



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

## Bureau de l'évaluation

# Évaluation stratégique des activités de la FAO en matière de régimes fonciers et de droits applicables à la terre et aux autres ressources naturelles et sur la question de l'accès

Rapport final d'évaluation

Janvier 2012

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

### Bureau de l'évaluation (OED)

Le présent rapport est disponible en version électronique à l'adresse suivante:  
<http://www.fao.org/evaluation>

*La reproduction, le téléchargement ou l'impression de la totalité ou d'une partie de cet ouvrage à des fins d'étude privée ou pour un usage pédagogique limité sont autorisés par la présente, sans frais, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée et reconnue en tant que source et en tant que détenteur des droits d'auteur. Lorsque le titulaire du droit d'auteur n'est pas la FAO, il convient de s'adresser à lui pour connaître les conditions de réutilisation. Toute demande concernant la reproduction systématique et la diffusion par voie électronique, y compris la communication à des gestionnaires de listes, et toute demande concernant les droits de traduction et la réutilisation à des fins commerciales doivent être adressées à [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).*

Pour tout renseignement supplémentaire, prière de s'adresser au:

Directeur, OED  
Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153  
Rome, Italie  
Courriel: [evaluation@fao.org](mailto:evaluation@fao.org)

---

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

## Table des matières

Remerciements .....	vi
Composition de l'équipe d'évaluation et du groupe d'experts.....	vii
Sigles .....	viii
I. Résumé.....	1
Historique .....	1
Résumé des principaux résultats et conclusions.....	1
Le rôle des régimes fonciers et des droits applicables à la terre et aux ressources naturelles et des questions d'accès (RFDA) .....	1
Situation actuelle des travaux de RFDA dans les pays en développement et liens avec la gouvernance.....	2
Soutien de la FAO aux RFDA, 2006-2010 .....	2
Évaluation des travaux sur les régimes fonciers (2006-2010) .....	3
Thèmes transversaux en rapport avec les RFDA.....	5
Examen des activités de RFDA ayant trait à l'eau, aux forêts, aux pêches et à la faune et flore sauvages .....	8
Autres parties réalisant des activités de RFDA et complémentarité de ces activités avec celles de la FAO .....	10
Principales lacunes et défis futurs.....	10
Principales recommandations .....	11
II. Introduction .....	14
Objectifs de l'évaluation .....	14
Approche et méthodologie.....	15
Structure du rapport.....	17
III. Généralités et contexte.....	17
Évolution de l'intérêt de la FAO pour les régimes fonciers et droits applicables à la terre et aux autres ressources naturelles et la question de l'accès (RFDA) .....	17
Étendue de l'appui apporté par la FAO aux RFDA .....	18
Structure des travaux sur les RFDA .....	18
Programmation des travaux sur les régimes fonciers, les droits et l'accès .....	18
Ressources financières disponibles pour les travaux normatifs .....	21
Ressources financières disponibles pour les projets de terrain.....	23
Ressources humaines disponibles pour les travaux sur les RFDA.....	23
Partenariats et alliances .....	25
IV. Secteur foncier: Évaluation des résultats de 2006-2010 .....	25
Travaux normatifs de l'Équipe chargée des régimes fonciers.....	26
Publications .....	27
Conférences et ateliers .....	30
Solutions pour une administration foncière ouverte (SOLA).....	34

Programme de terrain de la FAO sur les régimes fonciers.....	36
Méta-évaluation des évaluations antérieures du secteur foncier.....	37
Examen de projets de terrain sélectionnés, dans le domaine foncier.....	40
Programme de coopération FAO-Banque mondiale sur les questions foncières.....	42
V. Grands thèmes transversaux et domaines d'action .....	49
Parité hommes-femmes et groupes défavorisés.....	49
Situations d'urgence.....	54
Directives volontaires sur la gouvernance responsable des régimes fonciers des terres, des pêches et des forêts, dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. ....	57
Les Directives volontaires et les autres ressources naturelles.....	59
Acquisitions de terres à grande échelle .....	62
VI. Examen des activités de la FAO dans le domaine des RFDA applicables aux autres ressources naturelles .....	65
Enjeux et perspectives liés au RFDA applicables à l'eau: droits d'accès à l'eau et autres mécanismes d'allocation de l'eau .....	67
RFDA applicables à l'eau: la contribution de la FAO .....	68
La FAO et les enjeux et perspectives liés aux RFDA applicables aux forêts: les priorités mondiales .....	74
RFDA et forêts: la contribution de la FAO .....	79
La FAO et les enjeux et perspectives liés aux RFDA applicables à la faune sauvage.....	86
RFDA applicables à la faune sauvage: la contribution de la FAO .....	87
La FAO et les enjeux et perspectives liés aux RFDA applicables aux pêches de capture marines et continentales et à l'aquaculture.....	91
RFDA applicables aux pêches: la contribution de la FAO.....	94
Point de vue de l'équipe d'évaluation sur des aspects particuliers des activités de la FAO relatives aux RFDA applicables aux «autres » ressources naturelles.....	99
Composantes RFDA des projets non axés sur les RFDA.....	100
Collaboration interne .....	101
Contribution du Service droit et développement aux activités de la FAO sur les RFDA applicables aux autres ressources naturelles.....	102
VII. Orientations futures du soutien de la FAO aux travaux de RFDA .....	103
Ce que les autres pensent: orientations futures des travaux de RFDA de la FAO.....	103
Point de vue de l'équipe d'évaluation concernant les liens entre les travaux de RFDA et le reste des activités de la FAO, qui contribuent, de manière durable, à la sécurité alimentaire et à la lutte contre la pauvreté.....	105
Exercice proposé de définition d'une vision stratégique afin de déterminer les meilleures options pour les activités futures de RFDA de la FAO.....	110
Autres suggestions sur les activités futures de RFDA de la FAO .....	112
VIII. Recommandations .....	117

## Annexes

Annex 1: Documents consulted.....	101
Annex 2: Inventory of tenure-related field projects as identified by FAO staff, 2006-2011.....	108
Annex 3: Stakeholder Perception Study.....	112
SPS Appendix 1: List of interviewees.....	137
SPS Appendix 2: Methodology.....	143
Annex 4: Web-based surveys of FAO staff, member countries and CSOs.....	145
Survey Appendix 1: Questionnaire Schedules.....	169
Annex 5: Meta-synthesis of past evaluations.....	190
Annex 6: Review of field operations in selected countries.....	212
<i>Serbia</i> .....	212
<i>Lithuania</i> .....	214
<i>China</i> .....	216
<i>Africa (region-wide)</i> .....	218
Southern Africa.....	219
<i>Namibia</i> .....	220
<i>Mozambique</i> .....	221
<i>Angola</i> .....	223
Emergency and rehabilitation.....	228
<i>Tajikistan</i> .....	228
<i>South Sudan</i> .....	229
Annex 7: Inventory of normative work.....	231
Annex 8: Citation analysis and website hits.....	238
Annex 9: Concept Paper.....	240
Concept Paper Appendix 1: Background on FAO Cooperation in Tenure, Rights and Access to Land and other Natural Resources.....	245
Concept Paper Appendix 2: Possible Framework for the Evaluation.....	248

## ***Remerciements***

Lors de la compilation du présent rapport, l'équipe d'évaluation a reçu des informations, des conseils et un soutien d'un grand nombre de fonctionnaires et de consultants de la FAO, au Siège et dans les bureaux extérieurs, ainsi que de membres du Groupe d'experts. Les partenaires et les collaborateurs internationaux de la FAO, venant d'institutions gouvernementales ou d'organisations de la société civile, ont également apporté une aide précieuse à l'évaluation. Enfin, nous tenons à remercier tous les fonctionnaires de la FAO qui ont fait des observations de la plus grande utilité sur une version précédente de ce rapport.

## ***Composition de l'équipe d'évaluation et du groupe d'experts***

### **Équipe d'évaluation**

M. Martin Adams, chef de l'équipe d'évaluation (Royaume d'Uni/République d'Irlande)

M. Hans Gregersen, membre de l'équipe d'évaluation (États-Unis d'Amérique)

Mme Zongmin Li, membre de l'équipe d'évaluation (Chine/États-Unis)

### **Bureau de l'évaluation de la FAO**

M. Carlos Tarazona, gestionnaire chargé de l'évaluation (Pérou)

M. Enrique Lora, spécialiste de l'évaluation (Mexique)

Mme Brenna Moore, analyste chargée de l'évaluation (Afrique du Sud/Australie)

### **Groupe d'experts**

M. Jorge Muñoz, conseiller sur le régime foncier, Banque mondiale (Bolivie)

Mme Ruth Meinzen-Dick, coordonnatrice du programme du GCRAI sur les actions collectives et les droits de propriété, IFPRI (États-Unis d'Amérique)

M. Robin Palmer, consultant indépendant (Royaume-Uni)

M. Paul van der Molen, ex-directeur de Kadaster International et professeur de l'ITC (Pays-Bas)

Mme Kay Muir-Leresche, consultante indépendante (Zimbabwe/Afrique du Sud)

## **Sigles**

AGRA	Alliance pour une révolution verte en Afrique
AIH	Association internationale des hydrogéologues
ARRDL	Boisement, reboisement et remise en état des terres dégradées
AWF	Fondation africaine pour la conservation de la faune et de la flore
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CDB	Convention sur la diversité biologique
CE	Commission européenne
CEA	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
CEE	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
CFJJ	Centre de formation juridique et judiciaire (Mozambique)
CIC	Conseil international de la chasse et de la conservation du gibier
CIFOR	Centre pour la recherche forestière internationale
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CIRADR	Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural
CIRAF	Centre mondial d'agroforesterie
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
CLEP	Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit
CME	Conseil mondial de l'eau
CME	Conseil mondial de l'eau
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COFI	Commission des pêches
CPA	Accord global de paix (Soudan)
CSA	Comité de la sécurité alimentaire mondiale
CUA	Commission de l'Union africaine
CWGER	Groupe de travail thématique sur le relèvement accéléré (PNUD)
DFID	Département du développement international (Royaume-Uni)
DNPDR	Directorat national pour la promotion du développement rural (Mozambique)
DV	Directives volontaires (sur la gouvernance responsable des régimes fonciers des terres, des pêches et des forêts, dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale)
EP	Entité de programme
ESA	Division de l'économie du développement agricole
EST	Division du commerce et des marchés
ESW	Division de la parité, de l'équité et de l'emploi rural
FAOR	Représentation de la FAO dans les pays
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FFU	Fonds fiduciaire unilatéral
FI	Département des pêches et de l'aquaculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
FIG	Fédération internationale des géomètres
FIP	Division des politiques et de l'économie de la pêche et de l'aquaculture
FLOSS	Logiciels libres et logiciels Open source
FNOP	Programme de partenariat FAO/Norvège
FNUF	Forum des Nations Unies sur les forêts
FO	Département des forêts
FOE	Division de l'économie, des politiques et des produits forestiers
FPMIS	Système d'information sur la gestion du Programme de terrain (FAO)
GCP	Programme de coopération FAO/gouvernements



GCRAI	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
GLTN	Réseau mondial des instruments fonciers
GWP	Partenariat mondial pour l'eau
HCDH	Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HCR	Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés
ICSF	Collectif international d'appui aux travailleurs de la pêche
IDMC	Centre de suivi des déplacements internes du Conseil norvégien pour les réfugiés
IFM	Institution financière multilatérale
IGRAC	Centre international d'évaluation des ressources en eaux souterraines
IIED	Institut international pour l'environnement et le développement
ILC	Coalition internationale pour l'accès à la terre
ILRI	Institut international de recherches sur l'élevage
INDNR	Pêche illicite, non déclarée et non réglementée
ITC	Institut international de géoinformation et d'observation de la Terre
IUFRO	Union internationale des instituts de recherches forestières
IWMI	Institut international de gestion des ressources en eau
LEGN	Service droit et développement
LEP	Démarginalisation des pauvres par le droit
LSLA	Acquisitions de terres à grande échelle
LSP	Programme de soutien aux moyens d'existence
LTT	Équipe des régimes fonciers
LTU	Unité technique principale
MCC	Corporation pour le défi du Millénaire
ME	Méta-évaluation
MICCA	Atténuation du changement climatique dans l'agriculture
NR	Département de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement
NRC	Division du climat, de l'énergie et des régimes fonciers
NRL	Division des terres et des eaux
NRLA	Ex-Service des régimes fonciers
NRLW	Unité de la mise en valeur et de la gestion des eaux
NWFP	Produit forestier non ligneux
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies
OED	Bureau de l'évaluation (FAO)
OIBT	Organisation internationale des bois tropicaux
OMG	Objectif du Millénaire pour le développement
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU-REDD	Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement
OS	Objectif stratégique (de la FAO)
OSC	Organisation de la société civile
OSCAR	Logiciel libre pour le cadastre et l'enregistrement
OSRO	Bureau des opérations spéciales de secours
PC	Programme de coopération FAO/Banque mondiale
PCF	Partenariat de collaboration sur les forêts
PCT	Programme de coopération technique
PDI	Personne déplacée dans son propre pays
PLAAS	Programme d'études foncières et agraires, UWC
PMA	Pays les moins avancés
PMT	Plan à moyen terme
PNTD	Démarche territoriale participative et négociée

PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PO	Programme ordinaire
PTB	Programme de travail et budget
RA	Résultat d'activité
RAF	Bureau régional pour l'Afrique
RAI	Investissements agricoles responsables (principes)
RAP	Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique
RECOFTC	Centre de formation en foresterie communautaire
REU	Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale
RFC	Commission régionale des pêches
RFDA	Régimes fonciers, droits et accès
RLC	Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes
RNE	Bureau régional pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord
RO	Résultat organisationnel
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SDA	Division du développement rural
SDAA	Service des régimes fonciers
SEAGA	Programme d'analyse socio-économique et d'étude de la parité hommes-femmes
SOFA	La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture
SOLA	Solutions pour une administration foncière ouverte
SPS	Étude sur la perception des parties prenantes
SSLC	Commission foncière du Soudan du Sud
STDM	Modèle de domaine sur le régime foncier social
TCE	Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation
TCI	Division du Centre d'investissement
TCIA	Service Afrique
TCIN	Service Proche-Orient, Afrique du Nord, Europe, Asie centrale et Asie du Sud
TCIO	Service Amérique latine, Caraïbes, Asie orientale et Pacifique
TCS	Division de l'appui à l'élaboration des politiques et programmes
UICN	Union Internationale pour la conservation de la nature
UNCCD	Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNIFEM	Fonds de développement des Nations Unies pour la femme
UNJP	Programme commun des Nations Unies
UWC	Université du Cap occidental, Afrique du Sud

## I. Résumé

### *Historique*

1. À sa cent troisième session (septembre 2009), le Comité du Programme a demandé au Bureau de l'évaluation d'évaluer les travaux réalisés par la FAO sur les régimes fonciers et l'accès à la terre. Compte tenu des liens solides existant entre les questions de régime foncier, de droits fonciers et d'accès à la terre et de l'élargissement récent du champ couvert par les activités de la FAO portant sur les régimes fonciers et les droits d'utilisation de l'eau, qui comprenaient aussi des travaux sur le régime foncier d'autres ressources naturelles (par exemple les forêts, l'élevage et les pêches), la portée de l'évaluation a été élargie pour refléter cette évolution.

### *Résumé des principaux résultats et conclusions*

#### **Le rôle des régimes fonciers et des droits applicables à la terre et aux ressources naturelles et des questions d'accès (RFDA)**

2. La FAO a un vaste mandat, qui couvre les cultures, l'élevage, les pêches, les forêts, ainsi que la faune et la flore sauvages, et son action peut aller de l'établissement des politiques à la formation, en passant par les activités techniques. Les domaines d'activité de la FAO ont une étendue supérieure à celle de toute autre entité internationale travaillant dans le domaine de la sécurité alimentaire et du développement rural. Pour accomplir des progrès significatifs vers la réalisation de ses objectifs, la FAO doit reconnaître et mettre à profit nombre des synergies potentielles qui existent au sein des départements de la FAO et les possibilités de collaboration avec des partenaires extérieurs. L'évaluation arrive à la conclusion que dans ses travaux sur les RFDA, la FAO doit mieux tirer profit de cet avantage comparatif, en intégrant ses compétences et ses connaissances relatives à la sécurité alimentaire et au développement rural, afin de lutter contre la pauvreté.
3. Les questions qui se posent dans les pays membres de la FAO, en matière de RFDA, sont aussi étendues que l'ampleur et la portée des travaux réalisés par la FAO. Les travaux relatifs aux RFDA comprennent les aspects techniques de l'administration des terres; les avis aux États sur le renforcement des droits fonciers coutumiers et la sécurité des régimes fonciers pour les groupes vulnérables; et l'aide aux États pour les aspects les plus politiques des droits d'utilisation de l'eau, de la réforme du régime foncier forestier, des droits d'accès aux pêcheries, des conflits liés à l'utilisation des terres et de la lutte contre les activités forestières et halieutiques illicites qui affectent l'accès économique effectif aux ressources des titulaires légitimes des droits, hommes ou femmes.
4. Les progrès dans tous ces secteurs en rapport avec les RFDA sont une condition nécessaire, mais pas *suffisante* pour une sécurité alimentaire durable et la réduction de la pauvreté<sup>1</sup>. En conséquence, une stratégie pratique et efficace pour atteindre les objectifs mondiaux de la FAO doit déterminer dans quelle mesure les différentes activités sur les RFDA ont des liens avec

---

<sup>1</sup> Dans le présent document d'évaluation, l'expression « sécurité alimentaire et réduction de la pauvreté, sur une base durable » a été choisie pour refléter les trois principaux objectifs de la FAO et de ses membres. Le troisième objectif mondial est « gérer et utiliser de manière durable des ressources naturelles, y compris la terre, l'eau, l'air, le climat et les ressources génétiques, au profit des générations présentes et futures. » Nous avons pris la dernière phrase comme dispositif et combiné cet objectif avec les deux premiers, en ajoutant « sur une base durable » aux concepts de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté.

d'autres activités de la FAO, de manière à créer les conditions nécessaires et *suffisantes* pour réaliser les objectifs mondiaux.

### **Situation actuelle des travaux de RFDA dans les pays en développement et liens avec la gouvernance**

5. Du fait de l'intensification de la concurrence pour l'utilisation des ressources naturelles, de l'augmentation de la pression démographique, des changements climatiques, de la dégradation des terres et du défrichement de nouvelles terres pour leur mise en culture, les pays les plus pauvres n'ont guère réussi à contrôler le taux d'épuisement des ressources naturelles. La réforme des politiques, des législations et des méthodes n'a que trop tardé dans de nombreux États Membres, à différents degrés. Les États Membres sont parfaitement conscients de la nécessité d'une gouvernance responsable pour gérer et administrer les ressources naturelles de manière plus durable et équitable sur le plan social, mais ils sont confrontés à de nombreux obstacles, notamment:
  - allocation illicite et irrégulière de terres domaniales/publiques et d'autres ressources naturelles et manque de transparence et de redevabilité dans le secteur public;
  - cadres juridiques et institutionnels faibles, qui ne tiennent pas compte des droits informels et coutumiers, de la problématique hommes-femmes ou de l'équité sociale et qui ont souvent un effet discriminatoire sur les groupes vulnérables;
  - éviction arbitraire de terres ou de forêts frappant des titulaires de droits coutumiers;
  - affaiblissement des systèmes coutumiers de gestion des ressources;
  - utilisation non durable des terres agricoles et exploitation excessive des ressources naturelles;
  - registres des terres et des biens, inventaires forestiers et informations hydrologiques inadéquats, excessivement centralisés, inaccessibles et dépassés;
  - volume élevé des utilisations et extractions illicites de produits forestiers et halieutiques;
  - complexité de la mise en place, du suivi et de l'application de régimes de droits régissant les pêches;
  - arrangements inadéquats pour le règlement des différends, la déposition de plaintes et les mesures réparatrices;
  - dans des cas extrêmes, guerre civile et catastrophes naturelles, qui sont parfois exacerbées par les changements climatiques.
  
6. La FAO est de plus en plus appelée à travailler avec les États Membres pour introduire des politiques et des programmes sensibles à la problématique hommes-femmes, qui donnent aux pauvres un accès sûr aux terres et aux ressources naturelles. Sans une amélioration sensible de la gouvernance et des mesures apparentées, il est peu probable que les pauvres puissent effectivement accéder à la terre et à d'autres ressources naturelles. En conséquence, l'Organisation doit s'attacher d'urgence à investir dans une vision et une stratégie détaillées, incorporant les RFDA dans son programme de travail, en tant que condition nécessaire (mais pas suffisante) pour atteindre ses objectifs mondiaux.

### **Soutien de la FAO aux RFDA, 2006-2010**

7. Les arrangements institutionnels pris par la FAO reflètent le caractère transversal des questions de RFDA. Parmi les groupes de la FAO qui s'occupent des problèmes et opportunités liés aux RFDA, on peut citer l'Équipe des régimes fonciers (LTT), relevant de la Division du climat, de l'énergie et des régimes fonciers (NRC), ainsi que des fonctionnaires de la Division des terres et des eaux (NRL), du Centre d'investissement (TCI), du Bureau régional pour l'Europe (REU), de la Division des politiques et de l'économie de la pêche et de l'aquaculture (FIP), du Département des forêts (FO) et de l'Unité de la mise en valeur et de la gestion des eaux (NRLW). En outre, la

Division de la parité, de l'équité et de l'emploi rural (ESW) donne des conseils sur la parité et les questions foncières, alors que le Service droit et développement (LEGN) fournit un soutien pour les questions d'ordre juridique. La Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE) travaille en liaison avec le groupe des régimes fonciers pour l'appui technique après les crises, alors que la Division du commerce et des marchés (EST) s'occupe des acquisitions de terres à grande échelle par des investisseurs. Certains bureaux décentralisés ont aussi travaillé sur des questions de RFDA. Le personnel des Départements des pêches, des forêts et de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement s'est également occupé de questions très importantes liées aux RFDA.

8. L'évaluation constate qu'il y a un manque de coordination et de convergence entre les différents groupes de la FAO travaillant sur des questions de RFDA. En outre, il n'y a actuellement que peu de mesures incitatives destinées réellement à changer la situation. L'équipe d'évaluation arrive à la conclusion que si les fonctionnaires devaient rester dans leurs Divisions actuelles et se mettre d'accord sur un programme de travail conjoint, il faudrait alors un appui plus ferme au niveau de la direction. Elle ajoute que tout le groupe s'occupant des régimes fonciers devrait se mettre d'accord sur une vision et une stratégie communes pour l'avenir, avant qu'une éventuelle proposition de réorganisation ne soit envisagée.

#### **Évaluation des travaux sur les régimes fonciers (2006-2010)**

9. **Activités normatives:** Après la CIRADR tenue au Brésil en 2006, des travaux sur la gouvernance des régimes fonciers ont été réalisés dans le cadre du Programme ordinaire, ainsi que des programmes de soutien aux moyens d'existence et d'habilitation juridique. Le volet Régime foncier des deux principaux programmes de partenariat a encouragé une collaboration plus étroite entre le groupe des régimes fonciers et les divisions de la FAO chargées d'autres ressources naturelles. En 2009, des financements extrabudgétaires ont été fournis pour appuyer les consultations sur les Directives volontaires. Au cours de la période à l'étude, le nombre de publications affichées sur les pages web de la FAO consacrées aux régimes fonciers a augmenté et leur qualité s'est améliorée; les liens entre les activités normatives et les opérations de terrain ont aussi été renforcés. Dans l'ensemble, le programme d'activités normatives de l'Équipe des régimes fonciers semble pertinent et réalisé avec efficacité et efficience, reflétant en cela le haut niveau des compétences professionnelles et la vaste expérience des membres de l'équipe.
10. L'équipe d'évaluation estime que les publications de la FAO sur les régimes fonciers constituent une ressource précieuse, capable de diffuser des informations utiles à une large gamme d'acteurs: fonctionnaires (cadres administratifs et techniques), organisations de la société civile, chercheurs et universitaires. Elle arrive à la conclusion qu'il faudrait accorder plus d'attention à l'adaptation des pages du site web sur les régimes fonciers, en fonction des besoins des différents acteurs, des sous-régions et des groupes linguistiques.
11. L'équipe d'évaluation pense que le site web de la FAO sur les régimes fonciers n'a pas la notoriété qu'il mériterait. Il faudrait trouver le moyen de publier et de diffuser plus largement les ressources disponibles sur les régimes fonciers, qui comprennent les publications du groupe sur les régimes fonciers, la base de données sur la parité et les droits fonciers et les publications très utiles du Service droit et développement sur des questions liées aux droits fonciers. L'accès aux pages concernant les régimes fonciers, à travers la page d'accueil de la FAO, pourrait être plus intégré et plus convivial.
12. Sur la base de ses visites dans les pays, des résultats de l'étude sur les perceptions des parties prenantes et des réponses aux questionnaires, l'équipe d'évaluation arrive à la conclusion que

le personnel des bureaux régionaux et de pays souhaite en savoir plus sur les questions de RFDA. Les participants ont fortement apprécié les petits ateliers sous-régionaux organisés sur les questions de RFDA. La FAO et ses partenaires se sont efforcés, ces derniers temps, d'élaborer des manuels de formation sur les problèmes de RFDA qui pourraient surgir lors d'interventions d'urgence ou pendant la gestion des risques de catastrophe. En guise de suivi, un plan d'action devrait prévoir des cours de formation sur ces questions pour les sous-régions les plus exposées aux risques.

13. **Programme de terrain sur les régimes fonciers:** Lors de la période à l'étude (2006-2010), une assistance technique a été fournie à 42 projets, dans le cadre du Programme de terrain. Ces projets portaient principalement sur l'Europe orientale, l'Asie centrale et, à un degré moindre, l'Afrique subsaharienne, et sur les zones touchées par des conflits et/ou des bouleversements de grande ampleur sur le plan politique et économique. Moins de travaux de ce type ont été réalisés en Amérique latine, à l'exception de certains pays d'Amérique centrale. En Asie du Sud-Est, des activités de terrain ont été entreprises en Chine et aux Philippines. Pendant la période à l'étude, la répartition géographique des projets a été largement déterminée par les demandes émanant des pays et par des facteurs historiques. Les études sur le terrain et les études théoriques réalisées pour l'évaluation couvraient la moitié des projets de terrain réalisés sur les RFDA pendant la période considérée (21 sur 42).
14. L'équipe d'évaluation a également passé en revue toutes les évaluations du Bureau OED, qui contenaient des informations sur le soutien des opérations liées aux RFDA. La plupart des projets de terrain couverts par la méta-évaluation ont été jugés pertinents. L'efficacité et l'efficacités des activités mises en œuvre pour obtenir des résultats variaient selon le type d'interventions. En général, le Programme de terrain a été jugé pertinent pour les pays concernés et il a atteint les résultats escomptés avec efficacité. Toutefois, il a rarement été possible d'aboutir à des conclusions fermes quant à la durabilité et à l'impact de ces résultats.
15. **Programme de coopération FAO-Banque mondiale dans le domaine des régimes fonciers:** Entre 2006 et 2010, l'Équipe des régimes fonciers (LTT) a réalisé environ 40 pour cent (21) de l'ensemble de ses projets (50) pour le compte de la Banque mondiale. Au cours des dix dernières années, cette Équipe a fourni à la Banque mondiale, par l'intermédiaire du Centre d'investissement (TCI), des intrants techniques pour 45 projets, réalisés dans 35 pays. Pendant l'exercice budgétaire 2010 de la Banque mondiale, les travaux de LTT réalisés dans la Région Europe et Asie centrale représentaient environ 28 pour cent des travaux entrepris par TCI au titre du Programme de coopération. LTT a également affecté son personnel à des projets d'investissement effectués en Amérique centrale (5), en Afrique subsaharienne (7) et en Asie du Sud et du Sud-Est (12) (ou a supervisé des consultants extérieurs chargés de ces projets). Comme LTT reçoit de nombreuses demandes de soutien en provenance de la Région Europe et Asie centrale (21 projets), la Division NRC a négocié la création de deux postes financés par le Programme de coopération, pour le soutien des projets de la Banque mondiale dans la région, réalisés sous la supervision technique de LTT.
16. À en juger par les renseignements donnés par des informateurs de TCI et de la Banque mondiale, le programme reçoit une note d'évaluation élevée pour ce qui concerne la prestation des services et les contributions apportées par la FAO. Toutefois, les informateurs internes et extérieurs se sont déclarés préoccupés par la concentration excessive des travaux accomplis par la FAO, pour le compte de la Banque mondiale, portant sur l'administration foncière en Europe orientale et en Asie centrale, par rapport aux travaux consacrés à des pays plus pauvres. L'attention de l'équipe d'évaluation a été appelée sur le fait que les priorités de la FAO et de la Banque mondiale n'étaient pas identiques, que des fonctionnaires de la FAO étaient utilisés comme consultants et que la FAO agissait de manière moins stratégique et plus opportuniste.

17. L'équipe d'évaluation a constaté que le volume des activités réalisées sur les régimes fonciers, dans le cadre du Programme de coopération, déséquilibrait le portefeuille de projets de LTTT et se traduisait par une pénurie de conseillers en régime foncier ayant une expérience dans d'autres régions. Les financements fournis à LTT par TCI semblent avoir favorisé un certain type d'activité, au détriment d'un programme plus holistique, à la fois sur le plan régional et technique, se concentrant sur les plus démunis parmi les pauvres<sup>2</sup>. En outre, plusieurs parties prenantes interrogées par l'équipe d'évaluation ont estimé que les liens étroits existant entre la FAO et la Banque mondiale, sur les questions de régime foncier, influençaient le type d'activités réalisées, ce qui risquait de porter atteinte à l'un des avantages comparatifs reconnus de la FAO, à savoir sa neutralité et son image d' « intermédiaire impartial ».

#### **Thèmes transversaux en rapport avec les RFDA**

18. **Parité et RFDA:** Depuis 2010, l'un des onze objectifs stratégiques de la FAO est «Équité hommes-femmes pour l'accès aux ressources, aux biens, aux services et à la prise de décisions dans les zones rurales». Il est nécessaire de bien prendre conscience de la nécessité d'assurer l'égalité hommes-femmes pour tous les projets de RFDA, et pas seulement pour les quelques projets consacrés spécifiquement aux femmes. L'équipe d'évaluation a constaté qu'il y avait une bonne intégration des enseignements liés à la parité hommes-femmes dans les RFDA, selon une stratégie double: maintien d'une capacité assez forte de RFDA dans l'unité chargée de l'intégration des considérations de parité hommes-femmes (ESW), et inclusion d'experts de la parité dans les unités travaillant sur les régimes fonciers. Comme recommandé lors de l'évaluation du rôle et des activités de la FAO en matière de parité hommes-femmes (2010), approuvée par la Conférence de la FAO en juillet 2011, l'équipe d'évaluation appuie le renforcement des capacités en matière de parité hommes-femmes, notamment au niveau régional, car ce renforcement permettra à la FAO de faire face à l'accroissement des besoins et de guider l'intégration d'activités de RFDA sensibles aux considérations de parité hommes-femmes pour les terres et les autres ressources naturelles, dans les régions.
19. **Soutien aux RFDA à la suite de situations d'urgence:** Compte tenu de l'importance croissante des questions de RFDA dans les secours d'urgence et les activités de réhabilitation, l'équipe d'évaluation a examiné la documentation décrivant les interventions les plus récentes de la FAO dans les pays sortant de conflits. Ces interventions ont eu lieu après le règlement politique des différends, à la fin de guerres civiles. Dans chaque cas, l'assistance au secteur foncier s'inscrivait dans le cadre d'un programme plus vaste. Au Tadjikistan, qui est le pays le plus pauvre d'Asie centrale, la FAO a réussi à aider à réorganiser les fermes d'État en les transformant en fermes familiales, en partenariat avec le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (désormais dénommé ONU-Femmes), en veillant à ce que la redistribution des terres tienne compte des impératifs de la parité hommes-femmes. Dans le Soudan du Sud, on a toutefois constaté que les ressources disponibles étaient tout à fait inadéquates. L'équipe d'évaluation a été informée du fait que la FAO ne pouvait pas détacher du personnel en raison d'engagements précédents au titre du Programme de coopération FAO-Banque mondiale et/ou qu'elle n'avait pas réussi à mobiliser les fonds nécessaires auprès des donateurs. Des divergences internes sont aussi apparues sur la meilleure façon d'aborder les questions de RFDA en sortie de crise. Le

---

<sup>2</sup> « La vision de la FAO est celle d'un monde libéré de la faim et de la malnutrition, dans lequel l'alimentation et l'agriculture contribuent à améliorer le niveau de vie des populations, **notamment des plus pauvres**, et cela de manière durable en termes économiques, sociaux et environnementaux » (mots soulignés par nos soins). Source: Cadre stratégique et Plan à moyen terme de la FAO, 2009.

problème est né du manque de ressources et de l'impossibilité de détacher du personnel au pied levé.

