le gouvernement est-il déterminé à faire évoluer significativement les régimes fonciers? En faveur de quels groupes sociaux et de quels groupes politiques?
- De quelle manière des forces extérieures (donateurs, processus internationaux et régionaux d'élaboration des politiques) influent-elles sur le programme d'action intéressant les régimes fonciers?
- Quels engagement et volonté politiques relève-t-on s'agissant des objectifs d'égalité entre les sexes et d'autonomisation des femmes?

Contexte politique

- Comment les débats sur les régimes fonciers sont-ils organisés (marge de manœuvre offerte, à qui et avec quel degré d'ouverture; débats et changements d'orientation possibles encouragés ou empêchés)? Des mesures particulières sont-elles prises pour que les femmes puissent y participer? Si les débats sont menés à huis clos, il est par exemple difficile d'y participer et il faut envisager de collaborer au sein d'autres groupes pour influencer sur les politiques.

- Comment les changements d'orientation stratégique peuvent-ils être encouragés? Par l'intermédiaire de quelle(s) tribune(s)?

Occasions à saisir

- Y a-t-il un projet ou un processus gouvernemental en cours ou programmé portant sur la formulation d'une politique ou d'une réforme foncière? Qui est le chef de file du processus (le ministère chargé des terres et/ou le ministère de l'agriculture, par exemple)?
- Quels facteurs politiques de plus grande ampleur facilitent ou font obstacle aux points d'ancrage d'une éventuelle modification des politiques relatives aux régimes fonciers (élections, différends fonciers, formulation de stratégies en la matière, par exemple)?

Parties prenantes, intérêts et relations de pouvoir

- Quelles sont les principales parties prenantes qui participent aux questions foncières (au sein des autorités nationales/locales, du secteur privé, de la société civile, des représentations d'agriculteurs et des groupes de femmes, par exemple)?
- Quels sont leurs motivations/intérêts sous-jacents?
- Quels sont leurs pouvoirs? Quelles sont les parties prenantes influentes?
- Quel est le ministère ou quels sont les ministères responsables de la mise en œuvre de la politique foncière et des lois et instruments correspondants? De quelle manière ces différentes administrations sont-elles liées? Y a-t-il des approches cohérentes ?
- Quel service du gouvernement/des ministères compétents détient les clés du changement?
- Quelles sont les parties prenantes qui appuient les options envisagées? Quelles sont celles qui s'y opposent?
- Qui sont les défenseurs de causes politiques? Qui pourrait le devenir?



Observations finales

La sécurisation des régimes fonciers joue un rôle crucial dans la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Elle est d'une part fondamentale pour faire en sorte que les personnes et les communautés qui dépendent de leurs terres et des ressources naturelles pour leurs moyens d'existence soient sûres de pouvoir jouir de ces ressources. À cet égard, il faut préserver les droits fonciers des femmes et encourager un accès plus équitable des hommes et des femmes aux terres et aux ressources naturelles. D'autre part, la sécurisation foncière est essentielle aux fins de la mise en œuvre d'investissements responsables dans l'agriculture, susceptibles de stimuler le développement économique et la productivité, et d'améliorer les conditions de vie au niveau des ménages comme à l'échelle du pays – en contribuant au bout du compte à l'amélioration générale de la sécurité alimentaire et nutritionnelle nationale.

Du point de vue de la production, le fait de pouvoir compter sur un accès stable aux terres et aux autres ressources naturelles, ainsi que sur leur contrôle, est une condition indispensable et un facteur déterminant qui motive et invite à investir, ce qui peut rendre l'agriculture plus productive et plus rentable. Les gros investisseurs, mais aussi les petits producteurs et les agriculteurs familiaux, seront en mesure d'adopter de bonnes pratiques d'agriculture durable, de préserver les ressources naturelles et de mettre en œuvre des mesures visant à améliorer leurs terres et leur production seulement dans un contexte où leurs droits fonciers et leurs droits sur les ressources naturelles sont sûrs et clairement définis.