20. La compilation de manuels destinés à former du personnel, au niveau national, dans le domaine de l'atténuation des risques et des interventions progresse bien et il a été proposé de créer un poste de consultant (encore à pourvoir) au sein de LTT pour s'occuper des questions de régime foncier dans les situations de sortie de crise. L'équipe d'évaluation est cependant arrivée à la conclusion que l'ajout d'un poste de consultant à court terme, travaillant sur cette question au Siège, ne pouvait qu'apporter un répit momentané, étant donné l'ampleur et la fréquence accrues des interventions d'urgence. Des ressources supplémentaires seraient nécessaires pour permettre à la FAO de contribuer utilement à la réduction des effets des situations d'urgence causées par des conflits et de donner des conseils et une assistance en ce qui concerne les questions de RFDA découlant de catastrophes naturelles. Il faut également sensibiliser le personnel de la FAO et renforcer ses capacités, à la fois au Siège et dans les bureaux régionaux, sous-régionaux et de pays, pour mieux s'attaquer aux questions de RFDA en situation d'urgence et pendant la phase de relèvement.
21. **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 (DV).** Compte tenu du caractère transversal des Directives volontaires, LTT a mis en place des mécanismes pour interagir avec d'autres unités organisationnelles de la FAO. Vu l'ampleur de la tâche et la nécessité de mobiliser des ressources extrabudgétaires, la FAO a travaillé en partenariat avec d'autres organismes internationaux et avec des organisations donatrices. Les consultations qui ont eu lieu au sein de la FAO ont permis de tenir compte des souhaits des Départements des pêches et des forêts et de continuer à les associer à ce processus. L'équipe d'évaluation estime que les Directives volontaires couvrent de manière approfondie des principes essentiels de politique générale.
22. L'équipe d'évaluation pense que la FAO a eu raison de retirer l'eau de ce processus, pour les diverses raisons exposées. En même temps, si des financements extrabudgétaires peuvent être mobilisés, la FAO devra s'attacher en priorité à produire une série de directives volontaires sur l'eau, parallèlement aux directives de mise en œuvre, en cours d'élaboration.
23. Il est encore trop tôt pour dire si les investissements consacrés à l'élaboration des Directives volontaires valaient la peine. Jusqu'à présent, l'essentiel des investissements a porté sur le processus de consultation et l'équipe d'évaluation a reçu, à ce sujet, des commentaires en général positifs; il ne fait aucun doute que ce processus contribuera à asseoir la crédibilité des Directives volontaires et à améliorer la visibilité des questions liées aux régimes fonciers, ce qui est en soi un très grand succès. Le processus a permis à la FAO d'interagir avec les États Membres, des groupes de la société civile et des acteurs du secteur privé, sur un certain nombre de questions d'importance fondamentale.
24. L'évaluation reconnaît qu'il sera très difficile d'obtenir un retour sur investissement qui soit satisfaisant. Indéniablement, les investissements ont été onéreux. Une part importante des crédits du Programme ordinaire a été utilisée, en plus d'un soutien extrabudgétaire de 4,6 millions d'USD, et cette initiative a monopolisé une bonne partie du temps que le personnel consacre aux travaux sur les régimes fonciers depuis 2008 et, dans une moindre mesure, aux questions de RFDA ayant trait à l'eau, aux forêts et aux pêches.
25. L'équipe d'évaluation a appris que l'on envisageait d'élaborer diverses options pour la mise en œuvre des Directives volontaires, mais aucune décision ne sera prise à ce sujet avant l'approbation des Directives volontaires par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA)



et la réception de demandes d'assistance émanant des États Membres. Il est peu probable que la plupart des pays soient en mesure de lancer des processus ordonnés d'élaboration de politiques couvrant toutes les directives pertinentes; nombre d'entre eux souhaiteront résoudre les nombreuses questions complexes liées aux régimes fonciers en adoptant une approche plus graduelle. Il sera particulièrement difficile de gagner l'adhésion des pays pauvres d'Afrique et d'Asie et c'est là où la gouvernance des régimes fonciers doit le plus retenir l'attention.

26. Les États Membres ont parfaitement le droit d'élaborer leurs propres approches, mais la FAO doit jouer un rôle dynamique, en prenant des mesures dans des domaines qui sont au cœur de ses préoccupations. La documentation donnant des orientations sur la mise en œuvre des Directives volontaires ne doit pas être limitée par le fait que les directives sont approuvées par consensus, mais plutôt refléter clairement la position de la FAO sur des questions fondamentales. Les orientations doivent être conçues en fonction de chaque secteur spécifique et porter non seulement sur la gouvernance des terres, mais aussi sur celle des forêts, des pêches et de l'eau, dans le cadre d'une vision cohérente et intégrée concernant les éléments importants qui contribuent à la réalisation des objectifs fondamentaux de la FAO et de ses États Membres.
27. **Acquisitions à grande échelle de terres:** Ces acquisitions sont motivées par la hausse rapide des prix des aliments et des combustibles. Les terres, souvent classées comme terres domaniales/publiques, sont des herbages de savane, des parcelles boisées ou des forêts tropicales, presque toujours utilisés par la population locale, du moins de façon saisonnière, et les acquisitions à grande échelle menacent leurs droits et leurs moyens d'existence.
28. La Division du commerce et des marchés (EST) a commandé des études sur les acquisitions à grande échelle de terres, sur le plan international, pour susciter une meilleure prise de conscience du problème et influencer les politiques et les usages. La FAO travaille en collaboration avec la Banque mondiale, la CNUCED et le FIDA pour établir une série minimale de « Principes pour des investissements agricoles responsables, qui respectent les droits, les moyens d'existence et les ressources », dénommés Principes RAI. Ces principes visent à instaurer un cadre de référence pour les réglementations nationales, les accords d'investissements internationaux, les initiatives mondiales de responsabilité sociale des entreprises et les contrats d'investissement individuels. Le CSA a décidé que les consultations et la mise au point finale des Principes RAI auraient lieu après l'achèvement des Directives volontaires, ce qui devrait permettre de tenir compte des observations faites à propos des droits fonciers locaux, lors de l'examen des Directives volontaires, et de donner la possibilité au CSA de recevoir des informations complètes sur le programme réalisé par la FAO au Mozambique.
29. En octobre 2010, le CSA a demandé à son Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition de réaliser une étude sur les régimes fonciers et les investissements internationaux dans l'agriculture. Le rapport du Groupe d'experts, publié en juillet 2011, contient des recommandations sur les droits fonciers des populations locales, qui ont des implications pour le suivi assuré par LTT et le soutien futur de la FAO aux RFDA.<sup>3</sup> En général, le rôle prévu pour la FAO dans ce domaine serait de fournir des conseils avisés aux gouvernements et aux organismes de développement sur la gestion du processus d'acquisition à grande échelle de terres, rôle pour lequel la FAO bénéficie d'une très bonne crédibilité et

---

<sup>3</sup> Recommandations 3 et 12: [http://typo3.fao.org/fileadmin/user\\_upload/hlpe/hlpe\\_documents/HLPE-Land-tenure-and-international-investments-in-agriculture-2011.pdf](http://typo3.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE-Land-tenure-and-international-investments-in-agriculture-2011.pdf).

d'une vaste expérience, acquises lors de la réalisation de ses programmes de terrain sur les RFDA et de la collecte de statistiques agricoles internationales, pour contrôler la situation. L'équipe d'évaluation fait siennes les recommandations pertinentes contenues dans le rapport du Groupe d'experts.

30. L'équipe d'évaluation a noté que la FAO, en sa qualité de principal organisme responsable de la question au sein des Nations Unies, a lancé le débat sur « l'accaparement des terres », tout en sachant bien qu'elle touchait là à des intérêts sensibles, divergents et parfois conflictuels des États Membres, des institutions financières multilatérales, des grandes sociétés commerciales et des ONG internationales. En même temps, la FAO a demandé à des autorités reconnues sur le plan mondial d'exécuter des recherches sur le sujet, dans les meilleurs délais, et a mis les résultats de ces recherches gratuitement à la portée de tous, sur son site web.
31. Par ailleurs, l'équipe d'évaluation a constaté qu'au niveau des Représentations de la FAO, l'Organisation a rarement été en mesure de donner des conseils adéquats aux États Membres sur les acquisitions à grande échelle de terres, faute de ressources et d'informations sur la question, au niveau des pays. Il existe toutefois une exception: au Mozambique, la FAO a travaillé avec les collectivités, depuis la moitié des années 90, pour établir et tester des procédures de promotion des partenariats entre les collectivités et les investisseurs, dans des projets de développement agricole et forestier et de mise en valeur de la faune et de la flore sauvages, avec un succès croissant. La FAO a aussi fourni une assistance à l'Éthiopie dans le cadre du projet TCP/ETH/3302 « Assistance technique au Directeurat chargé du soutien des investissements » depuis mai 2010.
32. **Droits fonciers et réduction des émissions causées par la déforestation et la dégradation des forêts dans les pays en développement:** l'équipe d'évaluation note que l'acquisition à grande échelle de terres et le développement agricole et autre des superficies ainsi achetées sont un facteur important, contribuant directement à la déforestation. Comme la FAO est aussi, dans ce domaine, un acteur de premier plan, qui élabore des stratégies et des programmes destinés à réduire la déforestation (notamment au titre du Programme ONU de réduction des émissions causées par la déforestation et la dégradation des forêts dans les pays en développement - ONU-REDD), elle a la possibilité de tirer profit de certaines des synergies potentielles entre ses travaux portant sur les acquisitions à grande échelle de terres et ses activités de lutte contre la déforestation. La FAO participe au Programme ONU-REDD et les travaux réalisés à ce titre peuvent s'inspirer des activités entreprises par la FAO et ses partenaires sur les acquisitions à grande échelle de terres, et vice versa. En outre, les questions de déforestation devraient être considérées comme un élément central des Principes RAI.

### **Examen des activités de RFDA ayant trait à l'eau, aux forêts, aux pêches et à la faune et flore sauvages**

33. Les défis qui se posent en matière de régimes fonciers, de droits et d'accès, pour des ressources autres que les terres - eau, forêts, pêches et faune et flore sauvages - ont une importance tout aussi cruciale. L'accès économique, sûr et effectif aux ressources est une condition nécessaire à la sécurité alimentaire durable et à la lutte contre la pauvreté, dans la plupart des pays. Parmi les défis, on peut citer:
  - mesures à prendre pour lutter contre les activités illicites, dans le domaine des pêches, des forêts et de la faune et flore sauvages, qui empêchent les titulaires de droits légitimes de recueillir les bénéfices qui leur sont dus;
  - établissement de plans et de méthodes de gestion durable, dans les situations où il est difficile d'établir, de contrôler et de faire appliquer les droits d'accès, en raison du

caractère mobile et souvent transfrontalier des ressources halieutiques, qui font déjà l'objet de surexploitation, par un nombre considérable, voire excessif, d'ayants droit;

- pauvreté et insécurité généralisées parmi les populations défavorisées, qui n'ont pas de droits d'accès adéquats à long terme sur ces différentes ressources;
- réforme du régime forestier dans les forêts domaniales – dans la plupart des pays en développement, les forêts domaniales représentent au moins 80 pour cent de l'ensemble des terres forestières et des centaines de millions de personnes dépendent de ces forêts pour leur survie.

On peut noter plusieurs liens directs et indirects entre l'accès économique sûr à ces ressources et les grands objectifs de la FAO visant la sécurité alimentaire mondiale et la lutte contre la pauvreté.

34. La FAO n'avait pas les ressources voulues pour les activités de RFDA portant sur les « autres ressources naturelles ». Pendant la période à l'étude, des financements extrabudgétaires d'un montant d'environ un million d'USD ont soutenu les activités normatives de RFDA portant sur l'eau, les pêches et les forêts. La plupart de ces activités ont servi à préparer des contributions aux Directives volontaires et à soutenir les travaux apparentés sur les directives pour la mise en œuvre. Presque tous les travaux normatifs de la FAO sur les RFDA ont été réalisés au gré des circonstances. Le Département des forêts a utilisé plusieurs consultants à cet effet pendant la période à l'étude et la personne de LTT chargée de gérer le processus d'établissement des directives volontaires a également travaillé sur des intrants en rapport avec les forêts et les pêches.
35. Si l'on tient compte du manque de fonds, les activités normatives de RFDA portant sur les « autres ressources naturelles » sont appréciables et de bonne qualité. La portée et la teneur des produits normatifs obtenus dans le domaine des forêts, de l'eau, des pêches et de la faune et de la flore sauvages montrent bien que les cadres de la FAO sont conscients de l'importance essentielle d'un accès économique effectif aux ressources, en vue de la réalisation des objectifs de la FAO et de ses membres, malgré le manque de fonds.
36. S'agissant des opérations de terrain portant sur ces ressources naturelles, on a pensé initialement qu'il n'y avait pas suffisamment de projets sur les questions de RFDA. Toutefois, après un examen plus approfondi des projets concernant les autres ressources naturelles, l'équipe d'évaluation est arrivée à la conclusion que des éléments importants de RFDA étaient présents dans beaucoup de projets, même si ces éléments n'étaient pas mentionnés dans le titre ou dans le résumé de ces projets. Au total, environ un cinquième de tous les projets de la FAO, hors urgences, approuvés depuis 2006 et dotés d'un budget de plus de deux millions d'USD contenaient des éléments appréciables de RFDA. On n'a pas eu suffisamment de temps pour déterminer comment les questions et problèmes de RFDA étaient (ou sont) traités, dans quelle mesure des experts de RFDA ont été effectivement utilisés ou s'ils auraient pu renforcer les résultats positifs des projets, et jusqu'à quel point les éléments de RFDA ont permis de tirer des enseignements utiles pour l'avenir. Il faudra examiner plus en détail cette partie des travaux de la FAO sur les RFDA.
37. Différentes unités de la FAO ont collaboré pour relever les défis qui se posent en matière de RFDA. Nous estimons toutefois - et nombre de parties prenantes interrogées dans le cadre de l'analyse partagent cette opinion - qu'il existe encore des possibilités de renforcement de la collaboration, à l'appui d'activités de RFDA, pour promouvoir la sécurité alimentaire durable et la lutte contre la pauvreté. Il faudrait disposer de financements spéciaux pour encourager ce type de collaboration. Pour mobiliser des financements supplémentaires, la FAO devrait examiner toutes les activités qui peuvent être réalisées en collaboration, établir les priorités et préciser les modalités d'action, afin de mettre en place une structure cohérente pour les

travaux de RFDA, avec des pistes bien définies pour le renforcement de la sécurité alimentaire durable et la lutte contre la pauvreté.

### **Autres parties réalisant des activités de RFDA et complémentarité de ces activités avec celles de la FAO**

38. La méta-évaluation décrit de multiples façons comment les travaux de RFDA ont été réalisés en collaboration avec les partenaires, notamment les organismes des Nations Unies, les donateurs internationaux et d'autres parties prenantes extérieures, comme les OSC/ONG internationales et nationales et les centres de recherche. La Banque mondiale est un partenaire important de la FAO en matière de RFDA, dans le cadre du Programme de coopération FAO-Banque mondiale, particulièrement dans les pays en transition d'Europe orientale et d'Asie centrale et dans des projets spéciaux tels que ceux réalisés au Honduras ou en Chine.
39. La FAO a établi des partenariats avec plusieurs organismes des Nations Unies pour l'élaboration de produits normatifs ou la réalisation d'opérations sur le terrain - CNUCED, PNUD, PNUE, HCR, Programme des Nations Unies pour les établissements humains et ONU-femmes; le partenariat le plus important était avec le Programme des Nations Unies pour les établissements humains, appelé aussi ONU-HABITAT. L'étude sur la perception des parties prenantes (voir Annexe 3) rend compte de différents points de vue sur la complémentarité entre les travaux de RFDA de la FAO et les activités de l'ONU-HABITAT. Les travaux des deux organismes se recoupent dans les zones périurbaines et leur collaboration sert donc les intérêts des États Membres. Ils ont coopéré avec succès à la préparation de plusieurs publications et l'ONU-HABITAT a fourni des financements et participé au processus d'élaboration des Directives volontaires; certaines questions ont fait l'objet de débats acharnés. L'équipe d'évaluation estime qu'il existe en effet des synergies importantes entre les travaux de la FAO et ceux de l'ONU-HABITAT, et qu'une collaboration plus étroite serait justifiée, à l'avenir.

### **Principales lacunes et défis futurs**

40. Les principales lacunes et défis futurs sont les suivants:
  - a. **Manque de prise de conscience commune** des mesures à prendre pour faire en sorte que l'appui de la FAO aux RFDA contribue mieux à la réalisation des objectifs mondiaux de la FAO et de ses membres. Actuellement, si l'on ne saisit pas bien la portée et la teneur des activités de RFDA, c'est en raison d'une appréciation insuffisante des avantages potentiels découlant d'une meilleure intégration entre les travaux de RFDA et d'autres domaines d'activité de la FAO. La FAO a un plan stratégique, tout comme les Départements et Divisions de l'Organisation, mais les RFDA ne sont pas une priorité, ni même un élément bénéficiant d'une certaine attention. Il faut tout d'abord que les unités de la FAO s'occupant de RFDA se mettent d'accord sur ce qu'il faut faire, en principe, pour élargir les travaux de RFDA à la FAO et pour mieux faire comprendre leur contribution à la sécurité alimentaire durable et à la réduction de la pauvreté. La FAO doit avoir une vision stratégique des mesures à prendre pour internaliser son rôle dans la réalisation de ses objectifs mondiaux. L'établissement d'un plan stratégique sur les RFDA renforcera et orientera la planification institutionnelle future des travaux de RFDA. La FAO doit préciser sa vision dans ce domaine et les fonctionnaires de toutes les divisions pertinentes, au Siège comme sur le terrain, doivent y adhérer pleinement.
  - b. **Incertitudes opérationnelles**: D'un point de vue opérationnel, on ne sait pas clairement comment aborder la prochaine phase du processus d'établissement des Directives volontaires. Le processus de suivi doit se conformer aux demandes formulées par les membres et l'on n'en connaît pas actuellement la teneur, ni la portée. Une stratégie

envisageable serait de convoquer une série de petits ateliers consultatifs au niveau sous-régional pour identifier des positions de principe, des défis ou des questions spécifiques, pour lesquels les Directives volontaires pourraient constituer une solution, par exemple, harmonisation du droit coutumier et du droit écrit; reconnaissance statutaire des droits coutumiers et implications pour l'administration des terres; décentralisation de l'administration des terres; régularisation du régime foncier dans les zones périurbaines; accès à l'information, à la justice et à la formation; égalité hommes-femmes; questions liées à l'acquisition à grande échelle de terres et partenariats collectivités-investisseurs.

- c. **Financements limités:** Actuellement, la principale lacune se trouve dans les travaux de RFDA consacrés aux autres ressources naturelles, qui n'ont bénéficié que de très maigres ressources. Toutefois, la pénurie de crédits du Programme ordinaire et de fonds extrabudgétaires ne sera peut-être pas une contrainte pour l'avenir, car il a été démontré que les bonnes idées, accompagnées d'une déclaration cohérente expliquant comment elles contribuent à la réalisation des objectifs des membres, peuvent attirer des financements. Il est entendu que la FAO a engagé des pourparlers avec des donateurs potentiels pour la prochaine phase, sous réserve de l'approbation des Directives volontaires par le CSA. Les travaux de RFDA liés au Programme ONU-REDD peuvent également mobiliser des financements supplémentaires de ce Programme et de ses bailleurs de fonds, pour des activités liées aux forêts.
- d. **Formation professionnelle:** Parallèlement aux activités de « mise en application des Directives volontaires », il faudra organiser des ateliers/séminaires et mettre au point du matériel didactique pour le personnel de la FAO, y compris dans les bureaux régionaux, sous-régionaux et de pays, pour l'initier aux principes qui sont à la base de la stratégie de RFDA et aux éléments régionaux/nationaux pertinents (notamment, questions de RFDA dans la gestion des risques de catastrophe, acquisition à grande échelle de terres, etc.). Il faudra aussi, aux niveaux sous-régional et national, prévoir des formations à l'intention des fonctionnaires gouvernementaux et des ONG s'occupant de la défense des droits fonciers et des lois d'intérêt public, ainsi que des activités de RFDA visant à atténuer les risques et à intervenir après des situations d'urgence. Dans cette optique, la FAO travaillera en partenariat avec des organisations locales spécialisées dans ce type de formation (par exemple, PLAAS et CFJJ).
- e. **Dotation en personnel du cadre organique:** L'équipe d'évaluation se rend compte qu'il faudra renforcer les capacités de la FAO en matière de RFDA, tant au Siège que sur le terrain, pour remédier aux lacunes identifiées ci-dessus. Il semble peu probable que des crédits plus importants soient ouverts au titre du Programme ordinaire, sauf pour la création d'un poste lié aux RFDA dans le Département des forêts, en 2013 ou 2014. Pour remédier aux principales lacunes, il faudra donc compter sur la prochaine phase des Directives volontaires, en y reliant des travaux normatifs et des activités de terrain (peut-être avec un soutien multilatéral ou bilatéral à long terme) et élaborer un plan stratégique définissant clairement les priorités de la FAO en matière de RFDA.

### ***Principales recommandations***

- 41. L'équipe d'évaluation présente uniquement, sous ce titre, les recommandations jugées d'importance stratégique.
- 42. **Recommandation 1:** *La FAO devrait passer en revue les options stratégiques dont elle dispose pour renforcer ses travaux de RFDA, dans le cadre des efforts déployés pour atteindre ses objectifs fondamentaux et ceux de ses membres.* Pour progresser dans la réalisation de ses

objectifs mondiaux, la FAO doit reconnaître et mettre à profit les nombreuses synergies potentielles liées aux activités de RFDA. La FAO devra, à cette fin, affiner sa façon d'aborder les RFDA et exploiter davantage son principal avantage comparatif, à savoir les vastes compétences et connaissances spécialisées dont elle dispose dans le domaine de la sécurité alimentaire et du développement rural, en vue de la réduction de la pauvreté. Comme pour d'autres exercices de planification stratégique réalisés par d'autres entités de la FAO, conformément au nouveau système de programmation, l'équipe d'évaluation recommande que la FAO établisse un plan stratégique sur les travaux de RFDA, éventuellement dans le cadre d'un groupe de travail interdivisionnaire présidé par le Département NR. Ce groupe aurait le mandat suivant:

- a) réaliser un examen complet de l'importance relative du régime foncier, des droits fonciers et de l'accès économique effectif à la terre et à d'autres ressources naturelles dans l'amélioration de la sécurité alimentaire durable et de la lutte contre la pauvreté;
- b) effectuer une « analyse des écarts » (évaluer l'écart entre les mesures prises actuellement et les mesures à prendre pour améliorer la contribution des travaux de RFDA à la réalisation des objectifs des membres de l'Organisation);
- c) définir les priorités de la FAO dans le domaine des RFDA, en veillant à ce que celles-ci tiennent compte des priorités des membres et des avantages comparatifs de la FAO et à ce qu'elles complètent les travaux en cours sur les Directives volontaires et d'autres activités actuelles de RFDA;
- d) décider comment organiser le travail sur le plan institutionnel, si des financements complémentaires sont en vue, en accordant une attention accrue aux objectifs de la FAO;
- e) préparer des propositions qui pourraient intéresser les États Membres et les partenaires susceptibles de fournir des ressources, sur la base des avantages comparatifs de la FAO et en partenariat stratégique avec d'autres entités s'occupant de RFDA.

Pour assurer le succès de ce processus, il sera essentiel d'améliorer les communications internes et les interactions entre le personnel de la FAO s'occupant de RFDA au Siège et dans les bureaux régionaux et de pays.

43. **Recommandation 2: *Diffuser plus largement les résultats de ses activités normatives.*** L'équipe d'évaluation estime que les publications de la FAO sur les régimes fonciers constituent une ressource précieuse. Elles contiennent en effet des informations utiles aux fonctionnaires (administratifs et techniques), aux acteurs de la société civile, aux chercheurs et au monde universitaire. Une attention accrue devrait être accordée à l'adaptation des pages du site web mondial sur les régimes fonciers, en fonction des besoins d'acteurs, de sous-régions et de groupes linguistiques particuliers. Il faudrait mieux faire connaître ce site web, ainsi que la base de données sur la parité et les droits fonciers et les publications très utiles du Service droit et développement de la FAO sur les questions foncières. Il faudrait aussi mieux intégrer et rendre plus convivial l'accès aux diverses pages sur les RFDA, à partir du site web de la FAO.
44. **Recommandation 3: *Assurer un suivi et une évaluation plus systématiques des résultats obtenus.*** Dans la grande majorité des projets de terrain examinés, l'évaluation n'a pas permis d'aboutir à des conclusions précises concernant l'impact des projets, faute de méthodes quantitatives prévoyant le recours à des enquêtes de référence, puis à des enquêtes de suivi. Sans lien de causalité, les résultats mesurés ne prouvent rien quant à l'impact des projets et ne permettent pas de déduire que des progrès ont été réalisés en matière de sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté. Dans au moins un échantillon représentatif de projets de terrain, le temps disponible et le budget alloué ne permettaient pas d'évaluer de façon plus rigoureuse les résultats ou les chemins d'impact. Il faut que des ressources soient prévues séparément pour cette activité dans le budget des projets et que la décision d'affecter des ressources à cet effet soit prise dès la préparation des projets.

45. **Recommandation 4: Trouver le moyen d'établir un programme plus équilibré de soutien des pays membres dans le domaine des régimes fonciers.** Lors de la période à l'étude, la FAO s'est employée de plus en plus à fournir des services techniques à l'appui d'initiatives foncières des institutions financières internationales, dans le cadre du Programme de coopération. Les financements mis à la disposition de LTT, par l'intermédiaire de la Division TCI, semblent avoir favorisé un certain type d'activité, au détriment d'un programme plus holistique, au niveau régional et sur le plan technique, qui se concentrerait davantage sur les pays ayant les populations rurales les plus pauvres. De plus, la fourniture par LTT de consultants aux institutions financières internationales, par l'intermédiaire de TCI, mine l'indépendance de la FAO et son aptitude à se concentrer sur ses objectifs et priorités de base. L'équipe d'évaluation pense que si LTT se dotait d'un plan stratégique, accordant une priorité plus élevée aux objectifs mondiaux de la FAO et de ses membres, les activités de terrain privilégieraient probablement les pays les plus pauvres d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. Il est recommandé à la FAO d'agir en coordination avec ses partenaires bailleurs de fonds, conformément à son propre plan stratégique, afin de trouver le moyen d'établir un programme plus équilibré et proactif sur les régimes fonciers, faisant une plus large place aux besoins des pays les plus pauvres<sup>4</sup>. Comme la FAO répond aux demandes qui lui sont adressées, elle devra prendre les devants pour parler avec les pays et les amener à présenter des demandes sollicitant l'intervention de la FAO. La FAO devra aussi évaluer et gérer les risques qu'elle court pour sa réputation en participant massivement à l'appui technique de programmes réalisés par d'autres organismes dans le domaine foncier.
46. **Recommandation 5: Dispenser une formation au personnel du Siège et des bureaux régionaux, sous-régionaux et de pays et lui fournir des ressources didactiques sur les régimes fonciers, les droits fonciers et les questions d'accès.** L'équipe d'évaluation note que le personnel, dans toutes les régions, porte un grand intérêt aux questions de RFDA. Elle constate également qu'il existe, au sein de la FAO, des vues et des conceptions divergentes quant au rôle de la FAO en matière de RFDA. Elle recommande donc, dans le cadre de l'établissement du plan stratégique sur les RFDA, d'organiser des ateliers/séminaires et de mettre au point du matériel didactique à l'intention du personnel de la FAO travaillant au Siège et dans les bureaux régionaux, sous-régionaux et de pays afin de l'initier aux principes de base de la stratégie sur les RFDA et aux composantes régionales/nationales pertinentes (par exemple, questions de RFDA dans le cadre de la gestion des risques de catastrophes, de l'acquisition à grande échelle de terres, etc.).
47. **Recommandation 6: Appui spécial en matière de RFDA dans les situations d'urgence.** Au cours de la période à l'étude, des discussions ont eu lieu entre TCE et LTT sur la meilleure manière de fournir avis et assistance au personnel sur des questions de RFDA surgissant dans des situations d'urgence et ces discussions n'ont pas encore abouti à une conclusion définitive. L'équipe d'évaluation recommande de réserver au moins un poste à temps plein au sein de LTT à cette fin.
48. **Recommandation 7: La FAO devrait agir de façon proactive en ce qui concerne les questions de RFDA intéressant l'Organisation et lui permettant de progresser sur la voie de la réalisation des objectifs fondamentaux des membres.** À cet égard, les documents d'orientation préparés pour appuyer la mise en application des Directives volontaires ne devraient pas être assujettis

---

<sup>4</sup> «La vision de la FAO est celle d'un monde libéré de la faim et de la malnutrition, dans lequel l'alimentation et l'agriculture contribuent à améliorer le niveau de vie des populations, **notamment des plus pauvres**, et cela de manière durable en termes économiques, sociaux et environnementaux.» (mots soulignés par nos soins). Cadre stratégique et Plan à moyen terme de la FAO, 2009.

aux contraintes dérivant du caractère consensuel des Directives volontaires, mais plutôt énoncer clairement la position de la FAO sur ces questions, de façon nettement plus spécifique et ciblée. Les orientations devraient être établies secteur par secteur, comme cela est d'ailleurs prévu, car elles ne porteront pas exclusivement sur la gouvernance des terres, mais aussi sur celle des forêts, des pêches et de l'eau, au sein d'un plan stratégique de l'ensemble de l'Organisation.

49. **Recommandation 8: Renforcer le rôle de la FAO dans la fourniture d'avis et d'orientations concernant les acquisitions à grande échelle de terres par des investisseurs étrangers.** L'équipe d'évaluation fait sienne la recommandation formulée à ce sujet par le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire, dans son rapport de juillet 2011, selon laquelle le Service des régimes fonciers de la FAO devrait, dans ce domaine, fournir des conseils rationnels aux gouvernements et aux organismes de développement sur la meilleure façon de gérer ce processus, rôle pour lequel la FAO bénéficie d'une crédibilité considérable; cette recommandation préconisait aussi que la FAO mette à profit l'expérience acquise dans la collecte, l'analyse et la publication de données statistiques internationales pour suivre de près la situation. Parallèlement, étant donné que les acquisitions à grande échelle de terres englobant des forêts ou des parcelles boisées deviennent désormais une cause importante de déforestation et que la FAO s'investit fortement dans des programmes de réduction de la déforestation, l'équipe d'évaluation recommande à la FAO d'envisager la possibilité de mettre à profit d'éventuelles synergies entre ses travaux sur les acquisitions à grande échelle de terres et ses activités de lutte contre la déforestation.

## II. Introduction

### **Objectifs de l'évaluation**

50. Les objectifs d'ensemble sont les suivants: i) Évaluer les travaux récents de la FAO sur les questions de régimes fonciers, de droits<sup>5</sup> et d'accès<sup>6</sup> applicables aux terres et aux autres ressources naturelles<sup>7</sup> (RFDA); ii) Évaluer et élaborer des recommandations sur l'orientation et les priorités futures des travaux de RFDA réalisés par la FAO.
51. Pour atteindre ces deux objectifs dans le contexte général des objectifs stratégiques de la FAO, l'équipe d'évaluation examine dans quelle mesure les activités de RFDA de la FAO contribuent à la réalisation des objectifs mondiaux de la FAO et de ses membres, à savoir: sécurité

---

<sup>5</sup> Dans le présent rapport, la signification du terme « droit » varie selon le contexte. Les avocats spécialisés en droit constitutionnel se réfèrent à un « droit de l'homme » fondamental ou droit à prestation (par exemple, tout le monde a le droit d'accéder à un logement adéquat). Ce terme est aussi utilisé dans le contexte de « droits traditionnels » des communautés locales à accéder aux ressources naturelles et à les exploiter. Lorsque les administrateurs des terres se réfèrent à un droit, ils peuvent désigner des privilèges ou avantages (dénommés droits) liés à une catégorie foncière particulière (comme la tenure à bail ou la libre propriété).

<sup>6</sup> Le terme « accès » à la terre ou à d'autres ressources naturelles signifie un « accès économique effectif ». En conséquence, des individus peuvent avoir aisément accès, sur le plan juridique, à des terres situées en zone aride ou semi-aride, mais sans un accès à un approvisionnement suffisant en eau, ils n'ont pas un accès économique effectif à ces terres, en tant que ressource productive, capable de contribuer à la sécurité alimentaire et à la lutte contre la pauvreté.

<sup>7</sup> Le mandat de l'évaluation ne comprenait pas l'évaluation du soutien fourni par la FAO aux droits aux ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture.



alimentaire, lutte contre la pauvreté et utilisation et gestion durables des ressources naturelles.<sup>8,9</sup>

52. En bref, l'évaluation: i) évalue le rôle des activités de RFDA dans la réalisation des « objectifs stratégiques » de la FAO; ii) analyse et décrit comment les activités de RFDA doivent s'inscrire dans les « fonctions de base » définies pour la FAO; iii) évalue les priorités de la FAO dans le domaine du RFDA et fait des recommandations à ce sujet, compte tenu des résultats obtenus par le passé, des problèmes de ressources et d'autres contraintes et enfin des activités réalisées par d'autres parties et des activités que celles-ci sont en mesure de réaliser.

### **Approche et méthodologie**

53. L'approche adoptée suit la méthodologie décrite dans le document de fond (voir Annexe 9). Les outils suivants ont été employés pour la collecte des données: i) inventaire des activités de RFDA réalisées par la FAO; ii) une étude de perception des parties prenantes, comprenant des réunions en face à face et/ou de longs entretiens téléphoniques; iii) trois enquêtes par questionnaire, réalisées sur le web; iv) une méta-analyse des évaluations passées effectuées par OED; v) visites de terrain sélectionnées dans les pays. En outre, des études sur dossier ont été faites concernant les travaux normatifs et les activités de terrain de la FAO.
54. L'inventaire des projets de terrain de la FAO traitant des régimes fonciers, tels qu'identifiés par le personnel de la FAO pour la période 2006-2011, figure à l'Annexe 2 et celui des activités normatives se trouve à l'Annexe 7. Les membres de l'équipe d'évaluation ont examiné une sélection représentative de publications, de documents de travail et de rapports de conférence et d'atelier sur les RFDA. En outre, ils ont essayé d'évaluer le degré d'utilisation et d'accessibilité des produits normatifs de la FAO ayant trait au secteur foncier, en analysant des informations sur la consultation du site web de la FAO sur les régimes fonciers et en étudiant les citations faites de publications sélectionnées sur les RFDA.
55. L'étude des perceptions des parties prenantes (voir Annexe 3) a été conçue afin de recueillir une part essentielle des données de base nécessaires à toute l'évaluation. Cette étude rend compte des perceptions d'un large éventail de parties prenantes quant à la pertinence et l'efficacité des travaux de la FAO concernant les questions de régimes fonciers, de droits et d'accès. En recueillant les opinions de différentes parties prenantes sur les mêmes questions (triangulation), cette étude assure une représentation non partisane des opinions concernant les travaux de la FAO. Au total, 165 parties prenantes clés ont été interrogées dans le cadre de ce processus.
56. Trois questionnaires ont été lancés sur le web pour atteindre un public plus large: i) fonctionnaires de la FAO, y compris dans les bureaux de pays; ii) gouvernements des États Membres; iii) ONG réalisant des activités de sensibilisation sur les droits fonciers et la mise en valeur durable des ressources naturelles. Les résultats et conclusions des questionnaires

---

<sup>8</sup> Les expressions « objectifs mondiaux des membres », « objectifs stratégiques de la FAO » et « fonctions de base » sont définies dans les figures 1 et 2 du document de fond reproduit à l'Annexe 9.

<sup>9</sup> Comme indiqué au chapitre VII, nous ne négligeons pas le troisième objectif général des membres, à savoir « gérer et utiliser de manière durable les ressources naturelles, y compris la terre, l'eau, l'air, le climat et les ressources génétiques, au profit des générations présentes et futures ». Nous avons pris la dernière phrase de cet objectif comme dispositif: « au profit des générations présentes et futures ». Cet objectif sera atteint, dans le contexte de l'action menée par la FAO, en assurant une amélioration *durable* de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la pauvreté.

affichés sur le web sont présentés à l'Annexe 4. L'équipe d'évaluation tient à remercier tous ceux qui ont répondu aux questionnaires, mais elle note avec déception le nombre assez faible de réponses émanant des gouvernements des États Membres (36) et des organisations de la société civile (7). Heureusement, les réponses des membres du personnel de la FAO (123 réponses) ont été des plus utiles, vu leur nombre et leur teneur.

57. La méta-évaluation (voir Annexe 5) consiste en un examen de plus de 35 évaluations réalisées au niveau de l'Organisation, des pays ou des projets/programmes au cours de la période 2006-2010, sur des questions liées aux régimes fonciers, aux droits et à l'accès à la terre et à d'autres ressources naturelles. Elle vise à synthétiser les observations, conclusions et recommandations faites auparavant sur les travaux de RFDA de la FAO.
58. L'équipe d'évaluation s'est rendue dans un certain nombre de pays où la FAO a été très active et qui représentent toute la gamme des activités de RFDA appuyées par la FAO au niveau national et régional. Ces visites ont permis de mieux comprendre les travaux de RFDA de la FAO et de prendre connaissance des vues des parties prenantes nationales, au sein des pouvoirs publics, ainsi que des organismes des Nations Unies, des ONG et du monde universitaire, à différents niveaux. Au cours de ces visites, l'équipe d'évaluation a également eu la possibilité de rencontrer des partenaires mondiaux et/ou régionaux (ONU-Habitat, FIDA et Alliance pour une révolution verte en Afrique à Nairobi, au Kenya). Les visites dans les pays étaient destinées à recueillir des informations détaillées pour l'évaluation de la pertinence et de l'efficacité des travaux de RFDA de la FAO.
59. Comme indiqué dans le document de fond, les activités de terrain et les missions entreprises par la FAO pendant la période à l'étude (2006-2010) étaient fortement concentrées en Europe orientale, en Asie centrale et en Afrique australe. En général, la FAO n'a pas réalisé d'activités de grande ampleur sur les questions foncières en Amérique latine, à l'exception des travaux effectués par TCI et LTT dans certains pays d'Amérique centrale, pour appuyer des projets de la Banque mondiale, et de plusieurs petits projets du PCT en Amérique du Sud. En Asie du Sud et du Sud-Est, la FAO a mené quelques activités de terrain, notamment en Chine et aux Philippines. La sélection des pays à visiter a été faite en tenant compte des activités de terrain, actuellement peu nombreuses, réalisées par la FAO dans le domaine des RFDA. On a également pris en considération la présence de programmes et de personnel aux niveaux régional et national<sup>10</sup>. Les critères retenus pour la sélection des pays étaient les suivants:
- Nombre significatif de projets de RFDA appuyés par la FAO dans ce pays, d'une gamme technique suffisamment ample;
  - Aucune évaluation récente des projets de RFDA ou du programme de pays de la FAO;
  - Couverture représentative des principaux domaines techniques abordés par les travaux de RFDA de la FAO et modalités d'action (fonctions intersectorielles);
  - Présence de partenaires de la FAO dans le domaine des RFDA.
60. En outre, conformément à la politique suivie par OED, tout projet d'un montant de plus de deux millions d'USD doit être évalué dans le cadre d'évaluations plus générales, alors que les projets

---

<sup>10</sup> L'équipe d'évaluation a fait largement appel aux entretiens téléphoniques et aux visioconférences (Skype) pour se mettre en contact avec du personnel de la FAO détaché dans les bureaux régionaux ou de pays et discuter avec eux de questions de RFDA, dans des régions et des pays qu'elle n'a pas visités. Les fonctionnaires gouvernementaux et les partenaires d'organisations non gouvernementales locales ont été contactés à l'aide de questionnaires spécifiques. L'étude de perception des parties prenantes et la méta-évaluation ont également fourni des informations sur l'opinion de ces parties prenantes.

d'un montant supérieur à quatre millions d'USD doivent être évalués au moins une fois dans leur durée de vie. Sur la base de ces critères, les pays ci-après ont été sélectionnés: Kenya, Namibie et Mozambique (pour évaluer le projet financé par les Pays-Bas) pour l'Afrique; et Hongrie et Macédoine pour l'Europe. Au cours de sa visite en Hongrie, l'équipe d'évaluation a rencontré les participants dans le cadre d'un atelier planifié, auquel assistaient des représentants des pays d'Europe centrale et orientale associés à des projets appuyés par la FAO, pour examiner des questions de régimes fonciers et de développement rural.

### **Structure du rapport**

61. Le reste du rapport est subdivisé en six parties ou chapitres (III-VIII). La partie III, Historique et contexte, décrit la structure organisationnelle, la programmation et les ressources financières et humaines prévues pour les travaux de RFDA. La partie IV évalue les résultats obtenus dans le cadre d'activités de RFDA, qu'il s'agisse de travaux normatifs ou d'activités de terrain. La partie V passe en revue quatre thèmes transversaux du RFDA: parité, appui à la suite de situations d'urgence, processus suivi pour les Directives volontaires et mesures prises par la FAO en ce qui concerne les acquisitions à grande échelle de terres. La partie VI est consacrée à l'examen des activités de RFDA réalisées par la FAO dans les domaines de l'eau, des forêts, de la faune et de la flore sauvages et des pêches. La partie VII traite des orientations futures que la FAO pourrait suivre en ce qui concerne le soutien des RFDA. Enfin, la partie VIII présente les recommandations de l'équipe d'évaluation.

## **III. Généralités et contexte**

### ***Évolution de l'intérêt de la FAO pour les régimes fonciers et droits applicables à la terre et aux autres ressources naturelles et la question de l'accès (RFDA)***

62. L'intérêt de la FAO pour les questions concernant les RFDA, et en particulier pour les régimes fonciers applicables à la terre, a été affirmé lors de la conférence fondatrice de l'Organisation qui s'est tenue à Hot Springs, dans l'État de Virginie (États-Unis d'Amérique), en 1943. Des recommandations visant spécifiquement les régimes fonciers applicables à la terre figuraient dans le rapport établi par la Commission intérimaire pour l'alimentation et l'agriculture, instaurée par la Conférence de Hot Springs pour réunir des idées sur les activités que la nouvelle Organisation devrait entreprendre<sup>11</sup>. La FAO a commencé à travailler activement sur ces sujets en 1947, avec le recrutement du premier spécialiste des régimes fonciers applicables à la terre et cet intérêt s'est encore accru après le déménagement de Washington à Rome, en 1951<sup>12</sup>.

63. Les sujets sur lesquels la FAO se penche aujourd'hui n'ont guère changé depuis ce temps: élaboration et analyse des politiques foncières, législation et approches concrètes en matière de réformes agraires, remembrement des terres, cadastre et enregistrement des terres, baux, régimes fonciers coutumiers et communaux, fiscalité de la propriété rurale et administration des terres domaniales. Les points clés d'une bonne gouvernance<sup>13</sup> occupent toutefois une plus grande place: transparence et intégrité, parité hommes-femmes, reconnaissance des droits des groupes de population autochtones et des minorités, protection de l'environnement,

---

<sup>11</sup> <http://www.fao.org/docrep/009/p4228e/P4228E04.htm#ch4>.

<sup>12</sup> FAO 2010a.

<sup>13</sup> Le terme « gouvernance » désigne « les mécanismes, les processus, les relations et les institutions complexes au moyen desquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits et assument leurs obligations, et auxquels ils s'adressent pour régler leurs différends » (PNUD, 1997).

participation de la société civile et décentralisation de l'administration des terres. Au cours de la dernière décennie, la FAO s'est de plus en plus préoccupée du lien entre régime foncier et sécurité alimentaire, et des conséquences de l'acquisition à grande échelle de terres forestières communales en vue de leur défrichement et de la production de cultures vivrières ou d'agrocarburants destinés à l'exportation, ainsi que de la nécessité d'élaborer des normes internationales sur la gouvernance des terres et des autres ressources naturelles.

## ***Étendue de l'appui apporté par la FAO aux RFDA***

### **Structure des travaux sur les RFDA**

64. À la FAO, les travaux dans le domaine des RFDA sont menés par certaines unités techniques au Siège et quelques bureaux décentralisés. Ces unités et bureaux comprennent théoriquement l'Équipe des régimes fonciers (LTT) intégrée à la Division du climat, de l'énergie et des régimes fonciers (NRC), la Division des terres et des eaux (NRL), la Division du Centre d'investissement (TCI), la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE) et le Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale (REU). En outre, la Division de la parité, de l'équité et de l'emploi rural (ESW) offre une assistance sur la parité hommes-femmes dans le contexte des droits fonciers, et le Service droit et développement (LEGN), sur la législation relative aux RFDA (rédaction, mise en œuvre et diffusion)<sup>14</sup>.
65. Cependant, les questions relatives aux RFDA sont de toute évidence extrêmement complexes et imposent, pour atteindre les résultats de l'Organisation convenus, d'établir des liens horizontaux à la fois formels et informels et de réunir tout une palette de compétences. D'autres unités techniques et décentralisées contribuent également aux résultats de l'Organisation évoqués ci-dessus ou entreprennent isolément des travaux touchant aux RFDA: la Division de l'économie, des politiques et des produits forestiers (FOE), la Division des politiques et de l'économie de la pêche et de l'aquaculture (FIP), la Division de l'appui à l'élaboration des politiques et programmes (TCS) et la Division du commerce et des marchés (EST). Certains bureaux décentralisés également ont travaillé sur des questions liées aux RFDA, notamment le Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique (RAP), le Bureau régional pour l'Amérique latine (RLC) et le Bureau régional pour l'Afrique (RAF).

### **Programmation des travaux sur les régimes fonciers, les droits et l'accès**

66. Les travaux menés par la FAO sur les RFDA durant la période considérée ont été programmés au moyen d'un plan à moyen terme (PMT) qui, quoique prévu à l'origine pour la période 2006-2011, est resté opérationnel jusqu'en 2009 seulement. Le PMT actuel, établi à la suite d'une réforme majeure de l'Organisation, couvre la période 2010-13. Les Programmes de travail et budgets (PTB) biennaux examinés par l'équipe d'évaluation sont ceux correspondant aux périodes 2006-2007, 2008-2009 et 2010-2011.

### ***Situation avant la réforme de la FAO (2006-2009)***

67. Au début de la période considérée et avant l'adoption du nouveau système de gestion axée sur les résultats en 2010, les travaux de la FAO sur les régimes fonciers et droits applicables à la terre et la question de l'accès à celle-ci étaient répartis entre deux entités de programme: « 2KA05: Système foncier, réforme agraire et accès aux ressources naturelles » et « 2KS01: Services de soutien technique aux États Membres et au Programme de terrain ». Ces entités de

---

<sup>14</sup> Pour situer ces divisions dans la structure organisationnelle de la FAO, consultez la page suivante: <http://www.fao.org/about/27232-0eaad223f05e87ebc02810ab56a191c7e.pdf>.

programme étaient elles-mêmes associées à trois « objectifs principaux » et à six « produits biennaux ». Les produits biennaux sont repris dans le tableau ci-après.

**Tableau III-1. Produits biennaux définis pour la période 2006-2009**

Période	Produits biennaux
2006-07	Réforme foncière, implantations agricoles et revue des coopératives
	Matériels normatifs sur le soutien au régime foncier dans les situations d'urgence
	Matériels de politiques sur l'acquisition publique de terres et les régimes d'indemnisation
	Matériels normatifs sur l'accroissement de la sécurité de jouissance des terres par le biais d'une amélioration de l'administration des terres
	Réseau sur les institutions d'administration des régimes fonciers
	Soutien direct aux États Membres
2008-09	Revue des questions foncières
	Documents d'orientation et supports de formation sur le soutien des régimes fonciers dans les situations d'urgence, y compris les catastrophes naturelles
	Documents d'orientation et supports de formation sur le régime foncier domaniale
	Directives sur l'administration foncière améliorée
	Matériel normatif d'aide à l'élaboration de normes internationales sur le régime foncier applicable à la terre
	Appui et services consultatifs techniques en matière de gestion des ressources naturelles – terre et eau en particulier – par des programmes normatifs et des programmes de terrain

Source: équipe d'évaluation, d'après les informations fournies par le système PIREs

68. Comme le montre le tableau, les produits biennaux des périodes 2006-2007 et 2008-2009 étaient similaires. Ces similitudes sont dues en grande partie au fait que les deux ensembles de produits étaient issus du PMT 2006-2011. Pendant la deuxième période, l'élaboration de normes internationales sur les régimes fonciers (telles que les Directives volontaires) a commencé à apparaître plus clairement dans le plan de travail de l'Organisation. L'unité technique chef de file durant cette période était le Service des régimes fonciers, qui dépendait initialement de la Division du développement rural (SDA), où il était connu sous le sigle « SDAA ». Après la dissolution de SDA, le service a été intégré dans la Division des terres et des eaux (NRL), où, associé à la gestion des terres, il a pris la dénomination « NRLA ».
69. Les activités touchant aux RFDA applicables aux autres ressources naturelles ne figuraient ni dans le PMT, ni dans les entités de programme ou produits biennaux des PTB correspondants. Pour la plupart, elles ont été entreprises au gré des circonstances (grâce à des fonds extrabudgétaires), ou dans le cadre d'initiatives plus larges, dans chaque domaine thématique. Ainsi, l'accès équitable aux ressources halieutiques a été intégré dans l'entité de programme 233A2 « Développement durable de la pêche artisanale »; l'accès aux ressources forestières, dans l'entité de programme 243PA « Foresterie et moyens d'existence durables »; l'assistance juridique, dans l'entité de programme 3BA06 « Soutien à l'élaboration d'un cadre réglementaire pour l'alimentation et l'agriculture »; et le travail sur la parité hommes-femmes et la terre, dans l'entité de programme 252A3 « Parité hommes-femmes et gestion des ressources naturelles ».

#### *Situation après la réforme (2010-13)*

70. À la suite de l'approbation par la Conférence d'une vaste réforme en 2009<sup>15</sup>, la FAO s'est engagée dans un processus de changement profond qui a influé sur l'approche de la

<sup>15</sup> Énoncée dans le Plan d'action immédiate (PAI) 2009-13.

planification et de la budgétisation de ses travaux, entre autres choses. Depuis 2010, le cadre de planification de l'Organisation repose sur des objectifs stratégiques, des résultats de l'Organisation et des résultats d'activité définis. Plusieurs départements et quelques divisions ont également élaboré des plans stratégiques conformes au nouveau cadre de planification, ou y travaillent actuellement<sup>16</sup>. Les travaux sur les régimes fonciers et droits applicables à la terre et aux autres ressources naturelles et sur la question de l'accès ont été intégrés dans plusieurs objectifs stratégiques placés sous la responsabilité de différentes unités chefs de file, notamment l'objectif stratégique F (Gestion durable des terres, des eaux et des ressources génétiques et meilleures réponses aux défis mondiaux liés à l'environnement ayant une incidence sur l'alimentation et l'agriculture), l'objectif stratégique L (Accroissement et amélioration de l'efficacité des investissements publics et privés dans l'agriculture et le développement rural) et l'objectif stratégique G (Environnement porteur pour les marchés de nature à améliorer les moyens d'existence et le développement rural). Le tableau ci-dessous résume les résultats de l'Organisation et les résultats d'activité spécifiques pour la période 2010-13, par unité chef de file.

**Tableau III-2. Résultats de l'Organisation et résultats d'activité définis pour la période 2010-13**

Unité chef de file	Résultats de l'Organisation et résultats d'activité
NRC	F0412: Élaboration d'un projet de Directives volontaires pour une administration responsable du régime foncier applicable à la terre et de ses interactions avec les autres ressources naturelles F0413: Élaboration d'outils et de méthodes de renforcement des capacités en matière d'administration des régimes fonciers applicables aux ressources naturelles F0414: Développement des partenariats et alliances visant à accélérer la diffusion et la mise en pratique des informations relatives à un régime foncier applicable à la terre stable et équitable et ses interactions avec les autres ressources naturelles G0208: Intégration plus fine des questions de régime foncier applicable à la terre et d'accès à celle-ci dans les politiques, programmes et partenariats de développement agricole et rural dans le contexte de l'emploi et de la diversification des revenus en milieu rural L03G112: Appui de l'action publique et services consultatifs techniques, notamment en matière de mobilisation des ressources destinées aux programmes et projets d'investissement dans le régime foncier applicable à la terre et l'administration de celle-ci
NRL	F04G204: Appui à la gestion des terres et des régimes fonciers
TCI	F04G108: Fourniture d'avis en matière d'élaboration de politiques et d'appui technique pour investir dans les régimes fonciers et l'administration des terres afin de contribuer au développement rural et agricole durable
TCE	F04G110: Mise en œuvre d'une intervention d'urgence soutenant l'accès à la terre, le régime foncier applicable à celle-ci et la gestion durable de la terre
REU	F04E103: Outils et méthodes sont élaborés pour renforcer les capacités en matière de remembrement agricole et de régime foncier applicable à la terre dans la région européenne

Source: équipe d'évaluation, d'après les informations fournies par le système PIREs

71. Le passage au nouveau cadre de planification n'a pas entraîné de réorientations majeures dans le domaine traité ni les méthodes de travail, même si le centre d'intérêt s'est déplacé pour faire écho aux préoccupations des États Membres et à leurs demandes, que celles-ci aient été transmises à la FAO directement (demandes de projets de coopération technique, par

<sup>16</sup> Voir, par exemple, la « Stratégie de la FAO pour les forêts et la foresterie », disponible en ligne à l'adresse <http://www.fao.org/docrep/012/a1043f/a1043f00.pdf>. Un comité directeur interdivisionnaire dirigé par le Directeur général adjoint – Connaissances de la FAO élabore actuellement le tout premier plan stratégique des travaux de l'Organisation dans le domaine de la nutrition. Plusieurs bureaux décentralisés ont également rédigé des plans stratégiques destinés à faciliter l'établissement des priorités dans leurs activités au niveau régional ou sous-régional.

exemple<sup>17</sup>) ou par l'entremise d'autres instances (Comité de l'agriculture, Comité de la sécurité alimentaire mondiale<sup>18</sup>; Conférences régionales<sup>19</sup>, etc.). Certains domaines ont effectivement reçu davantage d'attention, notamment ceux liés à l'élaboration des *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, ainsi que les activités de remembrement agricole et de réforme des régimes fonciers dans certaines régions (l'Europe, par exemple). Bien que la place accordée aux travaux sur les RFDA applicables aux autres ressources naturelles ait été plus importante (en particulier dans le contexte des Directives volontaires et, avant cela, de l'initiative de démarginalisation des pauvres par le droit), aucun résultat de l'Organisation ni résultat d'activité relatif à des RFDA applicables à l'eau, aux forêts, aux espèces sauvages ou aux pêches n'a été élaboré sur la période 2010-11<sup>20</sup>.

### Ressources financières disponibles pour les travaux normatifs

72. Les ressources du Programme ordinaire affectées aux travaux liés aux RFDA ont suivi l'évolution du budget global de la FAO, enregistrant des changements réels marginaux depuis 2006. Comme nous l'avons vu plus haut, l'équipe LTT et, plus récemment, NRL ont reçu des ressources du Programme ordinaire allouées spécifiquement aux travaux normatifs sur les RFDA applicables à la terre. Le tableau ci-dessous indique les fonds alloués au titre du Programme ordinaire pour la période 2006-2011.

**Tableau III-3. Ressources allouées au titre du Programme ordinaire aux travaux normatifs sur les régimes fonciers applicables à la terre (en milliers d'USD)**

Année	Programme ordinaire			
	Budget – Personnel	Budget – Hors-personnel	Budget total	Dont recettes
2006	1 030	378	1 408	87,5
2007	1 029	337	1 366	87,5
2008	1 319	395	1 714	87,5
2009	1 319	394	1 713	87,5
2010	1 138	384	1 522	115
2011	1 625*	148*	1 773*	104

\* y compris l'allocation financière à NRL au titre du résultat de l'Organisation F04, Appui à la gestion des terres et des régimes fonciers.

Source: équipe d'évaluation, d'après les informations fournies par NR et le système PIREs

73. L'équipe d'évaluation note que les ressources hors-personnel sont faibles au regard des normes de la FAO (environ 20 pour cent contre une moyenne de 33 pour cent dans l'Organisation) et qu'elles auraient été plus faibles encore si l'équipe LTT n'avait pas atteint ses cibles de

<sup>17</sup> Au total, 24 projets du Programme de coopération technique (PCT) (Fonds du PCT compris) consacrés aux régimes fonciers ont été mis en œuvre pendant la période considérée.

<sup>18</sup> Les Directives volontaires ont été présentées au Comité de l'agriculture en 2007. Le CSA réformé a choisi les régimes fonciers comme activité essentielle, parallèlement à la flambée des prix des denrées alimentaires; voir <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/fr/>.

<sup>19</sup> La Conférence régionale de la FAO pour l'Afrique (2006) et la Conférence régionale de la FAO pour l'Europe (2006, 2008 et 2010) ont appelé à un soutien sur les politiques foncières et les régimes fonciers; voir <http://www.fao.org/docrep/meeting/011/j8238f/j8238f.htm#Agrarian> et <http://www.fao.org/docrep/meeting/019/k8442f.pdf>.

<sup>20</sup> Un résultat d'activité spécifiquement consacré aux problèmes de régimes fonciers applicables aux forêts pourrait être établi sur la période 2012-13.



« recettes ». En effet, l'équipe LTT a réussi à collecter auprès de sources extrabudgétaires<sup>21</sup> plus de 10 millions d'USD de fonds supplémentaires destinés aux travaux normatifs<sup>22</sup>.

**Tableau III-4. Ressources extrabudgétaires allouées à des travaux normatifs sur les régimes fonciers applicables à la terre**

Code de projet et donateur	Intitulé	Budget (USD)	Période
GCP/GLO/164/FIN (Finlande)	Bonne gouvernance des régimes fonciers et de l'administration des terres	115 000	15/05/06 – 14/04/07
FNOP/INT/108/NOR (Norvège)	Accord de coopération programmatique – démarginalisation des pauvres par le droit	2 115 000	26/04/06 – 31/03/08
FNOP/INT/110/NOR (Norvège)	Accord de coopération programmatique – démarginalisation des pauvres par le droit	704 666	01/07/08 – 31/12/08
GCP/GLO/273/IFA (FIDA)	Appui au dialogue régional sur les politiques en vue de la formulation de directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres et aux autres ressources naturelles	200 000	01/10/09 – 31/12/10
GCP/GLO/255/GER (Allemagne)	Appui à la formulation des Directives volontaires de la FAO pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres et aux autres ressources naturelles	2 750 000	01/01/10 – 30/06/12
GCP/GLO/255/IFA (FIDA)	Appui à la formulation des Directives volontaires de la FAO pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres et aux autres ressources naturelles	1 364 000	01/05/10 – 30/04/13
GCP/GLO/282/MUL (Finlande)	Appui au développement et à l'installation expérimentale d'un <i>shell</i> d'exploitation libre pour le cadastre et l'enregistrement (OSCAR, Open Source Cadastre and Registration)	2 944 724	01/01/10 – 31/12/13
GCP/GLO/255/SWI (Suisse)	Appui à la formulation des Directives volontaires de la FAO pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres et aux autres ressources naturelles	300 164	01/05/11 – 30/06/12
	<b>Total</b>	<b>10 493 554</b>	

Source: FPMIS

74. Les ressources allouées au titre du Programme ordinaire à des travaux normatifs sur les RFDA applicables aux autres ressources naturelles l'ont été « en nature » uniquement (temps de travail). Les travaux normatifs sur les RFDA applicables à l'eau, aux forêts, aux espèces sauvages ou aux pêches ont été financés exclusivement par des contributions extrabudgétaires, y compris

<sup>21</sup> Les fonds extrabudgétaires comprennent un ensemble d'instruments de financement qui vont des accords de partenariat à grande échelle (tel que le Programme de partenariat FAO/Norvège ou le programme conjoint entre les Nations Unies et l'Espagne) aux programmes de coopération FAO/gouvernements, fonds fiduciaire unilatéraux et projets d'urgence et de reconstruction.

<sup>22</sup> Un fonds fiduciaire multilatéral (d'une valeur de 1,7 million d'USD), à l'appui de la Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural (CIRADR), a également été mis en œuvre sur la période considérée. Étant donné que ce fonds était destiné à couvrir les dépenses liées à la CIRADR, il est examiné dans la section du rapport consacrée aux ateliers et aux événements.



des contributions provenant des projets mentionnés ci-dessus. Ainsi, environ 300 000 USD des fonds d'affectation spéciale pour les Directives volontaires ont été consacrés à l'élaboration de guides de mise en œuvre dans les domaines de l'eau, des forêts et des pêches. Avant cela, quelque 840 000 USD de l'initiative de démarginalisation des pauvres par le droit avaient été alloués à FOE, FIP, LEGN et ESW pour des travaux sur les RFDA.

### Ressources financières disponibles pour les projets de terrain

75. Sur la période considérée, la FAO a exécuté 42 projets de terrain (d'une valeur de 36,4 millions d'USD) portant uniquement sur des questions liées aux RFDA (annexe 2). Trois unités ont été particulièrement actives dans le rôle d'unités techniques chef de file: l'Équipe des régimes fonciers (LTT), NRL et LEGN. La majorité des projets étaient des projets du PCT (24), suivis par des programmes de coopération FAO/gouvernements (10), des programmes communs des Nations Unies (4), des fonds fiduciaires unilatéraux (2) et des projets d'urgence et de reconstruction (2). Ces projets de terrain ont été financés en grande partie par des partenaires fournisseurs de ressources – qui ont investi 21,8 millions d'USD dans des programmes de coopération FAO/gouvernements, 3 millions d'USD dans des programmes communs des Nations Unies et 2 millions d'USD dans des projets d'urgence et de reconstruction – et par les pays membres eux-mêmes, qui ont apporté 4 millions d'USD à travers les fonds fiduciaires unilatéraux. La FAO a contribué à hauteur de 5,4 millions d'USD au titre du PCT. La ventilation régionale est indiquée ci-après.

Tableau III-5. Projets de terrain par région et par type, 2006-2011

Région	Programme de coopération FAO/gouvernements	Projet d'urgence et de reconstruction	PCT	Programme commun des Nations Unies	Fonds fiduciaire unilatéral	Total
Afrique	5	1	6	2	1	15
Asie-Pacifique	2	1	3	1	0	7
Europe	0	0	8	0	0	8
Monde	2	0	1	0	0	3
Amérique latine et Caraïbes	1	0	6	1	1	9
Total général	10	2	24	4	2	42

Source: FPMIS

76. L'équipe d'évaluation note que beaucoup de projets mis en œuvre par la FAO, outre ceux mentionnés plus haut, comprenaient des activités liées aux RFDA, même s'il n'en était pas toujours fait état ou si leur intitulé ne l'indiquait pas. Ayant procédé à l'examen systématique de tous les projets de la FAO non liés à des urgences, dotés d'un budget supérieur à 2 millions d'USD et approuvés depuis 2006, l'équipe d'évaluation a établi que quelque 19 pour cent de ces projets faisaient référence à des éléments des RFDA, soit en tant qu'activités du projet, soit en tant que difficultés à surmonter. Sur ces 19 pour cent, seulement un quart des projets avaient été recensés par le personnel de la FAO comme étant liés aux RFDA. Cet aspect est abordé plus en détail à la section VI, sous l'intitulé « Éléments RFDA dans les projets non-RFDA ».

### Ressources humaines disponibles pour les travaux sur les RFDA

77. La plupart des postes du cadre organique traitant des questions liées aux RFDA se trouvent au sein de l'Équipe des régimes fonciers (LTT). Les effectifs de l'équipe LTT actuellement financés au titre du Programme ordinaire (août 2011) se composent d'un administrateur général (D1) et de quatre postes techniques. En outre, six postes de durée déterminée ont été créés grâce à des financements extrabudgétaires: un cadre associé, trois fonctionnaires techniques travaillant

sur des projets normatifs (deux sur les Directives volontaires et un sur le projet Solutions pour une administration foncière ouverte) et deux fonctionnaires techniques travaillant sur des projets d'investissement (financés par le programme de coopération FAO/Banque mondiale). Plusieurs consultants ont également été mis à disposition. L'effectif total travaillant sur les régimes fonciers à temps plein ou à temps partiel au sein de NRC, NRL, ESW et LEGN est resté relativement stable, et a même augmenté dernièrement par rapport à 2006. Les principaux changements ont porté sur la localisation (au Siège, pour une grande part) et la source de financement des nouveaux postes (extrabudgétaire, principalement).

**Tableau III-6. Postes du cadre organique de la FAO travaillant sur les RFDA (toutes sources de financement confondues)**

Année	LTT		NRL		LEG		ESW		Rég./Sous-rég.		Total	
	PO	EB	PO	EB	PO*	EB	PO*	EB	PO	EB	PO	EB
2006	6	0	0	0	0,5	1	0,5	1	3	0	9	2
2007	6	0	0	0	0,5	1	0,5	1	1	0	7	2
2008	6	1	0	0	0,5	1	0,5	0	1	0	7	2
2009	6	2	0	0	0,5	1	0,5	0	1	0	7	3
2010	5	6	1	0	0,5	1	0,5	0	1	0	7	7

\* comprend les effectifs travaillant à temps partiel sur les questions relatives aux RFDA

Source: équipe d'évaluation, d'après des informations fournies par NR et le système PIREs

78. Les bureaux régionaux et sous-régionaux<sup>23</sup> comptent dix postes de fonctionnaires chargés des terres et des eaux. Cependant, aucun de ces fonctionnaires ne s'occupe spécifiquement des questions liées aux RFDA<sup>24</sup>. Par voie de conséquence, la plus grande partie du travail dans ce domaine s'effectue au Siège, à Rome, les exceptions étant le Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale, qui dispose de son propre spécialiste des régimes fonciers, et le Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes, qui a récemment embauché un spécialiste des régimes fonciers applicables aux ressources naturelles. Les unités techniques chargées des pêches, des forêts, des espèces sauvages et de l'eau n'ont pas de postes RFDA non plus (même si certains spécialistes régionaux tels que les spécialistes des forêts et des espèces sauvages du Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique et du Bureau régional pour l'Afrique ont pris en compte les questions liées aux RFDA dans leurs programmes de terrain respectifs). Dans le cas des pêches, des contributions en nature sur ces questions sont apportées par deux fonctionnaires techniques. Pour les forêts, trois fonctionnaires techniques au Siège sont chargés des questions liées aux RFDA, mais à temps partiel uniquement. Par le passé, un consultant à plein temps a été engagé sur des ressources extrabudgétaires pour travailler sur ce domaine. Un poste de « Spécialiste du foncier forestier » devrait être créé en 2013 pour assurer le suivi de l'application des guides de mise en œuvre pour les forêts associés aux Directives volontaires. Dans le cas de l'eau, des contributions ponctuelles sont apportées par deux fonctionnaires techniques. Un poste vacant dans le domaine « Eau et institutions » devrait être pourvu courant 2011, ce qui permettra de renforcer la capacité de la FAO à traiter les questions de droits d'utilisation de l'eau dans le contexte des projets d'irrigation.