Les politiques et les programmes relatifs à la sécurité alimentaire et à la nutrition devraient toujours tenir compte des questions foncières. Parallèlement, les politiques foncières devraient toujours être conçues en tenant compte de leurs répercussions sur la sécurité alimentaire et sur la nutrition. Les Directives volontaires fournissent un cadre de normes et de bonnes pratiques reconnues à l'échelle internationale pour améliorer la gouvernance foncière et, par conséquent, pour renforcer la sécurisation foncière.

Références

- Balié, J. 2009. Methodological Guide for Policy Intelligence and Preparedness work in pilot countries (projet). FAO. Rome.
- Banque Mondiale. 2007. L'agriculture au service du développement. Rapport sur le développement dans le monde 2008, Washington.
- Byerlee, D., Kyaw, D., San Thein, U. et Seng Kham, L. 2014. Agribusiness models for inclusive growth in Myanmar: diagnosis and ways forward. MSU International Development, Working Paper 133. Université d'État du Michigan (États-Unis d'Amérique).
- De Wit, P. 2016. Do agricultural and land policies support food and nutrition security in Myanmar? Programme FAO/UE relatif à la transformation, la durabilité, la résilience et l'impact de la sécurité alimentaire (FIRST). Yangon (Myanmar).
- Équipe spéciale de l'UE chargée des régimes fonciers. 2004. EU Land Policy Guidelines: Guidelines for support to land policy design and land policy reform processes in developing countries (Orientations de l'UE visant à soutenir l'élaboration de la politique foncière et les processus de réforme de cette politique dans les pays en développement). Bruxelles.
- FAO. 2002. Le régime foncier et le développement rural. Rome.
- FAO. 2010. Statutory recognition of customary land rights in Africa: An investigation into best practices for law making and implementation. Étude législative n° 195 de la FAO. Rome.
- FAO. 2012a. 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. Comité de la sécurité alimentaire mondiale/FAO. Rome. (disponible dans différentes langues à l'adresse: <http://www.fao.org/tenure/voluntary-guidelines/fr/>).
- FAO. 2012b. Vers l'avenir que nous voulons: En finir avec la faim et engager la transition vers des systèmes agroalimentaires durables. Rome.
- FAO. 2012c. Governance of tenure: making it happen (Gouvernance foncière. Agissons pour sa mise en œuvre). Rome.
- FAO. 2013a. Améliorer la gouvernance des régimes forestiers – Un guide pratique. Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n° 2. Rome.
- FAO. 2013b. Implementing improved tenure governance in fisheries. Rome. FAO.
2014. When the law is not enough: Paralegals and Natural Resources Governance in Mozambique. Étude législative n° 110 de la FAO. 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 (disponible à l'adresse: <http://www.fao.org/3/a-i5449f.pdf>).
- FIDA. 2010. Aperçu du Rapport sur la pauvreté rurale 2011. Rome.
- Gamboa, K. 2015. Aplicación de las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tierra (projet de rapport). FAO. Guatemala.
- Land Core Group. 2009. The role of land tenure security for smallholder farmers in national development: a policy discussion brief by the Land Core Group of the Food Security Working Group. Myanmar
- Obendorf, R.B. 2012. Legal review of recently enacted Farmland Law and Vacant, Fallow and Virgin Lands Management Law: improving the legal and policy frameworks relating to land management in Myanmar. Food Security Working Group's Land Core Group, novembre 2012. Myanmar.
- Osei, R. 2013. Gadco: A Holistic Approach to Tackling Low Agricultural Incomes. Étude de cas du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). New York.
- République de l'Union du Myanmar. 2012. The Vacant, Fallow and Virgin Lands Management Law (Pyidaungsu Hluttaw Law N° 10 de 2012). Traduction non officielle réalisée par le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat). Myanmar.
- Unruh, J.D. et Turray, H. 2006. Land tenure, food security and investment in postwar Sierra Leone. FAO. Rome.



www.fao.org/3/i7211FR/i7211fr.pdf