<sup>23</sup> Ces bureaux comprennent les cinq bureaux régionaux et les bureaux sous-régionaux pour l'Amérique centrale, les Caraïbes, l'est du Proche-Orient, l'Afrique australe et l'Afrique orientale.

<sup>24</sup> En 2011, un poste de « Spécialiste des terres, des ressources naturelles et des régimes fonciers » a été créé et pourvu dans le Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes. Un poste de « Spécialiste des régimes fonciers et de la gestion des terres » créé en 2010 dans le Bureau régional pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord n'a pas encore été pourvu.

## Partenariats et alliances

79. Pour s'acquitter de son mandat, la FAO collabore avec un large éventail de partenaires, notamment d'autres organismes des Nations Unies, des partenaires fournisseurs de ressources, des organisations intergouvernementales, des organisations de la société civile, des établissements universitaires et des centres de recherche (voir les exemples fournis dans le tableau III-7 ci-après). Dans le cadre de ces partenariats, la FAO élabore des normes et des standards internationaux, établit des bases de données et des ressources documentaires, met en place et assure des services techniques pour les projets de terrain, etc. Plusieurs de ces partenariats (comme celui avec la Banque mondiale, ONU-Habitat et le FIDA) existent depuis longtemps et sont considérés comme des alliances clés pour la réalisation de différents produits normatifs (comme les Directives volontaires). Certaines de ces activités conjointes sont examinées dans les sections correspondantes de ce rapport. L'annexe 3 présente une analyse de la manière dont sont perçus les partenariats entre la FAO et des parties prenantes externes dans le domaine des régimes fonciers et des droits applicables aux ressources naturelles et de l'accès à celles-ci.

**Tableau III-7. Exemples de partenariats clés<sup>25</sup>**

Organismes des Nations Unies	Partenaires fournisseurs de ressources	Organisations intergouvernementales	Organisations de la société civile	Établissements universitaires et centres de recherche
ONU-Habitat FIDA PNUD CNUCED CEA ONU-Eau ONU-REDD	Banque mondiale Union européenne Allemagne Suisse Finlande Pays-Bas Norvège Royaume-Uni	Commission de l'Union africaine	Coalition internationale pour l'accès à la terre Réseau d'information et d'action pour le droit à se nourrir IPC Oxfam Fédération internationale des géomètres WWF, etc.	Institut international pour l'environnement et le développement IFPRI CIFOR Institut international de gestion des ressources en eau

## IV. Secteur foncier: Évaluation des résultats de 2006-2010

80. La présente section du rapport évalue principalement le soutien de la FAO aux RFDA, dans le secteur foncier, soutien qui, pour des raisons descriptives, est subdivisé en travaux normatifs et activités opérationnelles. Comme expliqué dans l'Encadré IV-1, cette subdivision entre les travaux normatifs de la FAO et ses programmes de coopération technique n'est pas entièrement satisfaisante. Lorsque l'on recourt à cette catégorisation, on s'est efforcé d'examiner les liens existant entre les activités normatives destinées à produire des biens publics mondiaux, à l'appui des RFDA et les mesures prises pour faire en sorte que ceux qui en ont besoin puissent y accéder.

<sup>25</sup> Pour une liste plus détaillée des partenaires, reportez-vous à la métasynthèse des précédentes évaluations fournie à l'annexe 5 (paragraphe 57 à 61).

#### Encadré IV-1: Travaux normatifs et activités opérationnelles de la FAO

**Interdépendance des activités normatives et opérationnelles:** Il est en grande mesure artificiel d'examiner le rôle normatif de la FAO indépendamment de ses activités opérationnelles. Les deux types d'activités sont non seulement largement interdépendants, mais ils se renforcent aussi mutuellement: la qualité des activités de la FAO sur le terrain est assurée par l'apport constant de ressources normatives. De même, le travail normatif de la FAO est constamment renforcé par les enseignements tirés du terrain. C'est l'association de ses activités normatives et opérationnelles, ainsi que sa capacité à surmonter leur division dans ses programmes, qui donnent à la FAO son avantage comparatif et expliquent la « valeur ajoutée » unique qu'elle est capable d'apporter à ses États Membres.

**Objectif des produits normatifs:** Destinés à être utilisés comme guides ou références scientifiques ou techniques en vue d'applications mondiales/universelles; destinés à la FAO, aux États Membres et à la communauté internationale pour élaborer des normes et méthodes communes; destinés à fournir un apport pour la préparation de règles, critères, approches et méthodologies normatives ou autres activités similaires du Programme ordinaire.

Source: <http://www.fao.org/docrep/W8462F/W8462F00.htm>

81. On peut suivre trois méthodes pour décrire et évaluer les activités normatives réalisées dans la période allant de 2006 à 2010:
  - analyse chronologique, examinant les réalisations de chaque exercice biennal (2006-2007, 2008-2009, 2010-2011) par rapport aux produits biennaux prévus dans le Programme de travail et budget;
  - examen des domaines thématiques abordés par LTT (amélioration de la gouvernance des régimes fonciers, amélioration de l'accès à la terre grâce à la redistribution, amélioration de l'accès à la terre par la location, etc.), par exemple comme indiqué par LTT (FAO 2010a) et répertorié parmi ses onze contributions à l'amélioration de l'accès à la terre, depuis 1994;
  - prise en compte des produits issus des activités normatives et opérationnelles, au cours de la période quinquennale à l'étude.
  
82. La troisième solution a été retenue, c'est-à-dire la description des produits et l'évaluation de leur contribution au programme global de LTT et à la réalisation des objectifs mondiaux de base de la FAO et de ses membres. Il faut se rappeler, lorsque l'on adopte cette approche, que les différents produits normatifs sont simplement des composantes d'un programme plus vaste, qui doit lui aussi être évalué dans sa globalité. En outre, lors de l'évaluation des travaux portant sur une période de cinq ans, il faut éviter de juger des projets en cours, comme les travaux sur les Directives volontaires ou les mesures prises par la FAO face à l'acquisition à grande échelle de terres, qui n'ont pas encore été mis pleinement en application. Ces activités en cours sont évaluées à la section V du présent rapport, traitant des principaux thèmes et domaines d'activité transversaux.

#### **Travaux normatifs de l'Équipe chargée des régimes fonciers**

83. La présente section inclut les publications, conférences et ateliers de LTT. Elle couvre aussi des projets techniques, comme les Solutions pour une administration foncière ouverte (SOLA). La liste complète des produits normatifs est reproduite à l'Annexe 7.

## Publications

84. La plupart des publications de la FAO sur les régimes fonciers correspondent à la description des produits normatifs figurant dans l'Encadré IV-1. On classe également parmi les produits normatifs les travaux de recherche effectués en vue de l'élaboration de normes.
85. Parmi les collections affichées sur le site web de la FAO sur les régimes fonciers, la plus ancienne est la revue biennale intitulée 'Réforme agraire, colonisation et coopératives agricoles', qui remonte à 50 ans et peut être consultée, pour les 20 dernières années, sur le site des régimes fonciers, à la rubrique «Ressources d'information». Au cours de la période 2006-2010, six numéros ont été publiés, chacun étant consacré à divers aspects des régimes fonciers, avec peu de référence à la «colonisation» ou aux «coopératives agricoles». Cette revue portant un titre d'un autre âge avait aussi un format désuet et elle a été remplacée, en 2010, par la «Revue des questions foncières», qui s'adresse à des lecteurs du secteur public et privé. Lors de l'annonce de cette nouvelle revue, LTT a exprimé le souhait que celle-ci réussisse à attirer des articles de qualité, axés sur les questions pratiques, ainsi que des contributions du monde universitaire et qu'elle soit lue par les experts mondiaux s'occupant des RFDA.<sup>26</sup>
86. Les «Études sur les régimes fonciers» sont décrites comme étant «des exposés concis explorant le domaine, souvent complexe et sujet à controverse, du régime foncier, en particulier dans ses interactions avec la sécurité alimentaire, la réduction de la pauvreté et le développement rural». Cette collection s'adresse à des spécialistes travaillant dans le domaine des régimes fonciers et de l'administration des terres. En tout, dix numéros de cette collection ont été produits depuis 2005. Deux d'entre eux ont été produits au cours de la période couverte par l'évaluation: le n° 10, «Expropriation des terres et compensation», guide bien conçu et rédigé avec soin, préparé par un groupe de travail éminent, comprenant trois avocats de réputation internationale, ayant une expérience pratique de la rédaction de textes de loi ayant trait aux questions foncières; et le n° «Bonne gouvernance des régimes fonciers et de l'administration des terres», qui dévoile sans ambages certains abus commis par des organismes publics chargés de l'administration des terres. Il se révélera certainement utile pour la formation en cours d'emploi des administrateurs des terres.
87. La collection «Notes sur les régimes fonciers», qui s'adresse principalement aux ONG, a été lancée en janvier 2004 avec le numéro intitulé «Baux agricoles». Il a été suivi par «Améliorer la parité hommes-femmes en matière d'accès à la terre» en janvier 2006. Ces deux numéros, disponibles en anglais, arabe, espagnol et français, ont eu plusieurs éditions. Ces publications, bien conçues et rédigées, s'inspirent de numéros équivalents de la collection «Études de la FAO sur les régimes fonciers», mais jusqu'à présent, seulement deux numéros ont été publiés, ce qui amène à s'interroger sur les raisons de cette faible fréquence, étant donné que les coûts marginaux de production de ces synthèses doivent être assez modiques. Il serait en effet utile que d'autres études sur les régimes fonciers, comme le n° 10 «Expropriation des terres et compensation», soient résumées dans une «Note sur les régimes fonciers».
88. La «Série de la FAO sur les politiques foncières» présente des informations sur divers aspects des régimes fonciers, destinées aux décideurs et à leurs conseillers et comprend des recommandations importantes sur les politiques applicables à ce domaine. À ce jour, deux numéros seulement ont été publiés, le n° 1, «Accession à l'Union européenne et données foncières en Europe centrale et orientale» et le n° 2, «Opportunités de renforcer le

---

<sup>26</sup> Lorsque le présent document a été rédigé, seuls deux numéros avaient été publiés et toute évaluation serait donc prématurée.

remembrement des terres dans les programmes de développement rural de l'Union européenne»; il s'agit, dans un cas comme dans l'autre, de bons exemples de travaux normatifs de la FAO qui sont renforcés par les enseignements tirés sur le terrain, mais ces numéros n'intéresseront probablement que les pays candidats à l'adhésion à l'UE.

89. Les «Manuels de la FAO sur les régimes fonciers» offrent «des avis et des informations techniques détaillées sur les régimes fonciers pour appuyer la réalisation des projets et les activités de formation sur le terrain». Le Manuel n° 1, «Manuel d'opérations des projets pilotes de remembrement agricole en Europe centrale et orientale» donne des informations pratiques sur la conception de projets pilotes de remembrement agricole en Europe centrale et orientale et vient compléter d'autres publications produites par LTT sur la question. La préparation du Manuel n° 2 «Gestion alternative des conflits fonciers» était étroitement liée au Programme de soutien aux moyens d'existence; il a été établi en collaboration avec la Coalition internationale pour l'accès à la terre et s'inspire des expériences acquises en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Le troisième Manuel «Évaluation et réponses possibles aux questions foncières dans la gestion des risques de catastrophes», publié en 2011, est le fruit de la collaboration entre la FAO, l'ONU-HABITAT et le Groupe de travail thématique du Comité permanent interorganisations sur le relèvement accéléré. Il est conçu pour former le personnel participant aux interventions destinées à faire face à des situations d'urgence dues à des catastrophes naturelles, qui se font plus fréquentes et plus intenses à cause des changements climatiques. Ce manuel, qui peut être utilisé pour la formation collective ou comme instrument convivial pour l'autoapprentissage, cherche à faire comprendre comment les arrangements en matière de régimes fonciers peuvent être bouleversés par les catastrophes et pourquoi il est important de bien saisir les questions liées aux régimes fonciers et d'assurer une bonne gouvernance des terres. Il est subdivisé judicieusement en cinq modules et constitue indéniablement un ouvrage remarquable.
90. Depuis 2008, LTT a supervisé 20 «documents de travail sur les régimes fonciers». Les deux premiers ont été préparés, en collaboration avec l'Institut international pour l'environnement et le développement, pour la «Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale: les défis du changement climatique et des bioénergies». Ces documents examinaient les effets de l'expansion de la production de biocarburants et des changements climatiques sur les politiques et régimes fonciers. Les documents de travail allant du n° 3 au n° 18 sont des documents d'orientation servant à préparer 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». Ils portent sur des questions de gouvernance des terres et des ressources naturelles qui se posent dans des régions spécifiques ou traitent de questions génériques (par exemple, droits fonciers des femmes ou droits communaux en Afrique, et droits de propriété commune en Asie). Il y a également un document de travail sur la bonne gouvernance des terres et des ressources naturelles, du point de vue de la société civile, préparé par des OSC. D'autres documents donnent des orientations sur les dimensions institutionnelles et juridiques des Directives volontaires, au niveau international. Tous les documents puisent des informations dans l'abondante documentation internationale disponible sur la question. On trouve, parmi les auteurs de ces documents, des universitaires, des consultants internationaux et du personnel de LTT et d'autres départements, y compris des agents de terrain. Ainsi, les informations recueillies dans le cadre d'activités opérationnelles sont utilisées dans le processus normatif. Le document de travail n° 11, «Pour une meilleure gouvernance des terres» a été préparé en collaboration avec l'ONU-HABITAT. La plupart des documents ont été publiés uniquement en anglais, mais quelques-uns sont aussi disponibles en français ou en espagnol. Ces documents s'adressent aux rédacteurs des Directives volontaires,

aux délégués participant aux ateliers consultatifs et à ceux qui ont été associés à la consultation par voie électronique.

91. Le site web de la FAO sur les régimes fonciers comprend aussi une page intitulée «Recueil de documents». Huit documents ont été publiés au cours des cinq dernières années, en collaboration avec d'autres organismes. Les deux plus récents - le dernier étant un résumé du document précédent - portent sur la gestion des questions foncières pendant des situations d'urgence dues à des catastrophes naturelles au Mozambique, en Équateur, au Honduras, en Indonésie, aux Philippines et au Bangladesh; ils ont été publiés conjointement par la FAO, l'ONU-HABITAT et le Groupe de travail thématique du Comité permanent interorganisations sur le relèvement accéléré. Les implications à long terme des situations d'urgence sur les terres et la propriété font l'objet du Manuel «Restitution des logements et des biens des réfugiés et des personnes déplacées: mise en œuvre des principes de Pinheiro», établi par la FAO, l'IDMC, l'OCHA, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, l'ONU-HABITAT et le HCR. On trouve également parmi le «Recueil de documents» l'important «Compendium du genre et de la terre», un projet de la Banque mondiale, de la FAO (ESW) et du FIDA, ainsi que deux études bien connues de l'Institut international pour l'environnement et le développement, publiées en collaboration avec le FIDA, qui traitent des acquisitions à grande échelle de terres. Vu l'importance de ces publications, il serait indiqué de rebaptiser cette collection «Travaux importants en collaboration».
92. **Une analyse des citations** a été entreprise pour une série de publications produites par LTT entre 2006 et 2010<sup>27</sup> (voir l'Annexe 8, Analyse des citations et consultations du site web). La publication de la FAO la plus souvent citée pendant la période à l'étude était « Accaparement des terres ou opportunités de développement? Investissements agricoles et transactions foncières internationales en Afrique», produite en 2009 dans le cadre du partenariat avec l'Institut international pour l'environnement et le développement et le FIDA<sup>28</sup>. La seconde publication la plus souvent citée était l'Étude n° 9 de la FAO sur les régimes fonciers (2007), intitulée «Bonne gouvernance des régimes fonciers et de l'administration des terres»<sup>29</sup>. L'analyse des citations révèle que les publications produites en partenariat avec une autre organisation (Institut international pour l'environnement et le développement, FIDA ou Banque mondiale) sont en général citées plus fréquemment. Malheureusement, l'analyse des citations ne couvre pas certains des lecteurs les plus importants visés par les publications de la FAO sur les régimes fonciers, à savoir les gouvernements et les organisations de la société civile. Il n'existe aucun moyen simple de rechercher des produits non publiés des gouvernements ou des OSC qui feraient référence aux publications de la FAO sur les régimes fonciers.
93. **Évaluation des publications et du site web de LTT:** L'équipe d'évaluation a été favorablement impressionnée par l'étendue, la teneur et la présentation des nombreuses publications produites et affichées sur le Portail des régimes fonciers, qui montrent bien que l'équipe de LTT avait accès à une large gamme de compétences techniques. On ne peut mettre en doute la pertinence et l'utilité d'une bonne partie du matériel, qui mérite une reconnaissance supérieure à celle dont il fait actuellement l'objet parmi les spécialistes et le monde universitaire. On doit se demander si les lecteurs visés par LTT ont un accès suffisant à ses travaux normatifs, étant donné que la plupart des documents n'existent qu'en anglais et que le moyen de communication préféré reste les ouvrages imprimés dans une bonne partie du monde en développement. Comme l'a révélé une étude récente sur les travaux de la FAO au Mozambique

---

<sup>27</sup> Celles de 2011 ont été jugées trop récentes pour apparaître dans une recherche de résultats.

<sup>28</sup> Auteurs: Lorenzo Cotula, Sonja Vermeulen, Rebeca Leonard et James Keeley.

<sup>29</sup> Auteurs: Richard Grover, Mika-Petteri Töhrönen, David Palmer et Paul Munro-Faure.

(FAO 2011e), il y a souvent des problèmes d'accès à l'Internet, même dans les capitales, et une pénurie chronique d'imprimantes électroniques et de cartouches d'encre. L'anglais est de plus en plus utilisé, mais le portugais reste de loin la langue préférée. La rétro-information envoyée au Siège à propos des travaux accomplis par la FAO au Mozambique est excellente, mais il faudrait redoubler d'efforts pour faire en sorte que l'information circule aussi dans l'autre sens.

94. Selon LTT, dès que l'occasion se présente, des centaines de copies imprimées de publications sélectionnées sont distribuées, par exemple lors d'ateliers, y compris ceux réalisés en Europe, ou lors des nombreuses consultations portant sur les Directives volontaires. Plusieurs répondants questionnés lors de l'atelier sur l'administration des terres, tenu à Budapest en juin 2011, ont souligné spontanément l'utilité des publications de la FAO distribuées pendant les ateliers, dont plusieurs avaient été préparées pour l'occasion. La distribution de CD-ROM peut aider à surmonter nombre des contraintes rencontrées lors de la «commercialisation» des documents, mais il reste à savoir si cette option a été suffisamment exploitée. Cinq CD-ROM seulement sont annoncés sur le site web des régimes fonciers et ils traitent essentiellement de sujets spécialisés (comme la délimitation participative des terres, la gestion des conflits fonciers, etc.). Une exception est le «Thésaurus multilingue du foncier», préparé en anglais, chinois, espagnol et français, qui cherche à rendre compte des différences socioculturelles dans le foncier, en fonction des contextes linguistiques.
95. Quel que soit le critère retenu, les publications et les pages web de la FAO sur les régimes fonciers constituent une ressource des plus précieuses. Elles peuvent transmettre des informations utiles et détaillées aux administrateurs des terres, aux acteurs de la société civile, aux chercheurs et aux universitaires; l'équipe d'évaluation estime toutefois que les informations actuellement disponibles sur les opérations de terrain sont insuffisantes. S'il n'est pas possible de fournir de telles informations, alors la page devrait être supprimée et les utilisateurs devraient être réorientés vers des liens régionaux, sous-régionaux ou nationaux. Mise à part cette observation, la portée et la teneur du site web sur les régimes fonciers sont tout à fait exceptionnelles et leur réputation ne peut que s'étendre. Plusieurs répondants, qui étaient pourtant familiers avec les questions de RFDA, ont fait remarquer qu'ils ne se rendaient que très rarement sur le Portail de la FAO consacré aux régimes fonciers. L'équipe d'évaluation pense qu'il faut trouver le moyen de faire une plus large publicité à ce site, ainsi qu'à la base de données sur la parité et les droits fonciers et aux publications du Service droit et développement de la FAO concernant les questions foncières. Il faudrait aussi rendre plus facile et plus convivial l'accès aux sites web concernant les questions de RFDA (dont la structure actuelle reflète en grande partie la compartimentation de la FAO en différentes divisions et ne fournit pas de liens vers du matériel apparenté disponible dans d'autres divisions). Les publications ne sont utiles que si elles sont lues, et on ne sait pas, actuellement, quel est le nombre de lecteurs.

### **Conférences et ateliers**

96. Pendant la période à l'étude (2006-2010), la FAO a organisé une grande conférence et plusieurs ateliers, dans le cadre de son programme normatif concernant les questions de RFDA. Ces événements sont conçus comme des tribunes permettant de mettre en commun des idées et des expériences. Ils constituent une plateforme utile pour l'échange de connaissances entre les diverses parties prenantes, mais aussi entre les parties prenantes, la FAO et ses partenaires.



Trois des principaux ateliers et conférences organisés par la FAO durant cette période sont décrits plus en détail ci-après<sup>30</sup>.

97. **CIRADR**: Porto Alegre, Brésil (mars 2006). La Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural a été organisée par la FAO en mars 2006, en partenariat avec le gouvernement brésilien. Le FIDA et des organisations confessionnelles d'Allemagne et des Pays-Bas ont également aidé à financer les coûts.

**Encadré IV-2: Principaux objectifs de la CIRADR<sup>31</sup>**

- Promouvoir la compréhension, l'apprentissage et un dialogue constructif sur la réforme agraire, le développement agricole durable et la lutte contre la pauvreté;
- Encourager les partenariats entre les gouvernements, les organisations de producteurs, les coopératives, les institutions internationales, les donateurs et les organisations de la société civile afin d'assurer un accès plus équitable des pauvres à la terre, à l'eau, aux ressources naturelles, aux intrants agricoles, aux marchés et aux services d'appui rural et de renforcer le rôle des pauvres dans la prise de décisions et la gestion de leur propre développement.

98. La Conférence était ouverte à toutes les parties prenantes qui souhaitaient y participer, y compris les gouvernements, les organisations de la société civile (OSC), la communauté scientifique, les associations paysannes et les organisations internationales, dans le but de favoriser une très large participation. En l'occurrence, la CIRADR a été une entreprise de grande ampleur, qui a réuni 92 des 180 États Membres de la FAO et 1 400 participants individuels.
99. Dès le début, la FAO a eu pour principal souci de faire en sorte que la CIRADR affirme clairement le lien important existant entre la sécurité des régimes fonciers et la sécurité alimentaire. En novembre 2004, les Directives volontaires sur le droit à l'alimentation<sup>32</sup> ont été adoptées par la cent vingt-septième session du Conseil de la FAO, et à cette occasion, LTT a aidé à préparer les textes sur les régimes fonciers et les directives sur l'accès aux ressources et aux moyens de production. En 2005, LTT a commencé à travailler sur la gouvernance des régimes fonciers et a cherché le moyen d'intégrer les Directives volontaires sur le droit à l'alimentation dans la réforme foncière. Les membres de l'Équipe des régimes fonciers de la FAO, en poste à Rome, ont été au cœur des préparatifs de la conférence de 2006, et ont notamment organisé des conférences électroniques pour obtenir l'accord des parties prenantes sur l'ordre du jour, ce qui a été loin d'être simple.
100. De l'avis de beaucoup d'activistes de la société civile s'occupant des droits fonciers, la «réforme agraire» était une invention de la Guerre froide, destinée à contrecarrer la «réforme foncière» communiste. Les prescriptions de «l'Alliance pour le progrès» sur la «réforme agraire» invitaient instamment les gouvernements à ne pas se limiter à une redistribution des terres et à appuyer d'autres mesures de développement rural, comme l'amélioration du crédit agricole, la création de coopératives pour l'approvisionnement en intrants agricoles et pour la commercialisation et la mise en place de services de vulgarisation afin de faciliter l'exploitation productive des terres redistribuées. Même si ces mesures étaient valables sur le plan conceptuel, les activistes s'occupant des droits fonciers estiment qu'elles ont pour effet de

---

<sup>30</sup> Les consultations régionales organisées dans le cadre du processus d'établissement des Directives volontaires représentaient une part importante des travaux normatifs de la FAO au cours de cette période, mais elles sont décrites séparément, dans la section consacrée aux Directives volontaires.

<sup>31</sup> <http://www.fao.org/Participation/icarrd-lessons.html>

<sup>32</sup> <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825e/y9825e00.htm>

décourager les gouvernements à faire quelque chose, jusqu'à ce qu'ils soient en mesure d'appliquer l'ensemble de ces prescriptions. En outre, lors de la CIRADR, le mouvement international pour les droits fonciers s'est opposé aux institutions financières internationales à propos de la redistribution des terres axée sur le marché. Vu le grand intérêt porté à ce débat, les organisateurs de la CIRADR ont accepté de transférer en plénière l'atelier facultatif sur la réforme agraire et les marchés.<sup>33</sup>

101. Au cours des entretiens de l'équipe d'évaluation, un certain nombre de parties prenantes a souligné que la CIRADR était un point de référence important dans le débat sur les régimes fonciers. Les répondants ont néanmoins estimé que malgré le message politique fort lancé par la CIRADR, la dynamique créée par cette Conférence n'a pas été mise à profit. Il existait ainsi un fossé entre les hautes attentes entourant la réforme agraire, dans le sillage de la CIRADR, et ce que la FAO et ses partenaires pouvaient effectivement réaliser.
102. LA CIRADR reste toutefois le forum où la notion de directives volontaires pour la gouvernance foncière a été acceptée par la communauté internationale et a acquis sa légitimité. Le rapport final de la Conférence mentionne, au paragraphe 29, la possibilité d'envisager la préparation de directives volontaires sur la réforme agraire et le développement rural<sup>34</sup> s'inspirant des «Directives volontaires de la FAO à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale».
103. En mars 2006, l'Union africaine, la Commission économique pour l'Afrique et la Banque africaine de développement ont lancé, en association avec la CIRADR, leur initiative visant à élaborer «un cadre et des directives de politiques et de réformes foncières en Afrique»<sup>35</sup>. LTT a fourni une assistance technique pour appuyer ce processus.<sup>36</sup> Au cours de la période 2006-2008, LTT a participé activement aux travaux préparatoires réalisés en vue de l'élaboration des «Directives volontaires de la FAO pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts, dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale», mais le début officiel du processus a été remis à 2009, quand les financements extrabudgétaires requis pour les consultations ont été disponibles.
104. **Évaluation de la CIRADR:** Une évaluation rigoureuse de la CIRADR, effectuée selon les critères types de l'OCDE, devrait examiner ses effets en fonction des objectifs énoncés (voir l'encadré IV-): effets positifs et négatifs, primaires et secondaires, escomptés ou inattendus. Un tel exercice ne peut pas être réalisé, dans le cadre de la présente évaluation. La Conférence a manifestement offert des possibilités de compréhension et d'apprentissage, qui resteront disponibles tant que le site web très utile de la CIRADR restera en ligne. Quant à l'établissement

---

<sup>33</sup> Comme l'a signalé le Professeur Michael Lipton dans son ouvrage récent sur la réforme agraire (2009, page 67), citant Herrera et coll., 1997, l'Équipe des régimes fonciers de la FAO a participé à ce débat. <ftp://ftp.fao.org/sd/sda/sdaa/LR97/ART5.pdf>

<sup>34</sup> Paragraphe 29, Rapport final de la CIRADR [http://www.icarrd.org/fr/icarrd\\_docs\\_decl.html](http://www.icarrd.org/fr/icarrd_docs_decl.html)

<sup>35</sup> Initiatives régionales de suivi de la CIRADR <http://www.icarrd.org/sito.html#>

<sup>36</sup> Le projet TCP/RAF/3115: «Appui au suivi de la CIRADR et à l'initiative africaine sur les politiques foncières, y compris dialogue régional entre les parties prenantes» (2008-2009) cherchait à contribuer à la sécurité des droits fonciers, à l'augmentation de la productivité, à des moyens d'existence plus sûrs et à une croissance économique et un développement durable à assises larges en Afrique (voir Appendice 6); de son côté, le projet du PCT «*Apoyo al seguimiento a la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural: Nuevos desafíos y opciones para revitalizar las comunidades rurales en Sudamérica*» (2009-2011), réalisé en Amérique latine et dans les Caraïbes, se propose de renforcer les capacités des organisations et des mouvements sociaux de base en Amérique du Sud, pour leur permettre de participer à la planification de nouvelles politiques de réforme agraire et de développement rural.

de partenariats entre les diverses parties prenantes, il faudrait effectuer de nouvelles recherches pour arriver à une conclusion ferme, mais selon la plupart des répondants clés interrogés par l'équipe d'évaluation, les résultats ont été, dans ce cas, inférieurs aux attentes initiales.<sup>37</sup>

105. S'agissant de l'efficacité et de l'efficacé de cette conférence, certains peuvent penser que la CIRADR est la dernière des grandes conférences de la FAO sur la réforme agraire et le développement rural, étant donné que ce type d'événement encourage en général les effets de tribune et les débats y sont plus animés qu'illuminés. Il existe probablement des moyens plus efficaces et efficaces de créer un consensus international reconnaissant l'importance des liens existant entre la sécurité foncière et la sécurité alimentaire, sans devoir recourir à de grandes conférences, où les débats débouchent parfois sur des litiges et des désaccords politiques<sup>38</sup>.
106. **Amélioration de la sécurité foncière pour les ruraux pauvres:** Nakuru, Kenya (octobre 2006). La même année, la FAO a organisé un atelier régional destiné à des participants d'Afrique subsaharienne, dans le cadre du programme de «démarginalisation des pauvres par le droit», financé par le Gouvernement norvégien. Cet atelier visait à fournir des éléments techniques pour informer le Groupe de travail sur les droits de propriété de la Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit, en rassemblant des représentants des gouvernements, des spécialistes, des universitaires, des ONG et des organisations internationales. Environ soixante participants ont assisté à cet atelier, d'une durée de trois jours.
107. Un éminent juriste<sup>39</sup> spécialiste du régime foncier et des droits de propriété en Afrique subsaharienne a été chargé par la FAO de rédiger un document-cadre, afin de:  
*«favoriser un débat détaillé, équilibré et objectif sur les questions rurales spécifiques auxquelles est confrontée l'Afrique subsaharienne, lorsqu'elle tente de renforcer les droits de propriété, pour jeter les bases d'un examen créatif du matériel empirique disponible, préparer les messages de la Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit et donner de nouvelles directives sur les problèmes à aborder, les questions à poser, les réponses possibles et les ouvrages à examiner... » (p. viii)<sup>40</sup>.*
108. Ce document-cadre, qui invite à la réflexion<sup>41</sup>, a été présenté et examiné lors de l'atelier, en même temps que huit études de cas (Ghana, Mali, Kenya, Tanzanie, Ouganda, Rwanda, Namibie et Mozambique) préparées par les autorités. Ces documents, ainsi que le document de synthèse établi par l'auteur du document-cadre, ont été affichés sur le site web de la FAO consacré aux régimes fonciers.<sup>42</sup> Quatre grandes questions ont été soulevées lors de l'atelier: le localisme,

---

<sup>37</sup> Des informations plus détaillées (en langue anglaise) sur les «enseignements tirés» peuvent être consultées à l'adresse <http://www.fao.org/Participation/icarrd-lessons.html>.

<sup>38</sup> Dans son livre intitulé *The Unpromised Land*, Demetrios Christodoulou (1990), un ex-fonctionnaire de la FAO (1960-1980) et conseiller sur les politiques de réforme agraire, évalue les résultats obtenus lors de la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural (CMRADR), tenue à Rome en 1979, selon trois critères: approfondissement et diffusion des connaissances en la matière; Renforcement de la volonté et de la capacité de prendre des mesures efficaces; et possibilités pour les populations rurales d'y participer et d'en retirer des bénéfices. Son analyse soulève des questions précises dans chaque cas.

<sup>39</sup> Professeur Patrick McAuslan

<sup>40</sup> <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/k0781e/k0781e00.pdf>

<sup>41</sup> <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/k0781e/k0781e00.pdf>

<sup>42</sup> <http://www.fao.org/nr/tenure/infores/ltpapers/en/>

comme base de la gestion des terres; le rôle du régime foncier coutumier; l'accès à l'information, à la justice et à la formation; et la parité hommes-femmes.<sup>43</sup>

109. **Évaluation de l'atelier de Nakuru:** Les répondants ont évalué positivement l'atelier. Ils ont apprécié les possibilités d'échange de données d'expérience et de connaissances. L'objectif de l'atelier, à savoir fournir des intrants à la Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit, a été atteint, comme le montre la place faite aux quatre questions mises en exergue par l'atelier dans le rapport de la Commission intitulé «Making the Law Work for Everyone», Volume I et II (2008)<sup>44</sup>, à la préparation duquel a également contribué le Chef de LTT.
110. **Ateliers régionaux organisés en Europe:** Depuis 2002, la FAO a organisé, presque tous les ans, des ateliers régionaux destinés aux spécialistes européens de l'administration des terres, pour leur permettre d'échanger des données d'expérience et des connaissances. La première série d'ateliers a été financée par un fonds fiduciaire de la République tchèque. Depuis 2007, les ateliers sont organisés à l'occasion de FARLAND<sup>45</sup>, avec un appui financier des Pays-Bas. Les ateliers portaient essentiellement sur des thèmes qui intéressaient l'Europe centrale et orientale, comme le remembrement des terres, les réserves foncières et l'administration des terres en général.
111. L'atelier le plus récent s'est tenu à Budapest en juin 2011<sup>46</sup>. Comme suggéré par les participants aux ateliers précédents, celui-ci portait sur les techniques d'évaluation des terres et sur l'abandon des terres. Les membres de l'équipe d'évaluation ont assisté à cet atelier afin de recueillir l'opinion des participants quant à l'utilité générale des travaux de RFDA réalisés par la FAO dans la région, ainsi que de la série d'ateliers<sup>47</sup>.
112. **Évaluation:** Dans l'ensemble, les participants accordent une note élevée aux ateliers régionaux. Ils estiment en effet que ceux-ci offraient une possibilité appréciable d'échange de vues entre les participants, la FAO et des experts invités connaissant bien les problèmes fonciers de la région. Les participants ont pu appliquer concrètement les connaissances acquises pendant les ateliers dans les activités réalisées dans leur pays d'origine, parfois avec un appui financier du PCT de la FAO (notamment en Serbie, en Macédoine et en Albanie, voir tableau IV-2). Ils se sont aussi félicités de la distribution de copies imprimées de publications de la FAO à l'occasion des ateliers. Les ateliers sont conçus pour recueillir des contributions équilibrées de parties prenantes provenant de pays d'Europe occidentale et d'Europe orientale, mais certains participants d'Europe orientale ont exprimé le souhait d'examiner un plus grand nombre d'exemples provenant de pays situés au même stade de développement.

### **Solutions pour une administration foncière ouverte (SOLA)**

113. La sécurité foncière des populations urbaines et rurales dépend de l'aptitude des administrations foncières à tenir à jour les fichiers du cadastre de manière ordonnée, accessible et transparente. Dans de nombreux pays, les archives sur papier, qui souvent ne couvrent

---

<sup>43</sup> <http://www.fao.org/docrep/010/k1797e/k1797e00.htm>

<sup>44</sup> <http://www.undp.org/legalempowerment/reports/concept2action.html>

<sup>45</sup> FARLAND est un réseau de spécialistes européens de la mise en valeur des terres, géré par le Service de gestion des terres et des eaux du gouvernement néerlandais. Récemment, FARLAND et le réseau FAO de mise en valeur des terres en Europe ont fusionné, pour constituer 'LandNet'.

<sup>46</sup> Une liste des ateliers (en anglais) est disponible à l'adresse <http://www.fao.org/europe/activities/land-tenure/landconscce/en/>.

<sup>47</sup> Des informations sur la pertinence et l'utilité perçues des ateliers ont été rassemblées à l'aide d'un bref questionnaire et d'entretiens individuels avec 11 participants.

qu'une faible partie du territoire, sont tenues de façon désordonnée, en raison d'un mauvais entreposage des données, de manutentions répétées ou de pièces mal classées ou enlevées sans autorisation. Les retards dans le traitement des données provoquent l'accumulation de milliers de dispositions qui ne peuvent pas prendre effet, juridiquement parlant, tant qu'elles ne sont pas enregistrées. Vu ces difficultés, les transactions portant sur des droits formels se font officieusement, très souvent par l'intermédiaire d'agents qui offrent leurs services pour aider les demandeurs à «éviter de faire la file». Leur rétribution vient renchérir le coût des transactions et pour ces raisons et d'autres encore, les pièces officielles ne sont plus guère utilisées.

114. Ces dernières années, on a pensé que la solution était d'informatiser les registres fonciers, à l'aide d'un logiciel breveté, mais ce processus s'est souvent révélé plus compliqué que prévu. Des problèmes de numérisation des registres fonciers disponibles sous forme imprimée sont apparus. Mises à part des inexactitudes dans les données d'origine, il arrive parfois que les catégories foncières locales ne se conforment pas facilement à des logiciels importés, qui sont produits sous licence et ne peuvent donc pas être adaptés. On constate, presque toujours, une pénurie de personnel qualifié en technologies de l'information, capable de saisir les données et de remédier aux erreurs. L'assistance technique importée n'est pas non plus une solution, à moins que du personnel local ne soit formé comme il convient pour prendre le relais, ce qui n'est pas toujours réalisable dans le cadre des contrats limités dans le temps conclus avec les prestataires de services. Les problèmes peuvent s'aggraver lorsque différents logiciels sont introduits dans un pays, dans le cadre de projets fonciers financés par différents donateurs. Dans les zones où l'urbanisation progresse rapidement, on note aussi des problèmes lorsque l'enregistrement des terres en milieu urbain et rural est confié à des autorités différentes.
115. Comme si ces problèmes ne suffisaient pas, le cadastre conventionnel n'est pas facile à adapter pour enregistrer l'essentiel des transactions informelles et coutumières. Il faudrait disposer de logiciels plus souples et meilleur marché pour enregistrer et tenir à jour les données se rapportant aux droits fonciers introduits par le droit commun et le droit coutumier. Idéalement, le logiciel doit permettre l'inscription de droits formels, informels et coutumiers, dans un système d'«administration foncière ouverte».
116. Après une longue période de gestation, le projet de la FAO intitulé «Solutions pour une administration foncière ouverte» (SOLA), financé par la Finlande, a débuté en juin 2010, pour une durée prévue de trois ans. Ce projet cherche à rendre les systèmes informatisés de cadastre et d'enregistrement moins chers et plus durables, moyennant la mise au point de logiciels libres. Trois États Membres (le Ghana, le Népal et le Samoa) réalisent des projets pilotes de faible ampleur pour expérimenter le logiciel. Chacun de ces pays a une proportion élevée de terres détenues selon le droit coutumier, mais chacun est aussi très différent des autres. On peut espérer que ce projet encouragera l'emploi de logiciels d'un coût abordable, facilitant ainsi l'amélioration de la transparence et de l'équité du cadastre. Les développeurs auront accès à des logiciels qui peuvent être modifiés et ajustés, contrairement aux logiciels brevetés. Les solutions fondées sur des logiciels libres devraient être plus souples et mieux adaptées aux méthodes locales de tenue des registres fonciers et d'enregistrement, et aux différentes langues, par rapport aux logiciels brevetés. Au fil des ans, on peut espérer qu'une communauté d'organismes appliquant une administration foncière ouverte, à un coût moindre, verra le jour et que cette méthode sera reconnue, sur le plan international, comme une pratique optimale.
117. L'expérimentation de l'administration foncière ouverte dans trois situations différentes, couvrant une large gamme de catégories foncières, semble prometteuse, notamment les liens interactifs que le projet tente d'établir entre les travaux normatifs et la coopération technique.

La phase de mise en œuvre sera toutefois semée d'obstacles. Depuis plusieurs années, le Réseau mondial des instruments fonciers d'ONU-HABITAT a travaillé en collaboration avec le CCI et la FIG sur le «Modèle de domaine sur le régime foncier social» (STDM), décrit comme étant un système d'enregistrement des droits fonciers favorable aux pauvres, destiné à intégrer les systèmes fonciers formels, informels et coutumiers, ainsi que des éléments administratifs et géographiques<sup>48</sup>. Entre 2006 et 2009, LTT a participé, avec des partenaires internationaux, aux débats portant sur le STDM, mais a finalement décidé de mettre au point son propre système (SOLA), fondé sur le Modèle de domaine d'administration des terres, comme le STDM, mais qui a été davantage affiné, dans le cadre de diverses itérations, et qui traite mieux les droits informels que le STDM et couvre certainement de manière plus détaillée les droits fonciers officiels et leur enregistrement par les organismes d'enregistrement foncier et du cadastre.<sup>49</sup>

118. **Évaluation:** Le projet est dans sa phase opérationnelle depuis un peu plus d'un an. Pour mesurer les résultats de ce projet, il faudra voir si un logiciel libre a été effectivement introduit pour l'enregistrement des droits fonciers, mais aussi déterminer dans quelle mesure il aide à résoudre certains des problèmes génériques liés à l'enregistrement des terres, qui pourraient masquer les avantages potentiels du projet. Pour évaluer la pertinence du projet, on étudiera dans quelle mesure les pauvres ont accès aux systèmes utilisés pour l'enregistrement des droits formels, informels et coutumiers et voient s'améliorer leur sécurité foncière. Toute évaluation à mi-parcours doit prévoir des visites sur le terrain, dans deux projets pilotes au moins, en temps opportun pour évaluer dans quelle mesure cette initiative permet de surmonter les problèmes et, le cas échéant, modifier l'échéancier et ajuster la portée de cette entreprise.

### ***Programme de terrain de la FAO sur les régimes fonciers***

119. Les missions de terrain et les études sur dossiers, pour cette partie de l'évaluation, y compris la méta-évaluation (voir Annexe 5) et l'examen de projets sélectionnés (Annexe 6), couvraient la moitié des projets de terrain sur les RFDA (21 sur 42) réalisés par la FAO durant la période à l'étude (2006-2010). Ces projets comprenaient sept projets nationaux du PCT, un projet régional du PCT, neuf projets du Programme de coopération FAO/gouvernements, deux projets de l'OSRO, un projet du Programme commun des Nations Unies et un projet financé par un fonds fiduciaire unilatéral. LTT a joué le rôle d'unité technique principale pour neuf de ces projets; un fonctionnaire de NRL<sup>50</sup> a rempli les fonctions de fonctionnaire technique principal pour six projets et le Service LEGN était l'unité technique principale pour quatre projets. Nombre de ces projets visaient à résoudre des problèmes fonciers apparus à la suite de conflits ou de bouleversements majeurs, sur le plan politique et économique.

120. Les 21 projets dirigés par LTT (y compris REU) étaient exécutés en Afrique (huit) en Asie et dans le Pacifique (trois), en Amérique latine et dans les Caraïbes (deux) et en Europe (huit). Ils comprenaient 16 projets du PCT, deux projets de l'OSRO, deux projets financés par un fonds fiduciaire unilatéral et un projet du Programme de coopération FAO/gouvernements. Le principal thème technique était de loin le remembrement des terres, prévu dans six projets. D'autres questions abordées dans le cadre du PCT comprenaient l'enregistrement des terres (deux projets) et les investissements (deux projets). LTT a également fourni un appui technique à des projets de la Banque mondiale réalisés dans 35 pays, qui visaient principalement à réformer l'administration et l'enregistrement des terres. L'essentiel des projets de terrain et projets d'investissement de LTT était concentré en Europe orientale et en Asie centrale.

---

<sup>48</sup> Lemmen et coll. 2010.

<sup>49</sup> Consultant de NRC et membre de LTT.

<sup>50</sup> Ce fonctionnaire faisait partie de LTT jusqu'en janvier 2010.

121. Les 12 projets dirigés par un fonctionnaire de NRL ont été exécutés en Afrique (trois), en Asie (trois) et en Amérique latine (cinq), alors que le dernier projet a été réalisé au niveau mondial. Ils se subdivisaient comme suit: six projets du PCT, deux projets du Programme de coopération FAO/gouvernements et quatre projets du Programme commun des Nations Unies. Le thème technique principal était de loin la réforme agraire, prévue dans quatre projets. L'essentiel des activités de projet de NRL était concentré en Afrique australe et, dans une moindre mesure, en Amérique latine.

122. Les cinq projets dirigés par le Service droit et développement (LEGN) ont été réalisés en Afrique (quatre) et en Amérique latine (un). Parmi ceux-ci, on trouve un projet du PCT et quatre projets du Programme de coopération FAO/gouvernements. Les projets de LEGN fournissaient principalement un appui pour la rédaction, la mise en application et la diffusion de la législation agricole (concernant les terres, les forêts, la faune et la flore sauvages, les pêches et l'eau). En outre, LEGN était l'unité technique principale pour 18 projets du PCT qui appuyaient l'élaboration ou la modernisation de la législation agricole.

### Méta-évaluation des évaluations antérieures du secteur foncier

123. L'équipe d'évaluation a passé en revue les évaluations réalisées par OED qui contenaient des informations sur l'appui de la FAO au renforcement des RFDA, des travaux normatifs et des opérations de terrain. L'Annexe 5 présente des informations détaillées sur la portée et la teneur de cet examen et une synthèse des résultats. La méta-évaluation du secteur foncier englobait 31 évaluations (activités de la FAO, activités dans les pays et projets/programmes de pays) effectuées par OED pendant la période à l'étude (voir tableau IV-3 ci-après). La méta-évaluation portait aussi sur des projets réalisés dans les domaines des forêts et des pêches, qui sont examinés à la Section VI du présent rapport.

**Tableau IV-1: Projets fonciers comportant des opérations de terrain, inclus dans la méta-évaluation**

Évaluations au niveau de toute l'Organisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Évaluation en temps réel des opérations d'urgence et de relèvement mises en œuvre par la FAO à la suite du séisme et du tsunami dans l'océan Indien</li> <li>- Évaluation du rôle et des activités de la FAO liés à l'eau</li> <li>- Évaluation des activités de la FAO en matière de renforcement des capacités en Afrique</li> <li>- Efficacité de la FAO au niveau des pays: synthèse des évaluations dans des pays en situation d'après-conflit et de transition: République démocratique du Congo, Soudan et Tadjikistan</li> <li>- Efficacité de la FAO au niveau des pays: synthèse des évaluations dans des grands pays en développement rapide (Inde et Brésil)</li> <li>- Évaluation du rôle et des activités de la FAO en matière de parité et de développement</li> <li>- Évaluations des activités mises en œuvre par la FAO dans le domaine des produits et du commerce</li> </ul>
Évaluations de la FAO dans les pays	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Honduras 2002-2007, Brésil 2002-2010, Inde 2003-2008, Tadjikistan 2004-2009 et Soudan 2004-2009</li> </ul>
Évaluation de projets de la FAO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- GCP/MOZ/096/NET Promouvoir le recours aux lois sur les terres et les ressources naturelles pour favoriser un développement équitable</li> <li>- GCP /MOZ/081/NET Appui juridique décentralisé et renforcement des capacités pour la promotion du développement durable et de la bonne gouvernance au niveau local</li> <li>- GCP/INT/803/UK Évaluation du Programme FAO/DFID de soutien aux moyens d'existence</li> <li>- Accord de coopération programmatique FAO-Norvège 2005-2007</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programme de partenariat FAO-Pays-Bas</li> <li>- GCP /BIH/002/ITA Inventaire de la situation des ressources en terre de la Bosnie-Herzégovine</li> <li>- GCP /PHI/047/AUL Soutien technique Philippines-Australie pour la réforme agraire et le développement rural (PATSARRD)</li> <li>- OSRO/PHI/501/JPN Relèvement d'urgence des moyens d'existence agricoles des agriculteurs défavorisés et des rapatriés à Mindanao</li> <li>- OSRO/SUD/003/CHF Soutien au rétablissement et à l'amélioration de la sécurité alimentaire durable et des moyens d'existence des populations vulnérables du Soudan du Sud</li> <li>- OSRO/SUD/902/CHF Soutien à la réintégration durable et à l'amélioration de la sécurité alimentaire de base des ménages, y compris les rapatriés (réfugiés et PDI), les communautés hôtes et d'autres populations vulnérables vivant dans le Soudan du Sud</li> <li>- OSRO/SUD/622/MUL Programme de remise en état des capacités productives du Soudan - Renforcement des capacités dans le Soudan du Nord</li> <li>- OSRO/SUD/623/MUL Programme de remise en état des capacités productives du Soudan - Renforcement des capacités dans le Soudan du Sud</li> <li>- UTF/HON/034/HON Evaluación del impacto de los procesos de capitalización en el Programa de Acceso a la Tierra (PACTA) en Honduras</li> <li>- GCP/INT/810/BEL 'DIMITRA'</li> <li>- GCP/RAF/338/NOR Parité, biodiversité et connaissances locales, au service du renforcement du développement agricole et rural</li> <li>- GCP /IND/177/NET Appui au Programme sur les terres et les eaux exécuté par les autorités nationales en Inde</li> <li>- UTF /IVC/027/IVC «Appui institutionnel au secteur du développement rural pour la sortie de crise en Côte d'Ivoire»</li> <li>- UTF /IVC/028/IVC «Appui aux organisations de base en charge de l'appui aux groupes vulnérables»</li> </ul>
--	---

124. Pendant la période à l'étude, les opérations de terrain de la FAO ont couvert toute la gamme des activités de RFDA, dans le secteur foncier. Elles ont appuyé la redistribution des terres et ont renforcé les droits portant sur les terres faisant l'objet d'une utilisation et occupation à long terme. Une assistance a été fournie pour introduire des améliorations sur le plan institutionnel et juridique, pour la réinstallation à la fin des situations d'urgence et le règlement des différends fonciers, et enfin pour introduire, à titre expérimental, des innovations en matière d'administration des terres et de planification de l'utilisation des sols. Ces activités ont été complétées par des formations et des initiatives de renforcement des capacités, destinées aux agriculteurs (hommes et femmes) participant à la réforme foncière, aux cadres gouvernementaux chargés de l'administration ou de l'arpentage des terres, au personnel de terrain et aux ONG. Plusieurs projets se proposaient de réduire les inégalités hommes-femmes en ce qui concerne la possession des terres, de rectifier des pratiques discriminatoires appliquées par des responsables de l'allocation des terres et de travailler avec des groupes de femmes pour assurer un accès plus équitable aux terres. La plupart des projets de terrain réalisés dans le secteur foncier étaient concentrés en Afrique subsaharienne; d'autres projets ont aussi été mis en œuvre dans la région Asie et Pacifique, en Europe orientale, en Asie centrale et en Amérique latine.

125. **Pertinence:** Selon la méta-évaluation des opérations de terrain couvrant les RFDA, présentée en détail à l'Annexe 5, la plupart des projets de terrain sont pertinents, dans la mesure où les interventions visaient à résoudre des problèmes et des contraintes bien connus: manque de sécurité du régime foncier; fragmentation et abandon des terres; politiques d'ensemble et cadres juridiques inadéquats et manque de connaissances juridiques et techniques actualisées parmi les fonctionnaires, le personnel des ONG et les dirigeants des communautés. Le volet



foncier de deux grands programmes de partenariat (Le Programme FAO-Royaume-Uni de soutien aux moyens d'existence et l'Accord de coopération programmatique FAO-Norvège) a été jugé utile pour encourager une meilleure collaboration entre les divisions de la FAO chargées des travaux normatifs et celles responsables des opérations de terrain.

126. **Efficienc**e: Les conclusions de la méta-évaluation nous rappellent que dans les organisations travaillant dans le domaine du développement, l'inefficience vient souvent de dysfonctionnements organisationnels. En effet, il n'est pas rare que des tensions naissent entre les conseillers techniques opérant sur le terrain, les bureaux de pays situés dans les capitales et le Siège. Il y aura probablement, à chaque niveau, des opinions divergentes quant aux travaux méritant une attention prioritaire. Si ces désaccords ne sont pas dissipés, ils risquent de nuire fortement à l'efficience générale. La FAO semble prédisposée à de telles difficultés, probablement en raison de la taille de l'Organisation et du fait que, faute de rotation, le personnel du Siège est souvent éloigné des opérations de terrain et n'est pas conscient des pressions auxquelles sont soumis les agents de terrain, et vice versa. Outre ces problèmes organisationnels, les politiques foncières nationales sont souvent politisées et sont contestées par plusieurs parties prenantes. Les activités de sensibilisation menées par la FAO pour promouvoir une gouvernance responsable des terres peuvent exposer les conseillers techniques et les Représentants dans les pays à des pressions indésirables et à des critiques venant des organismes gouvernementaux s'occupant des questions foncières, qui sont souvent dotés de ressources insuffisantes et opèrent de façon peu transparente. Les manœuvres d'obstruction lancées par des politiciens ou des fonctionnaires en ce qui concerne l'allocation de terres par l'État peuvent ralentir les activités des projets, notamment celles visant à protéger les droits fonciers des pauvres et des personnes défavorisées ou déplacées. Les Représentants de la FAO dans les pays ont tendance à considérer que les projets qui remettent en cause la politique foncière en place sont trop sensibles et complexes, et doivent donc être évités. À Rome, des désaccords sur la façon d'aborder les problèmes peuvent apparaître, même au sein d'une même division. Tout cela peut entraîner des retards dans l'approbation et la mise en œuvre des projets, provoquer la perte d'agents de terrain talentueux et amener la FAO à perdre de vue ses objectifs fondamentaux.

127. La méta-évaluation indique que cette inefficience relative pourrait être due aux facteurs suivants: manque de consultation et de communication entre les Divisions NRC et NRL, après la réorganisation de l'ex-NRLA; absence d'accord entre TCE et l'ex-NRLA sur la façon d'aborder les problèmes au Soudan, après l'Accord global de paix entre le Nord et le Sud du Soudan; divergences sur la meilleure façon de déployer le personnel de LTT pour s'attaquer aux problèmes qui se posent; insuffisance des connaissances techniques et de la prise de conscience des questions de RFDA au niveau régional et sous-régional; manque de temps et de personnel, au niveau national, pour s'occuper des activités prévues dans le cadre des projets, en raison du dysfonctionnement des procédures administratives héritées du Siège, qui démoralisent le personnel, compromettent les résultats des projets et tendent les relations avec les bureaux de pays de la FAO. D'autre part, l'efficience des projets d'administration des terres réalisés en Europe orientale et en Chine, et dans d'autres pays où les gouvernements soutiennent les projets et disposent d'organismes assez bien dotés en ressources, est jugée satisfaisante. Il est évident qu'il est plus difficile de mener des opérations de terrain efficientes, en matière de RFDA, dans des pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne se remettant à peine d'un conflit (Soudan, Mozambique et Angola) et dans certaines régions d'Asie centrale (Tadjikistan) que dans des pays à revenu intermédiaire ou élevé.

128. **Efficacit**é: S'agissant de l'efficacité des activités et de la durabilité des résultats, le bilan peut varier dans toute la gamme des interventions sur le terrain. Sur la base de la documentation

relative aux projets, la méta-évaluation arrive à la conclusion que, dans l'ensemble, les interventions de la FAO sont efficaces et produisent les effets prévus. Dans la pratique, il n'est pas possible d'arriver à des conclusions définitives quant à la durabilité des effets de la plupart des projets de terrain, pour la bonne raison que la FAO est rarement en mesure de garantir que le suivi sera effectivement assuré, à la fin des projets. Les rapports d'évaluation par pays d'OED donnent parfois des informations sur la durabilité des effets des projets et sur l'incidence des interventions de la FAO dans le secteur foncier (par exemple, Soudan 2004-2009 et Tadjikistan 2004-2009). Le rapport d'évaluation sur le Soudan arrive à la conclusion suivante: «par sa présence au Soudan, même si elle était réduite en termes de ressources humaines et si elle se limitait aux secours d'urgence, la FAO a commencé à créer une plateforme plus solide pour encourager le dialogue avec différents partenaires sur les questions foncières, qui s'est traduit initialement par l'inclusion, dans les projets d'urgence, d'activités sporadiques ayant trait aux questions foncières» (page 70), mais de toute évidence, ces activités sporadiques de la FAO ne suffisaient pas.

### Examen de projets de terrain sélectionnés, dans le domaine foncier

129. L'équipe d'évaluation a passé en revue un certain nombre de projets de terrain représentant toute la gamme du soutien global fourni au secteur foncier par la FAO: trois projets d'administration des terres - deux en Europe orientale et un en Chine; un projet sur les politiques foncières, réalisé à l'échelle du continent africain; trois projets fonciers exécutés en Afrique australe; et deux projets d'urgence et de réhabilitation portant sur des questions foncières – un en Asie centrale et l'autre au Soudan du Sud. Les conclusions de cet examen sont résumées ci-après; des informations plus détaillées sur la question figurent à l'Annexe 6.
130. En 2006/2007, la FAO a appuyé l'administration des terres en **Serbie** (TCP/YUG/3001) et en **Lituanie** (TCP/LIT/31010) pour renforcer l'agriculture, en réduisant la fragmentation des terres, en prévision de l'adhésion de ces pays à l'Union européenne. L'agriculture lituanienne, qui était collectivisée sous le régime soviétique, a vu sa productivité baisser sensiblement dans les années 90, lorsque les fermes d'État ont été divisées en petites exploitations agricoles. L'adhésion du pays à l'Union européenne en 2004 a exigé une transformation rapide du secteur agricole et l'appui de la FAO au remembrement des terres s'est révélé très efficace. L'agriculture serbe n'a pas été collectivisée au même degré que l'agriculture lituanienne et la fragmentation des terres, à la fin de la collectivisation, n'était que l'un des problèmes qui se posaient à la Serbie, dans ses efforts de restructuration de l'agriculture. L'appui fourni par la FAO a été moins efficace que dans le cas de la Lituanie, car la Serbie a rencontré des obstacles politiques et institutionnels qui ont gêné le remembrement des terres (voir Annexe 6). La Serbie est actuellement en train de négocier son adhésion à l'UE et un appui complémentaire de la FAO pourrait être nécessaire pour le remembrement des terres.
131. Le soutien fourni par la FAO à l'administration des terres en **Chine** (CP/CPR/3008 et 3107 «*Projet pilote d'enregistrement et de certification des terres en milieu rural*», juillet 2005- mars 2009) était destiné à aider à élaborer un cadre de référence pour l'enregistrement et la certification des terres agricoles et la sécurisation foncière. Ce projet était financé conjointement par la FAO (par l'intermédiaire de son PCT), la Banque mondiale et l'ACDI du Canada. Après quelques retards, le projet a réussi à produire les effets prévus, à savoir: la production d'un manuel sur l'enregistrement des terres; la mise au point, à titre expérimental, d'un système informatisé d'enregistrement des terres; et un projet de stratégie nationale sur l'enregistrement des terres rurales, en vue d'un examen successif par le gouvernement, la Banque mondiale et la FAO et de nouveaux essais pilotes, dans une zone plus vaste (en cours en 2011).

132. Le projet TCP/RAF/3115 «*Appui au suivi de la CIRADR et à l'initiative africaine sur les politiques foncières, y compris dialogue régional entre les parties prenantes*» (février 2008 - avril 2009) a apporté une contribution appréciable au *Cadre et Directives pour les politiques foncières en Afrique* (2010) de la Commission de l'Union africaine. Le cadre et les directives sont le résultat d'un processus tripartite auquel ont participé la Commission de l'Union africaine, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique et la Banque africaine de développement et qui, dans le cadre d'une initiative commune sur les politiques foncières, a renforcé les partenariats et la volonté politique, à l'appui de l'élaboration et de la mise en application de politiques foncières. Le soutien de la FAO était concentré sur l'Afrique occidentale et centrale, où il a contribué à l'organisation de deux ateliers en 2008; un troisième atelier a été réalisé à Addis Abeba. En 2010, l'UE a réservé 10 millions d'euro pour la mise en œuvre et le suivi du Cadre et des Directives en Afrique, au titre de l'Initiative sur les politiques foncières, activités qui doivent encore être menées à bonne fin.
133. L'équipe d'évaluation a cherché à examiner plus en détail le soutien fourni par la FAO aux RFDA, à l'échelle sous-régionale. Dans cette optique, elle s'est rendue brièvement en **Namibie**, a procédé à un examen à mi-parcours du projet GCP/MOZ/096/NET au **Mozambique**, en juin-juillet 2011, a étudié la documentation portant sur les activités menées en **Angola** pendant la période considérée et s'est entretenue avec du personnel de la FAO qui y a participé. Elle a noté que la FAO a appuyé, dans les trois pays, le relèvement à la sortie de la guerre et qu'elle a joué un rôle important dans le secteur foncier, dans des conditions particulièrement difficiles. L'appui de la FAO a été jugé, en général, efficient, si l'on en croit le succès obtenu par les interventions de développement et les résultats atteints grâce aux ressources investies.
134. En ce qui concerne l'appui technique fourni, il apparaît clairement que dans les pays ou sous-régions où la FAO réalise depuis longtemps des activités sur le foncier, son assistance s'est révélée plus pertinente et durable. Au Mozambique et en Angola, la FAO est intervenue dès l'élaboration des politiques foncières, si bien que par la suite, son soutien au renforcement des capacités s'est révélé plus approprié. L'aide de la FAO à la Namibie, visant à percevoir une taxe sur les fermes commerciales pour alimenter le Fonds d'acquisition et de mise en valeur des terres, a permis de mobiliser les recettes voulues. Toutefois, le programme de réinstallation (où la FAO n'avait aucun rôle) a certes permis aux pauvres d'accéder à la terre, mais cela n'a pas été suffisant pour garantir la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté, sur une base durable<sup>51</sup> (voir l'Annexe 6). Dans le cas de la Namibie, la FAO n'était pas familière avec les politiques d'ensemble, ce qui l'a placée dans une situation défavorable à l'heure de lancer une intervention stratégique.
135. Faute d'un suivi et d'une évaluation systématiques des programmes de terrain réalisés au Mozambique et en Angola (combinant études de référence et évaluations d'impact) on ne peut guère avancer de données certaines quant à leur impact. Les tentatives de suivi et d'évaluation des projets GCP/MOZ/086/NET et GCP/MOZ/096/NET ont été vaines. Il ne suffit pas de mesurer les produits (comme le nombre d'agents parajuridiques et de fonctionnaires gouvernementaux formés), car ils ne disent rien sur les effets directs (la sécurité du régime foncier et l'amélioration des moyens d'existence des communautés desservies). Dans le cas qui nous occupe, il a fallu se contenter d'une «attribution plausible» pour estimer l'impact des projets. Lors de l'évaluation à mi-parcours du projet GCP/MOZ/096/NET, on est arrivé à la conclusion, sur la base d'informations qualitatives, qu'au fil des ans, les projets de la FAO ont eu des effets appréciables sur la sécurité du régime foncier et sur les moyens d'existence de la

---

<sup>51</sup> Werner, W. et Odendaal, W. 2010

population ciblée. Dans le cas à l'étude, des cours de formation avaient été organisés pour 128 techniciens parajuridiques depuis 2007, dans 90 districts.

136. En ce qui concerne l'Angola, il s'est avéré plus difficile d'attribuer des effets bénéfiques à la délimitation des terres communautaires, car il n'y a eu aucun progrès dans la mise en application de la Loi foncière de 2004. Selon un examen récent de la réforme foncière menée en Angola, des centaines de demandes visant à légaliser des terres communautaires ou familiales sont encore en souffrance, même si elles ont été introduites il y a plusieurs années. En outre, selon les informations reçues, les dispositions de la Loi foncière et de la Constitution de l'Angola concernant les droits fonciers des communautés rurales ne seraient pas respectées par les autorités.<sup>52</sup>
137. Au cours de la période à l'étude, deux projets de terrain de l'OSRO ont bénéficié d'un appui technique de LTT: un projet réalisé au Tadjikistan (OSRO/TAJ/602/CAN) «*Amélioration de la sécurité alimentaire et des moyens d'existence grâce à une réforme foncière institutionnelle, respectueuse de la parité hommes-femmes*» et l'autre, au Soudan du Sud<sup>53</sup> (OSRO/SUD/819/CHF) «*Relèvement des moyens d'existence des rapatriés, des PDI et des ménages vulnérables, par un accès à la terre à des fins de production et d'implantation*». Ces interventions faisaient suite aux accords politiques conclus après les guerres civiles, en vue du relèvement et du développement. Dans chaque pays, l'assistance fournie au secteur foncier s'inscrivait dans le cadre d'un programme d'assistance plus vaste de la FAO, dont l'efficacité a été examinée dans une évaluation précédente.<sup>54</sup> Le projet foncier réalisé au Tadjikistan a été jugé pertinent et a atteint les objectifs prévus, même si l'on ne connaît pas grand-chose de ses effets à plus long terme; en revanche, l'intervention de 2008-2009 au Soudan du Sud s'est révélée une «occasion manquée», la FAO n'ayant pas réussi à mobiliser les ressources (financières et humaines) nécessaires pour une bonne mise en œuvre du projet, en cette période difficile (voir l'Annexe 6). L'appui fourni par la FAO pour la mise en place de la Commission des questions foncières, après l'Accord global de paix de 2005, semble néanmoins avoir été utile.

#### **Programme de coopération FAO-Banque mondiale sur les questions foncières**

138. Le Centre d'investissement de la FAO (TCI) collabore avec 27 organisations multilatérales et organismes financiers internationaux/régionaux. La Banque mondiale et le FIDA sont les deux principaux partenaires de TCI et les questions foncières occupent une place de choix dans ce partenariat, même si elles sont particulièrement sensibles. La collaboration entre la FAO et la Banque mondiale s'inscrit dans le cadre d'un Protocole d'accord (en date du 30 mars 1964), qui jette les bases du Programme de coopération FAO-Banque mondiale, administré au Siège de la FAO. TCI joue un rôle d'agent/intermédiaire entre la Banque mondiale et les unités administratives pour le recrutement de consultants, les dépenses de personnel occasionnées étant remboursées aux organisations d'origine. Ce Programme de coopération est financé en partie par les redevances perçues par TCI pour ses services et en partie par le Programme ordinaire de la FAO; on estime que 75% du coût des services est à la charge de la Banque mondiale, qui conserve fermement entre ses mains le pouvoir de décision. En théorie, la Banque mondiale fait partie du système des Nations Unies, mais son autorité et son influence sont si fortes qu'elle peut être considérée comme une entité totalement séparée, en avance sur les autres membres du système. La puissance de la Banque mondiale est venue, pendant de

---

<sup>52</sup> Kleinbooi 2010

<sup>53</sup> Maintenant, le pays du Soudan du Sud

<sup>54</sup> FAO 2010g

nombreuses années, du pouvoir économique et de la force de la politique extérieure des États-Unis et, dans une moindre mesure, des autres grands pays industrialisés. Les États-Unis d'Amérique, en qualité de membre le plus puissant, a le privilège de voir élire au poste de Président son propre candidat.<sup>55</sup>

139. Au cours des dix dernières années, l'Équipe des régimes fonciers (LTT) a fourni à la Banque mondiale, par l'intermédiaire de TCI, des intrants techniques pour 45 projets, réalisés dans 35 pays. Ces intrants prenaient la forme d'études sur dossier ou de missions sur le terrain pour des activités d'analyse et de conseil, ainsi que des travaux de conception de projets, d'évaluation et de supervision. Ces travaux supposent, normalement, la collaboration d'un ou de plusieurs fonctionnaires de la FAO (ou des consultants recrutés par l'Organisation), qui participent à des équipes supervisées par un chef d'équipe/maître d'œuvre de la Banque mondiale. Le Service de TCI couvrant l'Europe, l'Asie centrale et l'Asie du Sud (TCIN) est celui qui a fait le plus largement appel aux services de LTT. Le Service de TCI pour l'Asie de l'Est et l'Amérique latine (TCIO) et le Service pour l'Afrique (TCIA) n'ont pas utilisé autant les services de LTT que TCIN, principalement parce que l'Asie de l'Est, l'Amérique latine et l'Afrique n'ont pas attiré, dans la même mesure, des projets d'administration des terres susceptibles de bénéficier de concours financiers<sup>56</sup>. TCI et la Banque mondiale ont collaboré pour mener des travaux normatifs sur les politiques du secteur foncier, la Banque mondiale fournissant les financements voulus pour des études de la FAO et des publications conjointes. Comme l'a fait remarquer un fonctionnaire de la Banque mondiale «la FAO appuie la Banque mondiale, mais aussi les pays».

140. Les intrants de la FAO requis par la Banque mondiale sont négociés sur une base annuelle. Les unités régionales de la Banque mondiale, dans le cadre de leurs activités ordinaires de planification financière, établissent des estimations annuelles des semaines de travail à fournir par la FAO pour l'année à venir. Les maîtres d'œuvre demandent et obtiennent des allocations d'effectifs, pour les semaines de travail convenues, et intègrent ces effectifs dans leur planification financière des projets. Chaque maître d'œuvre de la Banque mondiale gère son allocation de temps de travail de la FAO en demandant à LTT les intrants nécessaires aux projets, pendant toute l'année. Lorsque des experts de la FAO ne sont pas disponibles pour une tâche particulière, TCI passera souvent un contrat avec des consultants extérieurs recommandés par le personnel de LTT ou de la Banque mondiale, afin de combler ce vide, ce qui se passe assez fréquemment, étant donné que souvent, les demandes des pays membres arrivent soudainement.

### ***Europe orientale et Asie centrale***

141. Lors de l'exercice budgétaire 2010 de la Banque mondiale, les travaux réalisés par LTT dans cette région représentaient environ 28% de l'ensemble des services de TCI à la Banque mondiale. Deux experts, travaillant sous la supervision technique de LTT et engagés dans le cadre de contrats à durée déterminée financés par la Banque mondiale, se sont concentrés sur les pays d'Europe orientale et d'Asie centrale, essentiellement pour appuyer des projets réalisés

---

<sup>55</sup> La sensibilité des relations entre la FAO et la Banque mondiale sur les questions foncières ne date pas d'hier. Elle a été examinée avec attention dans une étude critique de Demetrios Christodoulou (1990), qui a eu une carrière de vingt ans à la FAO (1960-80), remplissant les fonctions de Conseiller sur les politiques de réforme agraire. Voir sa *Note spéciale sur la Banque mondiale*, pp 187-193.

<sup>56</sup> LTT a détaché son personnel (ou supervisé des consultants extérieurs) pour la réalisation de projets d'investissement en Amérique centrale (5), en Afrique subsaharienne (7), en Asie du Sud-Est et du Sud (12) et en Europe et en Asie centrale (16). Cette répartition entre les régions est essentiellement due aux demandes reçues des pays et à des facteurs historiques. Par exemple, la forte concentration sur l'Europe orientale, l'Asie centrale et l'Amérique latine est due aux circonstances particulières en vigueur dans ces régions.

par la Banque mondiale dans cette région. On trouvera au tableau IV-2 la liste des projets et des activités normatives connexes de RFDA, réalisés dans la région pendant la période à l'étude, dans le cadre d'une collaboration entre la FAO et la Banque mondiale. Il présente tous les projets encore en activité après le 1er janvier 2006 et comprend plusieurs projets lancés environ cinq ans auparavant, qui ont bénéficié d'intrants fournis par le personnel de la FAO pendant plusieurs années. Les intrants fournis par les membres de LTT comprennent des avis sur les politiques foncières, sur le renforcement des systèmes de cadastre et d'enregistrement des terres, en vue de l'amélioration de la sécurité foncière, et sur l'évaluation et la taxation des propriétés rurales. LTT a été la principale entité de la FAO qui a joué un rôle dans cette collaboration, en se concentrant sur la fourniture de compétences relatives à l'administration des terres, dont avait besoin la Banque mondiale.

**Tableau IV-2: Projets de RFDA réalisés par la Banque mondiale dans la Région Europe et Asie centrale, avec la participation de la FAO, 2006-2011**

Pays (Statut PNB)*	Titre du projet	Apport de la FAO	Date d'approbation du projet	Date de fin de projet	Coût du projet (en million d'USD)
<b>Albanie (RMS)</b>	Administration et gestion des terres	Supervision	2007-2	2013-6	56,0
<b>Azerbaïdjan (RMS)</b>	Enregistrements des biens immobiliers	Préparation	2007-3	2013-2	38,6
<b>Bosnie-Herzégovine (RMS)</b>	Enregistrement des terres	Supervision/ préparation	2006-4	2012-3	17,0
<b>Bulgarie (RMS)</b>	Enregistrement et cadastre	Supervision	2001-6	2009-3	37,1
<b>Croatie (RE)</b>	Enregistrements des biens immobiliers et cadastre	Supervision	2002-8	2010-6	37,0
	Systèmes intégrés d'administration des terres	Préparation	S/O	S/O	26,5
<b>Kosovo (RMI)</b>	Document d'information sur les biens immobiliers en vue des négociations futures sur le Kosovo	Intrant technique	S/O	S/O	S/O
	Projet d'assistance technique sur l'environnement commercial: composante 2, amélioration des droits de propriété des biens immobiliers	Supervision/ préparation	2005-6	2011-6	7,0

Pays (Statut PNB)*	Titre du projet	Apport de la FAO	Date d'approbation du projet	Date de fin de projet	Coût du projet (en million d'USD)
<b>Kirghizistan (FR)</b>	Système national d'enregistrement des terres et des biens immobiliers	Supervision	2000- 6	2008-12	9,4
	Système national d'enregistrement des terres et des biens immobiliers: deuxième projet	Supervision/ préparation	2008-7	2013-5	7,5
<b>Macédoine (RMS)</b>	Cadastre et enregistrement des biens immobiliers et financements complémentaires	Supervision	2005-3	2013-12	16,0
<b>Moldova (RMI)</b>	Projet II: Investissements et services ruraux (RISP)	Composante sur le remembrement des parcelles	2009-5	S/O	14,0
<b>Monténégro (RMS)</b>	Gestion et administration des terres	Conception/ Supervision	2008-12	2014-4	32,3
<b>Roumanie (RMS)</b>	CESAR	Supervision/ préparation	2007-11	2013-6	70,0
<b>Fédération de Russie (RMS)</b>	Développement du cadastre	Supervision	2005-7	2011-6	129,5
	Enregistrement	Préparation	2006-6	2014-5	101,5
<b>Serbie (RMS)</b>	Cadastre et enregistrement des biens immobiliers	Conception de la composante	2004-5	2011-10	39,5
<b>Tadjikistan (FR)</b>	Système de cadastre et d'enregistrement des terres pour une agriculture durable	Supervision; conception de la composante	2005-4	2012-3	10,6
<b>Turquie (RMS)</b>	Appui au cadastre général et à la Direction chargée de l'enregistrement	Conception de la composante	2008-5	2013-9	210,1
<b>Ukraine (RMI)</b>	Développement du cadastre et établissement de titres de propriété	Supervision	2003-6	2012-6	350,5
<b>Total</b>					<b>1 210</b>

\* Niveau du Revenu national brut par habitant: RE = Revenu élevé; RMS = Revenu moyen supérieur; RMI = Revenu moyen inférieur; FR = Faible revenu

Source: FAO, Collaboration entre la FAO et les organisations financières (2011), note présentée à l'équipe d'évaluation par TCIN.

### **Amérique latine**

142. LTT a également apporté une contribution importante aux travaux réalisés par la Banque mondiale, dans le domaine foncier, en Bolivie, au Guatemala, au Honduras, au Mexique, au Nicaragua et au Panama. L'accent était mis sur le renforcement des capacités des autorités locales et sur l'évaluation des questions ayant trait aux terres communales et aux droits des populations autochtones. LTT a également contribué à l'établissement de la note sur les politiques foncières en Amérique centrale (Guatemala, Honduras et Nicaragua) et à l'organisation d'un séminaire sur la réforme foncière (Paraguay). Au Honduras, des conseillers de la FAO ont contribué à exécuter le projet « PACTA » de la Banque mondiale<sup>57</sup>, qui prévoyait l'acquisition de terres et la formation d'entreprises productives destinées à des familles rurales pauvres, appuyant ainsi le secteur rural à deux niveaux (au niveau des entreprises et à celui des communautés). Des crédits ont été fournis pour l'acquisition des terres et des activités complémentaires de formation ont été réalisées.

### **Afrique**

143. Au cours des trois années pour lesquelles des données sont disponibles (2009-2011), LTT a fourni à TCIA des consultants (principalement en dehors de la FAO) pour l'exécution de projets de la Banque mondiale en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Malawi et en Éthiopie et pour la fourniture d'intrants de portée limitée au Mozambique et en Afrique du Sud. La FAO a contribué à la réalisation de deux examens régionaux portant sur la réforme de l'administration des terres.

### **Asie du Sud et de l'Est**

144. LTT a fourni, pendant plusieurs années, des intrants techniques à des projets mis en œuvre en Asie de l'Est (Laos, Chine et Indonésie), mais n'est pas intervenu directement dans les îles du Pacifique, considérées comme étant trop fragmentées pour des investissements de grande ampleur. LTT a également participé à trois projets de la Banque mondiale, en Inde (2) et à Sri Lanka.

### **Discussion**

145. Les rapports rédigés par TCI, la Banque mondiale, le personnel national de contrepartie et les fonctionnaires de LTT sur les travaux d'investissement réalisés par LTT dans toutes les régions étaient dans l'ensemble très positifs. Les relations entre LTT, TCI et la Banque mondiale seraient, selon les informations reçues, d'un grand intérêt mutuel. Pour LTT, elles permettent de mobiliser des financements complémentaires, à l'appui d'opérations de terrain qui auraient été fortement limitées par le faible montant des crédits alloués par le Programme ordinaire de la FAO. De son côté, la Banque mondiale a pu utiliser des compétences techniques dont elle avait grandement besoin pour des interventions dans les pays membres et a permis à LTT d'étendre son expérience et ses compétences, qui seront mises à profit dans son propre programme de soutien du remembrement des terres, dans la Région Europe et Asie centrale, ou ailleurs. Si l'on en croit les informations fournies, l'expérience acquise par la FAO en matière de politiques, dans le cadre de ses travaux normatifs, aurait eu des effets positifs pour des projets d'investissement de la Banque mondiale. Comme la Banque mondiale ne dispose pas, dans certaines régions, d'un nombre suffisant de maîtres d'œuvre ayant des compétences dans le foncier, des membres de LTT joueraient parfois le rôle de chefs d'équipe *de facto* dans les projets concernés. Grâce aux relations de travail étroites tissées avec le Groupe thématique de la Banque mondiale chargé des régimes fonciers et de l'administration des terres, LTT a la possibilité d'apporter sa contribution aux consultations de haut niveau sur les politiques

---

<sup>57</sup> TCP/HON/2901 « Apoyo para el establecimiento y análisis del Programa de Acceso a la Tierra »; UTF /HON/025/HON « Unidad de Gestión de Fondo de Tierras » et UTF /HON/034/HON « Apoyo para el funcionamiento de la Unidad de Gestión y la ejecución del Programa de Acceso a la Tierra (PACTA) Ampliado ».



foncières, tenues avec les donateurs. Les maîtres d'œuvre ont fait remarquer que la participation de la FAO à des projets de la Banque mondiale donne à ces projets un meilleur accès aux principales parties prenantes, par exemple au Ministère de l'agriculture des pays membres. L'affectation de fonctionnaires de la FAO à des projets aurait renforcé la crédibilité des avis donnés par la Banque mondiale dans le domaine des politiques foncières, très délicat sur le plan politique. La Banque mondiale aime travailler avec LTT, parce qu'elle voit la FAO comme un centre de réflexion indépendant, neutre et purement technique. En effet, la Banque mondiale présente avec fierté la FAO comme un membre « indépendant » participant à ses missions.

146. Les différents types de mission organisés par TCIO en Amérique latine pour le Programme de coopération FAO/Banque mondiale seraient également satisfaisants, pour une organisation comme pour l'autre. Selon la Banque mondiale, les experts de la FAO apporteraient une « vision globale » sur toute la durée du projet et une perspective neutre, dénuée d'idées politiques préconçues. Les membres de LTT auraient également une bonne compréhension des questions juridiques, institutionnelles et sociopolitiques liées aux régimes fonciers coutumiers et seraient conscients de la nécessité d'assurer la parité hommes-femmes. Finalement, LTT connaissait le mode de fonctionnement des OSC qui s'attachent à renforcer les droits fonciers des pauvres, ce qui est important dans la Région.

### **Préoccupations**<sup>58</sup>

147. À en juger par les informations fournies par les personnes interrogées de TCI et de la Banque mondiale, la fourniture de services, dans le cadre du Programme, et les apports de la FAO ont été fort appréciés. On ne peut toutefois ignorer le fait que 40% de tous les projets réalisés par LTT<sup>59</sup> au cours de la période à l'étude sont des projets de la Banque mondiale, ni passer sous silence les préoccupations exprimées par des informateurs internes et externes au sujet de la concentration excessive des travaux de la FAO sur l'administration des terres en Europe orientale et en Asie centrale, pour le compte de la Banque mondiale et, par voie de conséquence, leur inquiétude devant le manque d'activités destinées aux pays les plus pauvres. L'attention de l'équipe d'évaluation a été appelée sur les questions suivantes: manque d'homogénéité entre les priorités de la Banque mondiale et celles de la FAO; emploi de fonctionnaires de la FAO comme consultants travaillant pour d'autres organisations; et enfin travaux de la FAO réalisés de manière moins stratégique et plus opportuniste.

148. Des inquiétudes ont aussi été exprimées quant au danger d'une perte de neutralité de la FAO, en raison du volume des activités canalisées à travers la Banque mondiale et liées à des projets d'investissement. Des informations révèlent que, vu la sensibilité politique des questions de régime foncier, les pays pauvres hésitent à faire appel à la Banque mondiale, qu'ils perçoivent comme un arbitre qui n'est pas complètement neutre. En revanche, les parties prenantes externes considèrent la FAO comme une organisation fournissant des avis techniques neutres sur la réforme foncière, même si la « base politique » de l'action de la FAO évolue et se rapproche de celle de la Banque mondiale (Lipton 2009, p 68). Plusieurs parties prenantes interrogées pour l'évaluation ont estimé que les liens étroits de la FAO avec la Banque mondiale

---

<sup>58</sup> L'Équipe d'évaluation n'est pas en mesure d'évaluer systématiquement la contribution du Programme de coopération FAO-Banque mondiale au secteur foncier, ni de juger de son efficacité, de son efficacité et de son impact. Les conclusions de l'évaluation sont, par la force des choses, provisoires et sont présentées pour stimuler la réflexion. Une évaluation à venir (2012) du soutien de la FAO aux investissements dans le secteur agricole permettra d'examiner plus en détail la pertinence, l'efficacité et l'efficacité de ce Programme.

<sup>59</sup> On peut comparer le tableau IV-2 « Projets de RFDA réalisés par la Banque mondiale dans la Région Europe et Asie centrale, avec la participation de la FAO, 2006-2011 » (au total 20 projets) et l'inventaire des projets de terrain réalisés dans le domaine foncier en 2006-11, reproduit à l'Annexe 2 (au total, 30 projets sur le foncier).

influençaient la nature des activités entreprises par l'Organisation en matière de régimes fonciers et, partant, sa neutralité. Apparemment, cela a déterminé une pénurie de conseillers de la FAO ayant suffisamment de crédibilité en matière de régimes fonciers dans d'autres régions, conseillers qui sont différents de ceux utilisés par TCIN.

149. L'équipe d'évaluation a appris que LTT prévoyait de recevoir d'autres affectations de TCIA, pour le Programme de coopération FAO-Banque mondiale et peut-être aussi en Asie de l'Est, avec une diminution progressive des opérations menées en Europe orientale et en Asie centrale. Dans la documentation présentée à l'équipe d'évaluation, TCI affirmait ceci: «l'expérience considérable acquise par LTT en Europe orientale et en Asie centrale est maintenant mise à profit lors des activités en pleine expansion menées en collaboration avec la Banque mondiale dans d'autres régions». Toutefois, les données fournies par TCI ne confirment pas l'expansion rapide des activités en Afrique. De l'avis de l'équipe d'évaluation, l'expérience acquise en Europe orientale et en Asie centrale, avec l'administration de terres subdivisées en parcelles, ne pourra être reproduite facilement en Afrique subsaharienne que dans de rares cas.
150. Les experts fonciers de la FAO et de la Banque mondiale savent parfaitement que dans la plupart des pays africains, le droit coutumier s'applique à au moins 75 pour cent des terres. Ils savent, sur la base des données empiriques recueillies dans les années 90, que les efforts déployés pour introduire l'enregistrement des terres et l'attribution de titres fonciers dans les zones rurales d'Afrique ont rarement eu d'effets significatifs sur la production agricole. Toutefois, les informations disponibles montrent que les systèmes fonciers traditionnels sont souples et capables de s'adapter à l'évolution des conditions économiques. Lorsque la pression démographique et la commercialisation s'intensifient, ces systèmes ont évolué, passant d'une situation de droits communaux à des systèmes de droits individuels, ou à des configurations novatrices combinant droits communaux et droits individuels, lorsque les ayants droit décident que c'est la méthode la plus appropriée, notamment dans les zones périurbaines.
151. À ce stade, les possibilités d'introduire, en Afrique subsaharienne, des projets d'investissement bancables pour la réforme de l'administration des terres restent très limitées. Dans ce domaine, il faut surtout soutenir le développement juridique et institutionnel et prévoir des activités de formation et de renforcement des capacités, à l'intention des gouvernements et de la société civile. Des enseignements précieux peuvent être tirés du soutien fourni actuellement par la FAO au secteur foncier et aux ressources naturelles du Mozambique, à partir d'une approche intégrée visant à renforcer les compétences des fonctionnaires et des OSC concernant les lois régissant les droits fonciers et l'accès à la terre et à d'autres ressources, et à développer les partenariats entre les communautés et les investisseurs.
152. Lorsque le Département de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement de la FAO a justifié, auprès de l'équipe d'évaluation, la répartition régionale actuelle des opérations de terrain de LTT, il a fait observer que l'assistance technique de la FAO est fournie à la demande des pays, au lieu de leur être imposée, et qu'il n'existe aucune pratique tendant à «répartir les projets ou les approches selon une préférence particulière». L'équipe d'évaluation sait pertinemment qu'en fin de compte, les projets d'assistance technique de la FAO doivent venir d'une demande des pays membres. Il n'empêche que les fonctionnaires et les consultants de la FAO, imités en cela par les partenaires financiers, jouent un rôle, d'ailleurs légitime, en influençant la nature et la portée des projets. Selon le type de projet, une persuasion en douceur a lieu, sous la forme de projets pilotes dans la sous-région, de publications, de conférences ou de débats avec les pays membres. S'il est indéniable que le processus n'est pas guidé par l'offre, il n'en est pas moins vrai que la FAO et ses partenaires financiers exercent une

influence considérable sur le type de soutien offert. L'équipe d'évaluation constate que les fonctionnaires et consultants de la FAO ne sont certainement pas passifs à cet égard.

153. L'équipe d'évaluation note que les relations d'intérêt mutuel existant entre la FAO et la Banque mondiale, dans le cadre de leur Programme de coopération, ne sont pas sans danger. On ne peut dissiper un certain malaise en ce qui concerne la disponibilité de financements de la Banque mondiale, qui pourrait avoir altéré l'agencement des activités de RFDA effectuées par la FAO, en compromettant *potentiellement* la réputation de la FAO en tant que source d'avis indépendants et en limitant l'aptitude de la FAO à fournir des services à des pays membres non payants, faute de personnel. L'équipe d'évaluation suggère de réfléchir aux points suivants:

- Les financements disponibles par l'intermédiaire de TCI semblent avoir favorisé un certain type d'intervention dans le domaine foncier, au détriment d'un programme plus équilibré, à la fois au niveau régional et sur le plan technique.
- On peut craindre que le rôle joué par LTT, à savoir fournir, par l'intermédiaire de TCI, des consultants affectés à des projets de la Banque mondiale, ne nuise à l'indépendance de la FAO et à la définition de ses positions de principe et priorités.

154. Le dernier point, particulièrement préoccupant, est le suivant: en agissant simplement comme un consultant de la Banque mondiale, la FAO met en péril un avantage comparatif important, à savoir sa réputation en tant que source neutre d'avis et d'assistance technique, qui fournit aux États Membres des services liés à leurs objectifs globaux de sécurité alimentaire durable et de lutte contre la pauvreté, qui sont les priorités fondamentales de la FAO.

## V. Grands thèmes transversaux et domaines d'action

### ***Parité hommes-femmes et groupes défavorisés***

155. **Historique:** La grande majorité des ruraux pauvres a absolument besoin d'un accès à la terre et aux ressources naturelles pour produire des aliments et se procurer des revenus. Cet accès représente aussi une ressource économique et sociale importante, essentielle à l'identité culturelle et à la participation aux prises de décision. Les coutumes et les pratiques habituelles acceptées et suivies par un groupe de personnes ont souvent un effet discriminatoire à l'égard de certains membres du groupe ou d'étrangers, en raison de leur sexe, de leur classe sociale ou de leur origine ethnique. Souvent, à part les femmes, d'autres groupes n'arrivent pas non plus à bénéficier de droits fonciers équitables: certains groupes professionnels, des minorités comme les chasseurs-cueilleurs, les habitants des forêts, les pasteurs nomades ou les migrants qui n'ont aucun droit coutumier à faire valoir. Pour nombre de ces groupes, le manque d'accès sûr à la terre est une cause importante de pauvreté.

156. En assurant, aux hommes comme aux femmes, un accès équitable à la terre, on améliore les opportunités économiques, on encourage l'investissement dans les terres et dans la production agricole et on améliore la sécurité des familles. Ce lien est indiqué très clairement dans la publication «La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture: le rôle des femmes dans l'agriculture; combler le fossé entre les hommes et les femmes, pour soutenir le développement» (FAO 2011), qui précise que les femmes représentent en moyenne 43% de la main-d'œuvre agricole des pays en développement, dans une fourchette allant de 20% en Amérique latine à 50% en Asie de l'Est et en Afrique subsaharienne.

157. La FAO reconnaît que la réduction de la faim et de la pauvreté et la promotion du développement durable passent par la correction de ces inégalités. «La parité hommes-femmes pour l'accès aux ressources, aux biens, aux services et à la prise de décisions dans les zones

rurales» est d'ailleurs l'un des onze objectifs stratégiques de la FAO, depuis 2010. Quatre unités de la FAO, à savoir (i) LTT dans la Division NRC, (ii) la Division NRL, (iii) La Division de la parité, de l'équité et de l'emploi rural (ESW) et (iv) le Service droit et développement, ont joué un rôle important en améliorant la visibilité des questions de parité et de régime foncier. Ces quatre entités coopèrent étroitement, mais elles ont aussi des produits et des projets distincts, qui sont décrits ci-après.

158. **Équipe des régimes fonciers (LTT)**: LTT a joué le rôle de chef de file dans le projet «Amélioration de la sécurité alimentaire et des moyens d'existence, grâce à une réforme foncière institutionnelle, respectueuse de la parité, au Tadjikistan» (OSRO/TAJ/602/CAN), de 2006 à 2008. Ce projet réalisé en collaboration avec ESW, a été examiné dans le cadre d'une évaluation récente des activités menées par la FAO au Tadjikistan; selon l'évaluation, ce projet aurait réussi à appuyer l'habilitation des femmes et leur accès aux ressources.

159. Au cours de la période à l'étude, le principal effort d'intégration de LTT a eu lieu dans le cadre de l'élaboration des Directives volontaires. Le processus de consultations suivi pour établir ces directives prévoyait la présence d'un grand nombre de femmes et les questions de parité ont été au centre des débats. Récemment, LTT a commandé la réalisation d'une analyse des questions liées aux Directives volontaires, du point de vue de la parité (Daley et Park 2011). La première version des Directives volontaires (2011) souligne la nécessité d'adopter des approches non-discriminatoires, respectueuses de la parité et non-sexistes pour aborder les questions de RFDA. Les «Principes de mise en œuvre» comprennent la non-discrimination (3.2.2), la parité et l'équité sociale et la parité et la justice sociale (3.2.3). La section sur les «droits et responsabilités» donne des orientations aux États pour l'élimination et l'interdiction de toute forme de discrimination, y compris en matière d'héritage, de changement d'état civil, de capacité juridique et d'accès aux ressources économiques (4.7) et invite les États à fournir une assistance respectueuse de la parité aux personnes qui ont besoin d'une aide pour accéder aux tribunaux ou à d'autres processus pouvant affecter leurs droits fonciers (4.8). Dans la section consacrée aux sauvegardes, il est prévu, à propos de la reconnaissance juridique et de l'allocation de droits et obligations fonciers, que les États doivent veiller à ce que les documents se rapportant à des droits fonciers récemment alloués mentionnent les conjoints (7.3). Dans la section sur les marchés des droits fonciers, une directive prévoit que lorsque des droits fonciers sont négociés, les États doivent mettre en place des sauvegardes pour protéger les droits fonciers des conjoints et d'autres personnes qui ne sont pas mentionnées en tant que titulaires de droits fonciers dans les systèmes d'enregistrement, comme les registres fonciers (11.6). La section sur les réformes de redistribution prévoit que les États doivent préciser clairement les bénéficiaires visés par ces réformes, y compris les femmes (15.1). LTT a également coopéré avec ESW pour un certain nombre d'activités axées sur la parité.<sup>60</sup>

160. Il ressort en général des entretiens qui ont eu lieu avec le personnel de LTT et d'ESW qu'une coopération efficace a été instaurée, à la fois pour l'élaboration des Directives volontaires et, plus globalement, pour l'intégration de considérations de parité dans les travaux de LTT. La collaboration a été facilitée par le coordonnateur pour la parité, présent au sein de LTT, qui avait spécifiquement pour mandat de garantir cette collaboration et l'intégration des questions de parité.

---

<sup>60</sup> Renforcement des capacités pour intégrer l'analyse de la parité hommes-femmes dans la gestion des eaux et des régimes fonciers (Angola, Cap-Vert, Mozambique et Timor-Leste - GCP /INT/052/SPA, 2007-11); Atelier sur l'équité hommes-femmes dans le foncier, décembre 2009, Rome; Atelier sur les incidences des grands investissements fonciers, du point de vue de la parité hommes-femmes, décembre 2010, Rome.

161. L'attention accordée par la FAO aux droits fonciers des populations autochtones remonte à la «Décennie internationale des populations autochtones» (1995-2004), à l'occasion de laquelle le Service des régimes fonciers de la Division du développement rural de la FAO a rempli les fonctions de centre de coordination pour ces questions. À la fin de la Décennie, le Service des régimes fonciers a consacré un numéro de sa revue interne à des documents décrivant les principales questions qui occupent une place centrale dans la reconnaissance des droits fonciers des populations autochtones.<sup>61</sup> Au cours du processus récent de consultations pour l'élaboration des Directives volontaires, LTT a reçu des propositions, des publications et des opinions, à titre de contribution à l'avant-projet de Directives volontaires, sur la résolution des conflits ayant trait aux droits fonciers des populations autochtones. La première version des Directives volontaires, dans la section consacrée aux «Investissements et concessions», recommande que les États se conforment à leurs obligations internationales et à leurs engagements volontaires concernant les populations autochtones et tribales. Il est prévu que LTT élabore, en collaboration avec ESW, un guide de mise en œuvre pour les questions autochtones.

162. **Division des terres et des eaux (NRL):** NRL a joué un rôle important dans deux initiatives menées en collaboration avec ESW<sup>62</sup>. Le personnel d'ESW a indiqué que la collaboration avec l'équipe de NRL s'est révélée une expérience positive. À l'instar de LTT, NRL encourage cette collaboration en attribuant à un fonctionnaire le rôle de coordonnateur pour les questions de parité, chargé spécifiquement de cette collaboration avec ESW.

163. **Division de la parité, de l'équité et de l'emploi rural (ESW):** la Division ESW est chargée de faciliter l'intégration de la parité hommes-femmes dans l'ensemble des activités de la FAO, mais ce sont les différents départements qui sont responsables, en premier lieu, de l'intégration des considérations de parité dans leurs travaux. ESW a été particulièrement active dans le domaine des RFDA, en raison notamment de leur importance pour ses propres travaux, mais aussi de l'intérêt que son personnel accorde depuis longtemps à ces questions. La Division compte un coordonnateur chargé de la parité et des questions foncières, plus deux experts au moins disposant de solides compétences internationales en matière de RFDA. ESW s'est concentrée, très justement, sur l'élaboration de produits normatifs, qui fourniront des informations utiles pour les activités réalisées sur une vaste gamme de questions foncières (voir le tableau V-1).

**Tableau V-1: Produits normatifs d'ESW liés aux RFDA, du point de vue de la parité hommes-femmes**

Détails	Année	Organisations partenaires
La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture: le rôle des femmes dans l'agriculture; combler le fossé entre les hommes et les femmes, pour soutenir le développement	2011	Aucune
Base de données Genre et droit à la terre <a href="http://www.fao.org/gender/landrights/accueil/fr/">http://www.fao.org/gender/landrights/accueil/fr/</a>	2011	Aucune
Base de données statistiques Agro-Genre	2010	Aucune
Parité et droits fonciers. Comprendre les situations complexes et ajuster les politiques (Note 8 sur les politiques)	2010	Aucune

<sup>61</sup> *Réforme agraire, colonisation et coopératives agricoles*, 2004/1  
<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y5407t/y5407t00.pdf>.

<sup>62</sup> Preliminary guidelines for Improving Gender Equity in Territorial Issues (IGETI) (Directives préliminaires pour une meilleure équité entre hommes et femmes dans les questions territoriales, non disponibles en français) de P. Groppo et I. Sisto (2010); et création et mise à jour de la Base de données impressionnante Genre et droit à la terre, disponible en ligne à l'adresse <http://www.fao.org/gender/landrights/accueil/fr/>.

Détails	Année	Organisations partenaires
L'emploi agricole et non agricole, vu sous l'angle de la parité hommes-femmes. Situations, tendances et lacunes.	2010	FIDA et BIT
Droits fonciers et droits de propriété. École pratique d'agriculture et d'apprentissage à la vie pour les jeunes, guide de l'animateur	2010	ONUSIDA, Projet de démarginalisation des pauvres par le droit, Norvège et Pays-Bas
Accès à la terre en milieu rural en Afrique. Stratégies de lutte contre les inégalités de genre. Atelier FAO- Dimitra	2008	DIMITRA, Ministère belge de la coopération au développement et Fondation Roi Baudouin
Brochure de l'atelier «L'accès des femmes à la terre en Afrique de l'Ouest: problématique et pistes de solutions au Sénégal et au Burkina Faso		DIMITRA, CRDI, Centre de recherche pour le développement international (Canada)
Villarreal, Marcela «L'évolution des droits fonciers coutumiers et des relations de genre dans le contexte de l'épidémie de VIH/Sida en Afrique», Colloque international « Les frontières de la question foncière », Montpellier, 2006	2008	Aucune
« Parité, droits de propriété et moyens d'existence à l'ère du Sida». Consultation technique de la FAO. Actes de la Consultation	2008	Ministère norvégien des Affaires étrangères (financement de la publication)
Vulnérabilité et droits de propriété des veuves et des orphelins à l'ère de la pandémie de VIH/Sida: étude de cas sur les districts de Muleba et Makete, en Tanzanie	2008	Aucune
Droits de propriété et d'héritage des enfants, à l'ère du VIH/Sida	2007	Ministère norvégien des Affaires étrangères (financement de la publication)
Droits de propriété et d'héritage des enfants, VIH/Sida et protection sociale en Afrique australe et en Afrique de l'Est	2007	Ministère norvégien des Affaires étrangères (financement de la publication)
Améliorer la parité hommes-femmes en matière d'accès à la terre. Note 2 de la FAO sur les régimes fonciers.	2006	Produit et financé par LTT
Izumi, K. «Droits fonciers et droits de propriété des femmes et des orphelins, à l'ère du VIH/Sida. Étude de cas du Zimbabwe»	2006	Aucune

164. De plus, ESW a fourni des intrants techniques pour plusieurs interventions menées par NRL et LTT. Elle a aussi dirigé l'appui technique fourni au projet « Renforcement des capacités pour l'analyse de la parité hommes-femmes dans la gestion des eaux et des régimes fonciers» (GCP /INT/052/SPA), qui cherchait à intégrer une approche favorisant la parité dans la législation, les politiques et les programmes se rapportant à l'administration et à la gestion des terres et des eaux en Angola, au Cap-Vert, au Mozambique et à Timor-Leste. ESW mène actuellement à bien la deuxième phase du projet «Série Femmes rurales et Développement, traitement et diffusion de l'information – Dimitra» (GCP/INT/810/BEL), dont les documents et le matériel de communication ont été publiés, dans la Série sur les régimes fonciers.

165. ESW et LTT ont également apporté des contributions importantes aux travaux du Réseau mondial des instruments fonciers portant sur la parité hommes-femmes, y compris l'étude «Introduire une perspective de parité dans les instruments fonciers: assurer des droits fonciers pour tous» et la «Trousse de formation sur la bonne gouvernance des terres, pour une meilleure égalité hommes-femmes et pour la participation locale».

166. Selon une évaluation récente «du rôle et des activités de la FAO en matière de parité hommes-femmes et de développement» (2011), la Base de données Genre et Droit à la terre, gérée par ESW, serait largement utilisée, y compris pour la production de «La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2010/11» (qui a examiné les inégalités entre hommes et femmes pour ce qui concerne l'accès à la terre) et sur le Portail de la Coalition internationale pour l'accès à la terre. À partir des entretiens tenus avec les parties prenantes et de son examen des projets et des documents, l'équipe d'évaluation peut confirmer que des résultats positifs ont été obtenus en matière d'intégration de considérations de parité dans les initiatives de la FAO portant sur les régimes fonciers.
167. ESW entretient, depuis de longues années, des liens étroits de collaboration avec ONU-Femmes (autrefois appelée UNIFEM), y compris pour le projet de réforme foncière réalisé au Tadjikistan. Un haut fonctionnaire d'ONU-Femmes a suggéré qu'ESW joue davantage le rôle de défenseur des agricultrices et de leurs droits à la terre et à l'eau<sup>63</sup>. ONU-Femmes s'est également déclarée intéressée par une collaboration étroite avec la FAO pour la mise à jour de la base de données Genre et Droit à la terre; selon l'équipe d'évaluation, une telle collaboration devrait être envisagée, car elle serait des plus précieuses.
168. **Le Service droit et développement (LEGN):** LEGN a collaboré avec ESW à la mise au point de la Base de données Genre et Droit à la terre. Pendant la période à l'étude, LEGN a produit une publication sur les RFDA, axée sur la parité hommes-femmes, dans la série des Études législatives de la FAO, «Parité et droit- les droits des femmes en agriculture»<sup>64</sup>. De plus, l'Étude législative n° 105, «Reconnaissance statutaire des droits coutumiers; examen des pratiques optimales pour l'élaboration et l'application des lois»<sup>65</sup>, examine, entre autres, comment les lois foncières du Botswana, de la Tanzanie et du Mozambique traitent les droits des femmes et des groupes défavorisés et suggère diverses options pour mieux les protéger.
169. Actuellement, LEGN est l'Unité technique chef de file pour deux projets réalisés au Mozambique: «Promotion des lois sur la terre et les ressources naturelles en vue d'un développement équitable» (GCP/MOZ/096/NET)<sup>66</sup> et «Éducation et appui juridique au niveau des communautés pour aider les femmes rurales à obtenir et exercer des droits sur la terre et les autres ressources et faire face à l'insécurité foncière liée au VIH/Sida» (GCP/MOZ/086/NOR). Dans le premier cas, un rôle d'appui technique a été joué par NRL et dans le second, ce rôle était assuré par ESW, ce qui a favorisé une collaboration fructueuse entre les unités administratives concernées.
170. **Conclusions:** La FAO joue depuis longtemps, sur la scène internationale, un rôle de chef de file en matière de parité et de développement. L'intégration de considérations de parité dans les travaux de RFDA de l'Organisation a été particulièrement vigoureuse, grâce à une stratégie en deux volets: maintien d'une forte capacité de RFDA dans l'unité chargée d'intégrer la parité (ESW) et inclusion de compétences techniques sensibles à la parité dans les unités travaillant dans le domaine des régimes fonciers. Les dispositions administratives actuelles et les interactions entre ESW et LTT sont jugées efficaces. On pourrait tirer des enseignements de l'intégration réussie des questions de parité et de développement dans les travaux de la FAO

---

<sup>63</sup> FAO 2011a.

<sup>64</sup> Cotula, L. 2007.

<sup>65</sup> Knight, R. 2010.

<sup>66</sup> Suivi de la décentralisation de l'appui juridique et du renforcement des capacités pour la promotion d'un développement durable et d'une bonne gouvernance au niveau local (GCP /MOZ/081/NET).

ayant trait aux régimes fonciers, afin de les étendre à l'avenir à l'intégration de questions de RFDA dans toute l'Organisation.

171. Les États Membres s'adressent rarement à ESW pour obtenir une assistance sur la parité et les activités de RFDA, mais se tournent plutôt vers les unités chargées des travaux de RFDA. Ce sont donc ces unités qui doivent leur donner des conseils et une assistance appropriés, encourageant la parité hommes-femmes. ESW n'a plus autant de fonctionnaires affectés aux questions de RFDA que par le passé, et pas assez pour fournir un appui technique à tous les projets de terrain. L'équipe d'évaluation fait sienne la recommandation contenue dans l'évaluation récente du rôle et des activités de la FAO en matière de parité hommes-femmes et de développement, approuvée par la Conférence de la FAO en juillet 2011, qui soulignait la nécessité d'accroître les capacités en matière de parité, notamment au niveau régional, pour permettre à la FAO de répondre aux besoins croissants de directives concernant l'intégration de la parité dans les travaux de RFDA portant sur les terres et les autres ressources naturelles. Ce soutien est nécessaire non seulement pour les quelques projets de RFDA axés spécifiquement sur les femmes, mais aussi pour la majorité des projets de RFDA, car il est difficile d'imaginer qu'ils n'aient pas besoin de prêter l'attention voulue à la parité hommes-femmes.

### ***Situations d'urgence***

172. **Situations d'urgence nées de conflits:** Les situations d'urgence liées à des conflits prennent souvent leur source dans des litiges concernant l'accès à la terre et à l'eau. Ces conflits sont souvent profondément ancrés, notamment dans les zones arides et semi-arides de l'Afrique subsaharienne. Si l'on veut gérer les risques à long terme, il est essentiel d'avoir une bonne connaissance de l'historique, de la nature et de l'ampleur des conflits et d'être conscient des options possibles pour améliorer la situation et encourager un rapprochement. Il est également impératif de tenir compte des questions de RFDA lors des secours d'urgence et pendant la phase de relèvement. Les litiges sur les terres et les régimes fonciers s'intensifient d'habitude après les conflits territoriaux, même lorsqu'ils n'étaient pas la cause première de ces conflits. Si l'on ne tient pas compte des problèmes profondément enracinés de RFDA, on risque d'exacerber et de prolonger les crises, avec leur cortège de pertes de vies humaines et de ressources.
173. En 2005, le Service des régimes fonciers de la FAO a produit, dans la série Études sur les régimes fonciers, un guide de bonnes pratiques intitulé «Accès à l'espace rural et administration des terres après des conflits violents». Ce guide recueille l'expérience acquise par la FAO au Liban, en Afghanistan, en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo, au Guatemala, au Soudan, au Congo, en Sierra Leone, au Rwanda et à Timor-Leste; dans ce dernier pays, 75% de la population a été déplacée, à cause d'une guerre d'indépendance qui a sévi à la fin des années 80. La FAO a aussi acquis une expérience utile dans les services fonciers fournis à la fin des situations d'urgence, au Mozambique et en Angola, où NRL a été chargée des travaux de RFDA, depuis la réorganisation et l'unification du Service des régimes fonciers, en 2010.
174. Le fait que le Département de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement de la FAO n'ait pas réussi à fournir un soutien constant aux opérations de terrain pendant le long conflit du Soudan, au cours de la période critique 2008-2009, a été une source de déception. Faute de personnel et de fonds, la FAO a dû abandonner les travaux de RFDA menés au Soudan, d'autant plus que ses services dans le domaine foncier étaient fort demandés dans d'autres parties du globe. À la suite du retrait de la FAO, l'ONU-HABITAT a pris le relais pour combler le vide, au Soudan, et est intervenu au Libéria, où la FAO n'était pas présente.



175. À la suite de l'«Évaluation de la coopération de la FAO avec le Soudan 2004-2009»<sup>67</sup>, qui contient une description détaillée des réussites et des échecs des activités foncières menées par la FAO au Soudan (voir l'Encadré V-1), la FAO est maintenant prête à reprendre ses activités dans le nouvel état indépendant du Soudan du Sud, après une étude de cadrage réalisée en juillet 2011 et un rapport sur les options possibles en vue d'une reprise des activités de terrain de la FAO, qui signalait la recrudescence des litiges liés aux questions foncières.

**Encadré V-1: Lacunes de l'assistance de la FAO au Soudan en proie à des conflits fonciers, 2008-2009**

«**Lacunes.** Même si elle a été très active en matière de gouvernance des terres au Mozambique et en Angola, la FAO n'a pas été en mesure de fournir un soutien constant au Soudan, pour une série de raisons, y compris: les effectifs très limités de LTT; le manque d'experts des régimes fonciers dans les bureaux sous-régionaux; et une «ambiance» au Siège minimisant l'importance des régimes fonciers.

Une autre raison, et non des moindres, est que les régimes fonciers sont perçus comme une question trop politique qui, dans la plupart des pays, n'est pas confiée aux Ministères de l'agriculture (alors que ceux-ci sont souvent les interlocuteurs «naturels» de la FAO), ce qui constitue un obstacle à l'engagement effectif de la FAO. Selon diverses personnes interrogées au cours de la mission, le fait que les travaux sur les régimes fonciers soient gérés par la Division chargée des opérations d'urgence contribue à l'adoption d'une perspective à court terme, non adaptée à une question à long terme comme la gouvernance des terres.

La FAO a peu investi dans le suivi des résultats de ses activités foncières menées au Soudan et nombreux sont ceux qui se demandent quels sont la valeur ajoutée et l'impact des activités de la FAO sur la gouvernance des terres, étant donné que les litiges concernant les ressources sont en hausse et que la sécurité foncière reste inchangée par rapport à 2005. Même si les activités foncières de la FAO étaient, en général, considérées d'un haut niveau professionnel jusqu'en 2008 (avec pour résultat la mise en place d'une loi foncière à la fin de 2008), il est difficile de donner des exemples de réalisations, car cette loi n'est pas connue du public (ni même de certaines autorités nationales qui sont chargées d'appliquer les lois). Le gouvernement du Soudan du Sud manque d'orientations législatives, comme le montre le fait que toutes les activités de la FAO sur les régimes fonciers se sont toujours achevées à la phase pilote.

Une attention insuffisante a été consacrée à la communication concernant les travaux réalisés par la FAO dans le pays en matière de régimes fonciers. Par exemple, les fonctionnaires du Ministère de l'agriculture et des forêts connaissent peu de choses des activités réalisées par la FAO pour améliorer la sécurité foncière (même si ce Ministère est censé être une partie prenante importante dans ce domaine, tout comme la Commission foncière du Soudan du Sud, le Ministère du logement, etc.). La rotation du personnel est élevée parmi les effectifs des organismes à l'œuvre au Soudan et un certain nombre de personnes interrogées (y compris du personnel de la FAO) n'étaient guère au courant de l'engagement à long terme de la FAO dans le domaine foncier»

Source: 'Évaluation de la coopération de la FAO avec le Soudan 2004-2009', page 70 (FAO 2010)

176. TCE fait noter avec préoccupation que LTT ne comprend pas suffisamment le caractère d'urgence et de court terme des secours humanitaires, alors que LTT fait remarquer qu'il ne suffit pas de s'attaquer aux symptômes d'une crise, sans s'occuper des causes profondes. Une partie du problème est due, indéniablement, au manque de fonds nécessaires pour les secours d'urgence. Il est évident qu'il est indispensable d'examiner et de suivre les conflits précédents liés aux questions foncières pour éviter à l'avenir de nouveaux conflits de ce type. Il faut aussi collaborer avec les autorités gouvernementales et avec les experts disponibles dans le pays, afin de donner des conseils sur les réformes à introduire au niveau des politiques et de la législation et de bien faire comprendre au personnel de la FAO en poste dans le pays ou la région

<sup>67</sup> FAO 2010e.

l'importance des travaux de RFDA de la FAO. Cependant, comme les conflits liés à la terre et à l'eau remontent loin dans le temps, dans le Sahel et la Corne de l'Afrique, on peut se demander quelle serait la meilleure assistance possible de la FAO, compte tenu du manque de capacités et d'engagement des pays membres concernés, en matière de gouvernance des terres.

177. **Situations d'urgence dues à des catastrophes naturelles:** LA FAO reçoit aussi des demandes de soutien pour la solution de problèmes fonciers, à la suite de situations d'urgence causées par des catastrophes naturelles - de nature hydrométéorologique et géophysique. Dans des situations complexes, les retombées d'une catastrophe naturelle peuvent encore être aggravées par les effets de troubles politiques de longue durée, comme dans le cas des inondations dans la Province de la frontière du Nord-Ouest du Pakistan en 2010 et, plus récemment, de la sécheresse qui a frappé la Somalie en septembre 2011. Toutefois, de nombreuses catastrophes naturelles ne sont pas accompagnées de situations de conflit et l'assistance requise est de nature plus technique et vise en général à reconstruire et à développer le système d'administration des terres.
178. TCE, agissant en coopération avec les unités chargées des travaux de RFDA à la FAO et avec les partenaires internationaux, a collaboré à l'élaboration d'un manuel de formation «Évaluation et réponses possibles aux questions foncières dans la gestion des risques de catastrophe», ainsi qu'une série de six notes de pays « Sur terrain solide: aborder les questions foncières après des désastres naturels ». Ces notes couvrent: les inondations au Mozambique; les cyclones et les perturbations géophysiques en Équateur, les ouragans au Honduras; les inondations, les tsunamis et les tremblements de terre en Indonésie; et les inondations, l'érosion des fleuves et les cyclones au Bangladesh. Comme l'explique bien son introduction, ce manuel est destiné aux personnes travaillant aux interventions d'urgence et à la gestion des risques de catastrophe. Il donne une vue d'ensemble des principales questions foncières qui peuvent apparaître à la suite d'une catastrophe naturelle et qui doivent être prises en compte lors des secours et des processus de relèvement et de remise en état.
179. La FAO et ses partenaires doivent s'assurer de l'existence d'un plan d'action, de manière à faire circuler ce document parmi les organismes chargés des interventions d'urgence et de la gestion des risques de catastrophe dans les pays membres; ils veilleront, le cas échéant, à ce que l'assistance technique nécessaire soit fournie pour soutenir les cours de formation de suivi dans les pays et les régions les plus exposés aux risques.
180. Les unités chargées des travaux de RFDA au sein du Département NR ont instauré des interactions fructueuses avec ESW pour intégrer des considérations de parité dans les travaux de LTT, mais une telle coopération étroite n'a pas encore vu le jour avec la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE) pour les activités de RFDA réalisées après les situations d'urgence. En février 2011, LTT et TCE ont collaboré afin de recruter un consultant ayant pour mandat de renforcer les liens entre les activités effectuées par la FAO dans le domaine foncier et ses opérations d'urgence, mais il n'a pas été possible de recruter un candidat remplissant les conditions voulues, peut-être parce que ce poste n'était initialement que de courte durée. Ce consultant devait aider à renforcer les liens entre les Divisions NRC et TCE, qui doivent s'attacher, ensemble, à atteindre un résultat organisationnel commun, prévu dans le PTB pour le prochain exercice biennal. Toutefois, comme les interventions d'urgence sont toujours plus fréquentes et de plus grande ampleur, cette initiative ne peut apporter qu'une solution temporaire.
181. **Conclusions:** L'équipe chargée de l'évaluation conclut que la FAO aura besoin d'un complément de ressources, au Siège comme sur le terrain, pour réduire utilement les effets des situations d'urgence dues à des conflits et fournir une assistance, y compris sur le plan consultatif, sur les

questions de RFDA découlant de catastrophes naturelles. Il faudrait également améliorer la sensibilisation et les capacités du personnel de la FAO, au Siège et dans les bureaux régionaux, sous-régionaux et de pays, pour qu'il aborde les questions de RFDA dans les situations d'urgence et les phases de relèvement.

***Directives volontaires sur la gouvernance responsable des régimes fonciers des terres, des pêches et des forêts, dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale.***

182. Les experts en RFDA de la FAO ont énoncé les principes de base qui doivent présider à la gouvernance des terres, avant même la CIRADR tenue en 2006. Le processus d'élaboration des Directives volontaires a été retardé jusqu'en 2009, quand les financements extrabudgétaires requis ont été fournis par l'Allemagne et la Finlande. Ce processus est dirigé par un Secrétariat installé dans la Division du climat, de l'énergie et des régimes fonciers (NRC) du Département de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement. Les différentes phases qui ont mené à l'élaboration des Directives volontaires sur la gouvernance responsable des régimes fonciers sont décrites au tableau V-2 ci-dessous.

**Tableau V-2: Les différentes phases du processus d'élaboration des Directives volontaires**

2006	Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural (CIRADR), Brésil
2008	Études de fond sur les principes de base: études thématiques et réunion du Groupe d'experts
2009	Mandat clair de la FAO pour la préparation des Directives volontaires: l'Allemagne et la Finlande fournissent les financements requis. Organisation de consultations avec les parties prenantes: secteur privé, société civile et groupes régionaux.
2010	Préparation, examen et finalisation d'un avant-projet de Directives volontaires: financements supplémentaires du FIDA et de la Suisse. Organisation par la FAO d'une réunion du Groupe d'experts et d'une consultation électronique, et poursuite des consultations régionales. Des publications suivent pas à pas ce processus et évaluent les résultats de toutes les consultations régionales. Des documents de la FAO examinent les questions qui devront être couvertes par les Directives volontaires.
2011	Finalisation, lancement et présentation au Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) en avril, en vue d'un examen par un groupe de travail à composition non limitée, suivi d'un examen en bonne et due forme par le CSA, à sa 37e session, du 25 au 28 juillet 2011. Présentation du projet de Directives au groupe de travail à composition non limitée.
2012	Mise en œuvre: préparation des plans d'action nationaux et régionaux.

183. Les Directives volontaires devaient rester générales et couvrir une large gamme d'arrangements fonciers, ne se limitant pas à l'administration des terres parcelle par parcelle, de façon à pouvoir s'adapter à un vaste éventail de circonstances nationales. La dernière version des Directives volontaires englobait les droits et responsabilités dans le domaine foncier, y compris les droits des autochtones et autres droits coutumiers et les droits informels; la propriété et le contrôle des terres par l'État; les ressources naturelles et le rôle de l'État dans la supervision de la planification dans l'espace, les marchés fonciers et l'administration des régimes fonciers; le règlement des différends, les changements climatiques et le rétablissement des droits fonciers et de l'accès aux terres, à la suite de catastrophes naturelles ou de conflits violents.

184. Compte tenu de la nature transversale des thèmes traités, le Département NR a mis en place des mécanismes permettant de collaborer avec d'autres unités de la FAO pour l'élaboration des directives sur les régimes fonciers. Vu l'ampleur de la tâche et le montant des ressources requises, la FAO a établi des partenariats avec d'autres acteurs internationaux, comme le PNUD,

le FIDA, l'ONU-HABITAT et des organismes donateurs. Un vaste programme de consultations a permis d'interagir avec les parties prenantes. Ainsi, des réunions régionales ont eu lieu au Brésil, au Burkina Faso, en Éthiopie, en Jordanie, en Namibie, au Panama, en Roumanie, dans la Fédération de Russie, au Samoa et au Viet Nam. Ces réunions ont rassemblé près de 700 personnes provenant de 133 pays et représentant les secteurs public et privé, la société civile et le monde universitaire. Une consultation avec le secteur privé, qui a rassemblé 21 personnes venant de 21 pays, a également été organisée à Londres. En outre, quatre consultations régionales ont été organisées, pour la société civile, en Italie, en Malaisie, au Mali et au Brésil, et 200 personnes venant de 70 pays y ont participé.

185. Au cours de l'élaboration des Directives volontaires, le champ d'action couvert a été modifié. Initialement, les directives devaient porter sur « les terres et les autres ressources naturelles ». Les premiers débats concernaient non seulement les terres agricoles, mais aussi les zones urbaines, les terres forestières, les pêches, les minéraux et l'eau. À mesure que progressaient les débats, les participants sont arrivés à la conclusion que les minéraux et l'eau ne pouvaient pas être facilement intégrés dans un cadre de gouvernance des terres. Actuellement, la FAO est en train d'établir des directives séparées sur la gouvernance de l'eau. La dernière version du projet de Directives volontaires s'intitule « Directives volontaires sur la gouvernance responsable des régimes fonciers des terres, des pêches et des forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale »<sup>68</sup>.

186. Les organisations non gouvernementales (ONG), y compris les membres de la Coalition internationale pour l'accès à la terre (ILC), ont estimé que l'avant-projet des Directives volontaires (avril 2011) mettait trop l'accent sur les mesures à prendre par les États et se sont demandé si les Directives volontaires étaient uniquement destinées aux gouvernements. Les directives n'ont pas « scindé » la définition d'État et de gouvernance et n'ont pas suffisamment abordé les questions de décentralisation, de mise en valeur du territoire et de droits des citoyens. Selon les ONG, ces préoccupations revêtaient une importance particulière pour la protection de la biodiversité, des biens communs et des droits autochtones et coutumiers, qui sont traités, dans les Directives volontaires, comme des droits « concédés » par l'État, plutôt que comme des droits « territoriaux primaires » reconnus et protégés par l'État. Selon certains, il fallait adopter une position plus équilibrée, assignant des rôles de gouvernance à d'autres acteurs<sup>69</sup>. La FAO s'est efforcée, dans les projets de directives suivants, de tenir compte de ces préoccupations.

187. Comme indiqué ci-dessus, les Directives volontaires se proposaient d'élargir le débat sur les principes de base sous-tendant les politiques foncières et d'aller au-delà de l'administration et de l'enregistrement des terres sur une base parcellaire, qui avaient autrefois monopolisé l'attention des experts de la FAO en matière de régimes fonciers. Certaines personnes interrogées par l'équipe d'évaluation estiment toutefois que les Directives volontaires font encore une trop large place à l'administration classique des terres. Cette remarque a été faite par plusieurs commentateurs, mais sur des registres divers, certains faisant noter que les Directives volontaires n'étaient pas parvenues à traiter complètement les questions d'accès ou à reconnaître les formes intermédiaires de régime foncier qui prévalent souvent dans des contextes informels, en milieu urbain.

---

<sup>68</sup> Les raisons pour lesquelles l'eau n'a pas été prise en compte dans les Directives volontaires sont décrites en détail dans la partie VI.

<sup>69</sup> Recueil et synthèse des contributions fournies par les membres, partenaires et experts individuels de la Coalition pour l'accès à la terre (ILC), au cours de la consultation électronique concernant l'avant-projet de la FAO, Secrétariat de l'ILC, mai 2011.

188. Certaines des personnes interrogées, parmi la communauté des ONG et les acteurs liés au Cadre et principes directeurs sur les politiques foncières en Afrique, se sont inquiétées de la nature volontaire des directives. Elles ont en effet fait valoir que si ce processus était volontaire, il serait bien difficile de progresser. Selon elles, la mise en œuvre des Directives volontaires ne progresserait pas si les gouvernements n'étaient pas poussés à l'action; elles ont ajouté que les organisations de la société civile devaient utiliser ces directives dans leurs activités de sensibilisation menées au niveau national. D'autres ont souligné que si l'on recherchait un consensus, alors les directives ne pouvaient pas être d'application obligatoire pour tous les membres. Il est clair que l'approche axée sur des Directives volontaires a déjà été utilisée pour régler des questions de politique, comme dans le cas des Directives volontaires sur le droit à une alimentation adéquate, adoptées par le Conseil de la FAO en 2004<sup>70</sup>.

### **Les Directives volontaires et les autres ressources naturelles**

189. Les Directives volontaires, qui sont centrées sur les questions de régime foncier, couvrent également les forêts et les pêches et cherchent à identifier des éléments communs parmi les problèmes et opportunités de RFDA auxquels sont confrontés ces systèmes fondés sur des ressources différentes<sup>71</sup>. Néanmoins, si l'on en croit le résultat des entretiens de l'équipe d'évaluation et les réponses à ses questionnaires, le secteur des pêches n'aurait pas été suffisamment associé à ce processus. Il semblerait que les secteurs des pêches et de la foresterie n'aient pas le même degré d'implication que les secteurs agricoles.

190. Initialement, l'eau devait être prise en compte dans les Directives volontaires. Toutefois, lorsque l'on a approfondi la question de l'éventuelle fusion entre les principes et directives se rapportant aux terres et ceux relatifs à l'eau, il est apparu clairement que les différences étaient plus nombreuses que les similitudes. Il existe également des disparités fondamentales au niveau des approches suivies: les travaux de RFDA sur l'eau se concentrent sur les questions d'allocation, de droits et d'accès, dans le contexte d'une gestion de la ressource au niveau du bassin versant ou de l'aquifère, alors que ceux portant sur les terres se consacrent davantage à l'administration des systèmes fonciers et à la clarification et sécurisation des droits fonciers individuels dans un système politique. En conséquence, il a été décidé de ne pas intégrer l'eau dans les Directives volontaires. De nombreuses parties prenantes interrogées dans le cadre de la présente évaluation se sont déclarées déçues par cette décision. Nombre de personnes ont cependant reconnu les raisons invoquées et ont jugé que la plupart des arguments avancés pour ne pas inclure l'eau dans les Directives volontaires étaient valables. L'équipe d'évaluation fait sienne cette opinion. Ces arguments peuvent être énoncés, en gros, comme suit:

- Pour prendre en compte l'eau, il faudrait harmoniser les Directives volontaires et les centaines de traités et accords transfrontaliers qui régissent la gestion, l'allocation et l'utilisation de l'eau. Dans cette optique, il aurait fallu mobiliser les compétences juridiques nécessaires, d'où risque de délais et de perte d'élan. Comme signalé dans l'introduction du présent chapitre, les problèmes et les opportunités liés aux eaux transfrontalières sont variés et significatifs, tout comme les questions correspondantes de droits et d'accès.
- On est arrivé, en fin de compte, à la conclusion que les différences entre les droits afférents à l'eau et les droits et régimes fonciers étaient supérieures aux similitudes:

---

<sup>70</sup> Les « Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate, dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale » ont été adoptées par le Conseil de la FAO à sa cent vingt-septième session, en novembre 2004.

<sup>71</sup> Voir l'examen des Directives volontaires à la Section V.

« La conclusion était que les différences entre les droits liés à l'eau et les droits et régimes fonciers l'emportaient sur les similitudes: ces divergences sont en effet nettement plus importantes et plus frappantes que les similitudes qui peuvent exister entre ces deux types de droits »<sup>72</sup>.

191. Si la thématique de l'eau y avait été ajoutée, les Directives volontaires auraient dû devenir encore plus générales et moins spécifiques et techniques qu'actuellement. En fait, le projet actuel de Directives volontaires est déjà assez général. Selon un commentateur, il fallait s'y attendre «...maintenant que les Directives volontaires ne sont plus entre les mains des techniciens et qu'elles ont été remises aux politiciens, qui sont les maîtres du compromis par la simplification ». Deux donateurs ont estimé que les raisons pour lesquelles l'eau a été exclue des Directives volontaires ont été bien expliquées à la FAO, dans le cadre d'une communication efficace, mais qu'il n'en était pas de même pour la communication et la discussion avec les parties prenantes externes.

192. Un certain nombre de parties prenantes externes se sont inquiétées de l'absence de toute gouvernance de l'eau dans les Directives volontaires: «nous ne pouvons pas parler de terre sans parler d'eau» (OSC). Un donateur s'est déclaré surpris de cette exclusion, en faisant valoir que l'inclusion de l'eau aurait été un «fait positif». Selon un consultant indépendant, l'absence de droits sur l'eau dans les Directives volontaires constituait «un vide sérieux» - il aurait été préférable d'inclure l'eau, ou alors de limiter les Directives volontaires au régime foncier des terres agricoles, en élaborant des directives séparées pour les autres ressources naturelles. De l'avis de certains commentateurs, on ne peut pas combler cette lacune avec une directive de mise en application sur l'eau, parce qu'«on ne peut pas mettre en application ce qui n'est pas prévu dans les Directives volontaires...celles-ci définissent les mesures à prendre, alors que les directives sur la mise en application expliquent comment procéder» (OSC).

193. Les arguments avancés pour inclure les pêches et les forêts dans les Directives volontaires sont pleins de bon sens<sup>73</sup>:

- Le secteur des pêches et des forêts souhaitait participer au projet; en outre, LTT a travaillé de concert avec les collègues forestiers dès les premières phases d'un projet de fonds fiduciaire du DFID intitulé «Programme de soutien aux moyens d'existence» (sous-programme sur l'accès aux ressources naturelles). Des relations de travail étroites et une bonne connaissance mutuelle s'étaient ainsi développées lorsque les principales activités ont été entreprises sur les Directives volontaires.
- En 2006-09, LTT a travaillé en coopération étroite avec les collègues des pêches et des forêts au projet de «Démarginalisation des pauvres par le droit» (financé en 2006-08 par la Norvège et en 2009 par la Norvège et les Pays-Bas). Dans un certain sens, les travaux conjoints réalisés très récemment par le personnel des régimes fonciers, des pêches et des forêts pour la préparation des Directives volontaires n'étaient que le prolongement logique de cette collaboration entamée plus tôt.
- En fait, les problèmes de RFDA applicables aux terres, aux forêts et aux pêches continentales sont étroitement liés: les moyens d'existence de nombreux pauvres, surtout des pauvres vivant en milieu rural, sont en effet diversifiés et dépendent de l'accès à plusieurs ressources

---

<sup>72</sup> Burke, J. (sans date). Document de synthèse concernant les directives techniques sur l'eau. Ce document plein d'observations intéressantes examine les similitudes et les différences entre les problèmes et opportunités liés aux RFDA et les questions de gouvernance auxquelles sont confrontés l'eau et la terre.

<sup>73</sup> Nous tenons à remercier David Palmer pour ses observations très utiles sur l'inclusion des forêts et des pêches dans les Directives volontaires.

naturelles. Les ménages peuvent combiner l'agriculture, l'élevage, la pêche et la chasse dans les forêts, parfois de manière complètement intégrée; par exemple, ils peuvent cultiver des rizières sur des terres humides ou des terres qui émergent lorsque le pourtour d'un lac régresse de manière saisonnière. Les plaines inondables et les zones sujettes à inondations saisonnières qui ne sont pas utilisées pour l'agriculture peuvent aussi être employées pour le pâturage du bétail. Enfin, l'accès aux forêts permet de recueillir des produits forestiers non ligneux ou des produits d'importance secondaire (gibier, fruits à coques, baies, bois de feu, huiles, fibres plantes médicinales, etc.).

- Les terres agricoles, les terres boisées et les zones de pêche de capture et d'aquaculture ont des frontières qui évoluent de manière dynamique. Par exemple, on a amplement décrit le défrichage des forêts à des fins agricoles (y compris pour l'élevage extensif). Il est donc justifié d'envisager la gouvernance des régimes fonciers pour l'ensemble de ces trois ressources.
- En incluant les forêts et les pêches (surtout les pêches continentales et l'aquaculture), le projet de Directives volontaires encourage l'adoption d'une approche coordonnée pour l'administration des terres et des autres ressources.

194. **Conclusions:** L'équipe d'évaluation pense que la FAO a eu raison de ne pas intégrer l'eau dans le processus d'élaboration des Directives volontaires, pour les différentes raisons exposées ci-dessus. Elle estime cependant que la FAO devrait s'attacher en priorité à produire une série de Directives volontaires sur l'eau, parallèlement aux directives de mise en application déjà en chantier, si des financements extrabudgétaires peuvent être mobilisés à cette fin. Comme l'a justement fait remarquer un commentateur, les directives de mise en application suggèrent comment appliquer les mesures, mais il faut que des Directives volontaires décrivent ces mesures à prendre. Comme l'eau a été exclue du champ d'application des présentes Directives volontaires, il faut élaborer une série séparée de Directives volontaires sur l'eau. Une autre solution serait de combiner, dans un seul document, la description des mesures à prendre et de leurs modalités d'application.

195. L'équipe d'évaluation a appris que des débats avaient déjà eu lieu sur les diverses options possibles pour la mise en application des Directives volontaires, mais qu'il fallait, avant toute décision, attendre l'approbation des directives par le CSA et la réception de demandes d'assistance en provenance des États Membres. Il est peu probable que l'on arrive à appliquer, dans la plupart des pays, des processus types d'élaboration des politiques foncières, qui englobent l'ensemble des directives; les pays devront probablement adopter une approche plus graduelle pour s'attaquer aux nombreux problèmes complexes qui se posent dans le domaine foncier<sup>74</sup>. À cet égard, il a été suggéré que la FAO, agissant à la demande des pays membres, prépare une liste d'actions ou des directives de mise en application comportant des listes détaillées de contrôle pour des pays spécifiques, qui pourront être utilisées par les pouvoirs publics, à différents niveaux. Les pays pourraient ainsi choisir les activités prioritaires qu'ils voudraient entreprendre. On peut espérer que la FAO, sur la base de ces demandes, puisse établir un programme de travail assurant une plus grande cohérence que par le passé entre les activités normatives et les opérations sur le terrain.

196. Il est encore trop tôt pour dire si les investissements effectués pour l'élaboration des Directives volontaires en valaient la peine. Ces investissements misaient essentiellement sur un processus de consultation, au sujet duquel l'équipe d'évaluation a, en général, reçu des commentaires positifs, et qui devrait sans l'ombre d'un doute contribuer à la visibilité des Directives volontaires. Le processus d'élaboration des Directives volontaires a donné l'occasion à la FAO

---

<sup>74</sup> Adams et Knight 2011.

d'interagir avec les pays membres, des groupes de la société civile et des acteurs du secteur privé sur toute une gamme de problèmes critiques. Il faudra voir si le CSA approuve effectivement les Directives volontaires et dans quelle mesure les pays membres prendront à leur compte les principes de base énoncés dans le document. Une chose est en tout cas certaine: ce processus a amélioré la visibilité des questions foncières, ce qui est important. Incontestablement, ce processus a coûté cher. Il a absorbé une part importante du Programme ordinaire, 4,6 millions d'USD de financements extrabudgétaires et une bonne partie du temps de travail du personnel travaillant sur les questions foncières et, dans une moindre mesure, sur les questions liées aux RFDA dans les domaines de l'eau, des forêts et des pêches, depuis 2008.

197. La FAO doit appliquer les Directives volontaires de manière sélective et s'attaquer de façon dynamique aux questions relevant de son mandat. Les documents d'orientation préparés ne doivent pas être limités par la nature consensuelle des Directives volontaires, mais plutôt représenter clairement la position de la FAO sur ces questions, de façon plus spécifique et ciblée. Les orientations doivent s'appliquer à chaque secteur, comme prévu actuellement, et ne pas se limiter à la gouvernance des terres, mais s'étendre aussi à la gouvernance des forêts, des pêches et de l'eau, dans le cadre d'un plan stratégique de l'Organisation.

### ***Acquisitions de terres à grande échelle***

198. Depuis 2007, des préoccupations croissantes ont été exprimées devant l'augmentation de la demande de vastes superficies de terres agricoles dans les pays en développement, aux fins de la production commerciale de cultures vivrières et de biocarburants, destinés principalement à l'exportation. Cette croissance de la demande de terres, qui s'explique principalement par la hausse rapide des prix des aliments et des carburants, est due à l'action d'investisseurs nationaux et internationaux (souvent liés). Les terres menacées - savane, parcelles boisées ou forêt tropicale<sup>75</sup> – sont presque toujours occupées, d'une façon ou d'une autre, surtout si l'on tient compte pleinement de la portée et de la nature des systèmes coutumiers d'occupation des terres. Souvent, les titres officiels de ces très vastes terres en font toutefois des terres domaniales, ce qui constitue un risque évident pour les droits et les moyens d'existence locaux, lorsque les États veulent mettre en production ces terres «inutilisées». La FAO s'est intéressée activement à cette question depuis 2008, quand des États Membres ont commencé à demander des informations et des conseils sur la façon de gérer cette nouvelle vague de demandes de terres, mais il faut préciser qu'au niveau de la programmation par pays, la FAO appuie, depuis le milieu des années 90, la mise au point d'instruments de gestion des terres capables de fournir une solution équitable au dilemme posé par la nécessité d'attirer des capitaux sur des terres non utilisées, sans pour autant saper les moyens d'existence locaux. Le programme réalisé au Mozambique a été particulièrement actif dans ce domaine, à commencer par la mise au point de l'instrument de consultation des communautés, incorporé dans la Loi foncière de 1997, jusqu'à nos jours, avec le soutien d'un projet pilote du gouvernement destiné à encourager les partenariats entre les communautés et les investisseurs, dans des projets exigeant de vastes terres.

199. Sur le plan international, les principaux acteurs, au sein de la FAO, sont LTT, la Division du commerce et des marchés (EST), qui a activement promu les débats sur cette question à la FAO

---

<sup>75</sup> Comme expliqué dans la Partie VI, cette question est étroitement liée aux préoccupations de la FAO concernant la déforestation et la perte de terres boisées, étant donné qu'une grande partie des vastes terres achetées par des investisseurs locaux ou étrangers sont en fait des terres forestières. Le phénomène d'«accaparement des terres» est au centre des préoccupations des milieux forestiers depuis de nombreuses décennies.



depuis plusieurs années et a cherché à la porter devant d'autres instances internationales, et le Département juridique, qui a participé aux discussions et s'efforce actuellement de mettre à jour le manuel de 1998 jetant les bases d'un cadre de référence pour les investissements internationaux.

200. La FAO a commencé à appuyer une série d'études analytiques réalisées par l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) en 2008, et elle a publié un document de travail intitulé 'Bioenergy and Land Tenure, the implications of biofuels for land tenure and land policy' (Cotula et coll. 2008) et une note de politique 'From Land Grab to Win-Win' (FAO 2009), qui fait valoir que «l'accaparement des terres» pourrait en fait, s'il est bien géré, produire des effets bénéfiques à la fois pour la production vivrière mondiale et les pauvres de la planète. En 2009, l'IIED a publié un rapport bénéficiant d'un appui de la FAO et du FIDA, intitulé 'Land Grab or Development Opportunity?' Agricultural investment and international land deals in Africa' (Cotula et coll. 2009). Pour réaliser cette étude, des recherches ont été effectuées en Éthiopie, au Ghana, au Mali, à Madagascar, au Mozambique, au Soudan et en Tanzanie. En 2010, l'IIED a publié un autre rapport appuyé financièrement par la FAO et le FIDA 'Making the most of agricultural investment; Agricultural investment and collaborative business models' (Cotula et Leonard 2010), qui passait en revue l'expérience acquise avec des modèles fonctionnels d'entreprises agricoles, qui n'exigeaient pas l'acquisition de terres. Une autre publication de l'IIED s'intitulait 'Land Deals in Africa: What's in the Contracts?' (Cotula 2011). Cotula a également préparé une étude thématique (5B) «Land tenure issues in agricultural investment» pour accompagner «L'État des ressources en terre et en eau pour l'alimentation et l'agriculture» (SOLAW) (2011)<sup>76</sup>. Cette étude thématique contient des directives utiles sur la protection des droits fonciers locaux et sur la référence aux droits fonciers locaux comme moyen d'obtenir une prise d'intérêts dans les grands projets d'investissement agricole.
201. La FAO a également soulevé la question des acquisitions de terres à grande échelle dans le cadre des «Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers des terres, des pêches et des forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale» (voir la section ci-dessus). La version actuelle des Directives volontaires (septembre 2011), à la Section 12 consacrée aux investissements et aux concessions, appelle à appuyer les investissements et les concessions dans le domaine foncier, tout en se protégeant contre la dépossession de droits fonciers et de moyens d'existence et contre tout effet négatif sur les droits humains, la sécurité alimentaire et l'environnement. La nécessité d'éviter tout impact négatif pour les femmes est mentionnée de manière explicite. Les Directives volontaires préconisent de nouvelles politiques et de nouvelles lois qui exigent un accord sur certaines normes, y compris un examen périodique et des sanctions claires et facilement applicables, ainsi que des négociations avec toutes les parties concernées. Elles appellent instamment à réaliser des études de prénégociation, à appliquer des processus transparents, à lancer des consultations de grande ampleur et à suivre de près l'application des accords et leurs effets.
202. La FAO, la Banque mondiale, la CNUCED et le FIDA élaborent actuellement une série de «Principes d'investissements agricoles responsables qui respectent les droits, les moyens d'existence et les ressources» dénommés Principes RAI. Ces principes visent à fournir un cadre de référence pour les réglementations nationales, les accords internationaux d'investissement, les initiatives mondiales de responsabilité sociale des sociétés privées et les contrats individuels d'investissement.<sup>77</sup> La Division du commerce et des marchés (EST) est l'unité technique principale de la FAO pour ces questions. Il est toutefois évident qu'il faudra encourager, dans ce

---

<sup>76</sup> [http://typo3.fao.org/fileadmin/templates/solaw/files/thematic\\_reports/TR\\_05B\\_web.pdf](http://typo3.fao.org/fileadmin/templates/solaw/files/thematic_reports/TR_05B_web.pdf)

<sup>77</sup> Hallam 2011.

contexte, le dialogue et la collaboration avec les programmes de terrain. Par exemple, le programme exécuté actuellement au Mozambique se propose d'élaborer un document contenant des directives destinées à promouvoir des partenariats équitables et fructueux entre les communautés et les investisseurs, dans un cadre plus large et plus inclusif.

203. **Droits fonciers et Programme de collaboration sur la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD):** L'équipe d'évaluation note que les acquisitions de terres à grande échelle représentent une cause importante de déforestation et ont été une source de préoccupations pour le Département des forêts de la FAO depuis plusieurs décennies. Même si les travaux portant sur les acquisitions de terres à grande échelle suivent une optique différente, la FAO peut mettre à profit certaines synergies possibles entre ses travaux sur les questions foncières (par exemple la méthodologie pour la délimitation avec l'aide des communautés)<sup>78</sup>, et la recherche de moyens à mettre en œuvre pour faire en sorte que les communautés bénéficient du processus REDD et deviennent des bénéficiaires actifs et des parties prenantes dans les travaux visant à réduire la déforestation. Par exemple, la FAO participe très activement aux travaux de l'ONU-REDD sur la réduction de la déforestation. De tels travaux peuvent s'inspirer des activités réalisées par la FAO et ses partenaires dans les domaines de la gestion des terres, de la planification participative du territoire et des acquisitions de terres à grande échelle et vice versa.

204. Les Principes RAI ont été mis au point après des tentatives d'achat de terres forestières à grande échelle, à des fins de production agricole, en juin 2009. Ils énoncent sept principes: 1) les dispositions actuelles en matière de droit à la terre et aux ressources naturelles y afférentes doivent être reconnues et respectées; 2) les investissements ne compromettent pas la sécurité alimentaire, mais plutôt la renforcent; 3) tous les processus liés à l'accès à la terre et à d'autres ressources, ainsi qu'aux investissements dans l'agriculture doivent être transparents, contrôlés et s'assurer que toutes les parties prenantes rendent des comptes dans un cadre juridique, réglementaire et de gestion des affaires adéquat; 4) toutes les personnes matériellement touchées doivent être consultées et les accords émanant de ces consultations, documentés et respectés; 5) les investisseurs doivent s'assurer que les projets respectent l'état de droit intègrent les bonnes pratiques industrielles, soient économiquement viables et produisent des effets mutuellement bénéfiques et durables; 6) les investissements doivent produire des impacts sociaux et distributionnels souhaitables et ne pas aggraver les situations de vulnérabilité; 7) L'impact environnemental des projets doit être quantifié et des mesures doivent être prises pour encourager l'utilisation durable des ressources, tout en réduisant et en atténuant les risques et l'ampleur des impacts négatifs.

205. Le Comité de la sécurité alimentaire a décidé que les consultations et la mise au point finale des Principes RAI auraient lieu après la finalisation des Directives volontaires. Cela permettra de tenir compte, lors des discussions, des considérations contenues dans les Directives volontaires à propos des droits fonciers locaux.<sup>79</sup>

206. En octobre 2010, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) a demandé à son Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition de réaliser une étude sur les régimes fonciers et les investissements internationaux en agriculture, qui serait présentée à sa

---

<sup>78</sup> Voir le document de travail No 13 sur les régimes fonciers. Délimitation participative des terres.

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/ak546e/ak546e00.pdf>

<sup>79</sup> <http://www.fao.org/economic/est/investments/building-international-consensus-on-rai-principles/en/> et <http://www.responsibleagroinvestment.org/rai/>

prochaine session, en octobre 2011. Le rapport en question<sup>80</sup>, publié en 2011, contient des recommandations qui ont des implications pour le suivi à assurer par LTT et pour l'orientation future du soutien de la FAO aux travaux de RFDA.<sup>81</sup>

207. **Conclusions:** Le rôle de la FAO dans ce domaine est de donner des avis rationnels aux gouvernements et aux organismes d'aide sur la façon de gérer ce processus, rôle pour lequel la FAO bénéficie d'une très grande crédibilité, notamment par rapport aux grands organismes d'aide bilatérale des pays dont proviennent souvent nombre des investisseurs. Les donateurs d'aide multilatérale, qui peuvent souvent appuyer les politiques avec les fonds à leur disposition, ont un rôle moins important à jouer dans ce domaine sensible.

208. L'équipe d'évaluation note, sur la base des réponses aux questionnaires distribués au personnel et des entretiens tenus avec des fonctionnaires régionaux, que la FAO n'a pas été en mesure de fournir des conseils adéquats sur les acquisitions de terres à grande échelle, vu le manque d'informations actualisées et adaptées à chaque pays. Il existe une exception à ce constat: au Mozambique, la FAO travaille depuis le milieu des années 90 avec le gouvernement et les communautés pour mettre au point et tester, avec un succès grandissant, des procédures de promotion des partenariats entre les communautés et les investisseurs, dans des projets de développement agricole et forestier et de mise en valeur de la faune et de la flore sauvages. Toutefois, la FAO et d'autres organismes comme l'IIED et la Coalition internationale pour l'accès à la terre ont désormais produit des études de pays des plus utiles sur la question, qui pourraient intéresser les agents de terrain et les Représentants de la FAO, qui pourront les communiquer aux gouvernements.

## VI. Examen des activités de la FAO dans le domaine des RFDA applicables aux autres ressources naturelles

209. Le présent chapitre présente des informations générales sur les régimes fonciers, les droits et les conditions d'accès applicables aux ressources naturelles. Il examine par ailleurs les enjeux et perspectives que les RFDA relatifs aux ressources naturelles autres que les terres agricoles et les pâturages présentent du point de vue de la FAO. Il y sera notamment question des forêts, de la faune sauvage, des ressources halieutiques et de l'eau. Pour chacune de ces « autres » catégories de ressources naturelles, on trouvera:

- une brève analyse des enjeux et perspectives à caractère prioritaire;
- un examen des activités entreprises par la FAO pour résoudre les problèmes que soulèvent les RFDA et tirer parti des perspectives qu'ils offrent.

La dernière partie présente le point de vue de l'équipe d'évaluation sur des aspects particuliers des activités de la FAO relatives aux RFDA applicables aux « autres » ressources naturelles.

---

<sup>80</sup> [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/hlpe/hlpe\\_documents/HLPE-Rapport-2-regimes-fonciers-et-investissements-internationaux-en-agriculture-Juillet-2011.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE-Rapport-2-regimes-fonciers-et-investissements-internationaux-en-agriculture-Juillet-2011.pdf)

<sup>81</sup> Recommandation 3: ... «il est indispensable que les gouvernements et les communautés locales puissent bénéficier de conseils juridiques, financiers et techniques. Une solution serait que cet appui juridique soit assuré par le Service des régimes fonciers de la FAO». Recommandation 12: .... « le CSA cherchera à établir au sein de la FAO un observatoire des régimes fonciers et de l'application des Directives volontaires, afin de s'assurer que les investissements permettront de réduire la faim et la pauvreté dans les communautés et les pays hôtes».

210. **Contexte général:** les problèmes fonciers inhérents à l'accès aux autres ressources naturelles sont semblables, à de nombreux égards, à ceux liés à l'accès à la terre. On relève cependant des différences considérables qui tiennent à la complexité des caractéristiques des ressources naturelles<sup>82,83</sup>. À titre d'exemple, le caractère mobile et renouvelable de l'eau, des ressources halieutiques et de la faune sauvage revêt, en matière d'accès à la terre, des incidences particulières qui n'entrent pas en ligne de compte dans l'examen des questions foncières. Ainsi, contrairement aux droits s'exerçant sur les terres, qui relèvent de la propriété individuelle, les droits applicables aux ressources renouvelables portent généralement sur des quantités et des périodes bien précises et répondent à des impératifs liés à la gestion dans le temps de la ressource dans son ensemble<sup>84</sup>. L'accès à l'eau (notamment à des fins d'irrigation) doit, par exemple, être contrôlé de manière globale en fonction du volume annuel disponible, des variations saisonnières des débits ou des prélèvements qui peuvent être raisonnablement effectués dans les eaux souterraines sans compromettre leurs capacités de reconstitution. Il en va de même pour les ressources halieutiques et la faune sauvage. Ces problèmes ne se posent pas dans le contexte agricole, où il s'agit davantage de définir et de préserver les droits de propriété individuelle ou collective s'exerçant sur certaines parcelles. Dans le cas des ressources naturelles, les volumes exploitables peuvent être revus dans le temps à la hausse ou à la baisse, ce qui peut avoir des incidences majeures en matière de RFDA.
211. La différence entre la terre et les « autres » ressources naturelles tient aussi au caractère « consommable » de ressources telles que les forêts ou la faune sauvage. La terre, elle, sert essentiellement à la production de ressources naturelles renouvelables. Quant à l'eau, elle est à la fois consommée et utilisée comme intrant essentiel à la production des produits issus des forêts, de la faune sauvage et de la pêche.
212. L'accès aux ressources mobiles comme l'eau, les ressources halieutiques et la faune sauvage soulève aussi d'importants problèmes de dimension transnationale qui ne se posent pas dans le cas de ressources fixes comme la terre, sauf en cas de différends frontaliers. Les problèmes transnationaux liés aux aspects fonciers de l'accès à l'eau sont très fréquents et particulièrement épineux: près de 40 pour cent de la population mondiale vit dans des bassins fluviaux et lacustres qui s'étendent sur au moins deux pays, et plus de 90 pour cent dans des pays ont des bassins en commun. Les 263 bassins transnationaux existants couvrent au total près de la moitié de la surface de la terre et représentent quelque 60 pour cent du volume mondial d'eau potable. Par ailleurs, près de 2 milliards de personnes dans le monde dépendent des eaux souterraines, qui constituent quelque 300 aquifères transnationaux<sup>85</sup>.
213. On notera cependant que la FAO ne traite généralement pas directement des litiges transnationaux liés à l'eau, compte tenu de la neutralité que lui confère son statut d'institution spécialisée des Nations Unies. Elle intervient plutôt en qualité d'« intermédiaire honnête » et se contente de fournir aux pays des conseils et une assistance juridique afin de les aider à résoudre ces conflits par leurs propres moyens. Elle met aussi à leur disposition une vaste documentation juridique et des outils de planification pour les aider à comprendre et à gérer ces différends transnationaux. Les États riverains de masses d'eau transnationales, qui

---

<sup>82</sup> C'est précisément en raison de ces différences que les ressources en eau n'ont pas été prises en compte dans les travaux de la FAO sur les Directives volontaires visées à la section V.

<sup>83</sup> Burke, J. (sans date), projet de document de synthèse relatif aux directives techniques sur l'eau. Ce document contient une analyse pertinente des similitudes et des différences entre les enjeux et perspectives liés aux RFDA et les questions concernant la gouvernance des ressources en eau et des terres.

<sup>84</sup> Voir Adams, Berkoff et Daley 2006.

<sup>85</sup> Nations Unies-Eau 2008.

entretiennent le plus souvent de bonnes relations de coopération<sup>86</sup>, doivent tenir compte des incidences potentielles de leurs régimes nationaux d'accès aux ressources en eau sur les utilisateurs d'autres États.

214. Il ne faut pas pour autant en conclure qu'il n'y a pas de similitudes ou de corrélations possibles entre les activités relatives aux RFDA applicables, d'une part, à l'accès à la terre et, d'autre part, aux autres ressources naturelles. De fait, ces liens sont nombreux, et la FAO s'emploie à en tirer parti.
215. Les sections suivantes examinent de plus près les caractéristiques propres aux ressources autres que la terre, et la manière dont la FAO aborde ces questions dans le cadre de ses travaux sur les RFDA. Comme indiqué précédemment, il s'agit dans certains cas d'activités communes aux terres et aux autres ressources. Toutefois, en règle générale, les activités normatives et les projets de terrain de l'Organisation sont conçus en fonction du type de ressource considéré, et ne font intervenir que les départements directement concernés, à l'exception notable du Service LEGN, qui a compétence sur l'ensemble des ressources et des questions de RFDA examinées au présent rapport.

### ***Enjeux et perspectives liés au RFDA applicables à l'eau: droits d'accès à l'eau et autres mécanismes d'allocation de l'eau***

216. Près de 70 pour cent de l'eau douce utilisée dans le monde sert à la production agricole<sup>87</sup>. La demande d'eau du secteur agricole va continuer d'augmenter à mesure de l'accroissement de la population et des revenus, entraînant une hausse constante de la demande de nourriture. C'est dans les pays les moins avancés que cette progression est la plus forte. Or, les agriculteurs pauvres de ces régions ont de plus en plus de mal à se procurer de l'eau, en raison de l'exploitation excessive des cours d'eau et des aquifères. Dans le même temps, le changement climatique continue de perturber des régimes pluviométriques devenus imprévisibles. Du fait de la pollution grandissante des masses d'eau de surface désormais impropres à la consommation, la question de l'accès à une eau de qualité acceptable devient de plus en plus pressante. L'utilisation relativement inefficace des ressources en eau à des fins agricoles ne fait qu'accentuer les problèmes liés à la disponibilité et à la qualité de l'eau: aujourd'hui, la moitié seulement de l'eau consommée dans le secteur agricole est utilisée à des fins productives<sup>88</sup>. Face à cette détérioration de la situation, la question des droits d'accès à l'eau des agriculteurs pauvres se pose avec de plus en plus d'acuité pour une organisation comme la FAO, qui a pour mandat d'œuvrer au renforcement de la sécurité alimentaire durable des pays en développement.
217. Lorsque l'on examine les enjeux et perspectives liés aux droits d'usage et d'accès à l'eau dans le contexte agricole, il convient de garder à l'esprit un aspect fondamental: les droits d'accès aux terres et à l'eau sont fortement interdépendants, puisque les ressources hydriques et foncières sont indispensables à la production agricole. Ne pas tenir compte de cette interdépendance reviendrait à compromettre la sécurité des régimes fonciers, à favoriser les litiges fonciers et à accentuer la dégradation des ressources<sup>89</sup>. Dans les régions arides et semi-arides où l'irrigation est une condition essentielle de la productivité agricole, l'accès à la terre ne présente aucun

---

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> FAO (non daté).

<sup>88</sup> FIDA (non daté).

<sup>89</sup> Cotula, L. (ed.) 2006.

intérêt pour les agriculteurs s'il ne s'accompagne pas d'un accès à l'eau. La prise en compte des interactions entre ressources foncières et hydriques a largement contribué à l'émergence de concepts tels que la gestion intégrée des ressources en eau, la gestion intégrée des bassins hydrographiques et la gestion intégrée des bassins fluviaux, qui posent expressément le principe de l'intégration, à l'échelle des paysages, des considérations relatives aux RFDA applicables à l'eau et à la terre <sup>90</sup>.

218. Si ressources hydriques et foncières doivent être abordées de pair, force est de constater qu'il existe malgré tout un certain nombre de différences notables entre les « droits » et les régimes fonciers applicables respectivement à l'eau et à la terre<sup>91</sup>. Ces différences tiennent en partie au fait que la terre, contrairement à l'eau, est une ressource fixe. Si des droits de propriété foncière peuvent être directement attribués à une « personne morale », qu'il s'agisse d'un individu, d'un groupe, d'une société, d'un trust ou autre, l'accès à l'eau, au regard du droit écrit, est un droit légal en vertu duquel un individu peut détourner/endiguer et utiliser l'eau provenant d'une source naturelle, le plus souvent pour une période et dans des quantités limitées<sup>92</sup>. Il s'agit donc bien d'un droit d'usage, et non d'un droit de propriété. L'idée est d'accorder des droits tout en assurant la gestion des disponibilités en eau dans leur ensemble, alors que, dans le cas de la terre, l'accent est mis sur l'administration des droits fonciers s'exerçant sur des parcelles individuelles.

219. L'irrigation est un des aspects majeurs de la problématique de l'eau à usage agricole: en règle générale, dans les périmètres irrigués, les droits d'accès à l'eau sont conférés à l'entité qui assure la gestion du système d'irrigation; les droits individuels des agriculteurs sont secondaires et ne peuvent s'exercer que si les intéressés possèdent ou exploitent des terres situées à l'intérieur du périmètre irrigué. La jouissance de ce droit subsidiaire est fonction de l'efficacité de la gestion du système d'irrigation; compte tenu de leur caractère imprévisible, les ressources en eau doivent faire l'objet d'une gestion attentive et continue, de sorte que les droits d'accès à l'eau puissent s'exercer. Même dans ce cas, la fiabilité des approvisionnements en eau ne peut pas toujours être garantie (fait reconnu dans tous les accords d'approvisionnement en eau d'irrigation). En outre, si un individu détourne l'eau provenant directement d'une source naturelle, le droit individuel qu'il exerce est alors subordonné à la disponibilité de ressources en eau de qualité adéquate en quantités suffisantes; il est donc lui aussi tributaire de la manière dont la ressource est gérée à l'échelle du bassin<sup>93</sup>.

#### **RFDA applicables à l'eau: la contribution de la FAO**

220. Le plus gros du travail effectué sur les questions agricoles liées à l'eau relève du Département de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement (NR). La Division des terres et des eaux (NRL), pour sa part, œuvre au renforcement de la productivité agricole et à la promotion de l'utilisation durable des ressources foncières et hydriques, en encourageant l'amélioration des régimes fonciers et des pratiques de gestion, de valorisation et de préservation de ces ressources.

---

<sup>90</sup> Voir Gregersen, H., et coll. 2007.

<sup>91</sup> On se reportera au projet de document de synthèse relatif aux directives techniques sur l'eau établi par Burke, J. (non daté) pour une analyse des similitudes et des différences entre accès à la terre et aux ressources en eau.

<sup>92</sup> Hodgson, Stephen 2004.

<sup>93</sup> Adams, Berkoff et Daley 2006.

221. L'Unité de la mise en valeur et de la gestion des eaux (NRLW) s'est dotée d'une approche-programme de la gestion de l'eau à usage agricole axée sur l'efficacité et la productivité de l'utilisation de l'eau et sur l'adoption de pratiques probantes d'utilisation et de préservation des ressources en eau, de la source à l'utilisateur final. Les objectifs visés portent sur les aspects suivants: gestion intégrée des ressources en eau, collecte de l'eau, eaux souterraines, utilisation de sources d'eau non conventionnelles, modernisation des systèmes d'irrigation, gestion de l'eau « à la ferme », gestion de la qualité de l'eau, interaction agriculture-zones humides, atténuation de l'impact des sécheresses, renforcement des capacités institutionnelles, stratégies et politiques nationales de l'eau et gestion des bassins fluviaux et des masses d'eau transnationales. La mission que s'est fixée l'Unité s'articule autour de trois axes majeurs: diffusion d'informations et de connaissances, services consultatifs et assistance technique (activités de terrain).
222. Grâce au système AQUASTAT d'information sur l'eau, actualisé en permanence, et à des outils d'analyse tels que CROPWAT, AQUACROP et MASSCOTE, L'Unité NRLW contribue à la formulation des stratégies nationales et régionales de gestion de l'eau et à la réalisation d'études prospectives. Ces activités touchent pour la plupart aux RFDA, qui ne font pas pour autant partie des principaux domaines d'activité de l'Unité.
223. L'Unité travaille aussi en collaboration avec d'autres départements techniques de la FAO. Le Service droit et développement (LEGN), rattaché au Bureau des affaires juridiques et de l'éthique, a apporté une contribution de taille aux travaux de la FAO sur les RFDA relatifs à l'eau, et a notamment participé à la publication de plusieurs études juridiques sur les droits accès à l'eau (réalisées pour la plupart avant la période d'évaluation considérée au présent rapport). LEGN a par ailleurs aidé les pays membres à revoir les législations nationales régissant l'accès aux ressources en eau.
224. Malgré des intentions louables, les ressources directement affectées aux activités sur les RFDA relatifs à l'eau sont limitées (comme on l'a vu au chapitre III du présent rapport), et la récente évaluation des activités de la FAO liées à l'eau a montré qu'elles n'avaient pas toujours été utilisées de manière efficace.

### ***Évaluation du rôle et des activités de la FAO liés à l'eau réalisée en 2010 par le Bureau de l'évaluation***

225. En 2010, le Bureau de l'évaluation de la FAO (OED) a réalisé une évaluation globale du rôle et des activités de la FAO dans le domaine de l'eau<sup>94</sup>. Comme le souligne le rapport d'évaluation final, les activités de la FAO dans le domaine de l'eau sont réparties entre de très nombreuses unités et recourent l'ensemble des domaines d'intervention de l'Organisation. Toutefois, l'évaluation ne contient guère d'informations sur les travaux de la FAO liés aux droits et à l'accès à l'eau, pas plus que sur les unités compétentes en la matière. Aucune des recommandations formulées dans le rapport d'évaluation ne traite directement des aspects fonciers de l'accès à l'eau, bien que la première de ces recommandations préconise de définir le mandat de la FAO dans le domaine de l'eau, en veillant à « l'inclusion des groupes pauvres et vulnérables ». Ce sont précisément ces groupes qui sont susceptibles de rencontrer le plus de difficultés pour obtenir des droits d'accès à l'eau garantis.

226. S'agissant des RFDA applicables à l'eau, les principaux éléments à retenir de l'évaluation sont les suivants:

---

<sup>94</sup> FAO 2010d.

- L'équipe d'évaluation a salué la qualité des travaux menés par LEGN sur les aspects fonciers de l'accès à l'eau. Ces travaux ont été extrêmement efficaces et largement reconnus comme tels. Ils représentent un cas unique dans le contexte des organisations internationales œuvrant dans le secteur de l'eau. LEGN a directement contribué à désamorcer des différends potentiels relatifs aux eaux transnationales, notamment dans le cas du système aquifère de l'Ullemeden. Toutefois, dans la plupart des cas, les interventions de LEGN n'ont pas suffisamment insisté sur la question des femmes. De plus, la plupart des pays ne savaient pas grand-chose des activités de LEGN, sans doute, selon l'équipe, parce qu'elles sont assez spécialisées et donc connues et appréciées de ceux qui en bénéficient, mais moins des autres.
- En ce qui concerne la création d'associations d'usagers de l'eau<sup>95</sup>, l'équipe a noté que le manuel intitulé *Participatory Rapid Diagnosis and Action Planning for Irrigated Agricultural Systems* (Diagnostic participatif rapide et élaboration de plans d'action pour les systèmes agricoles irrigués), publié par la FAO, les services de coopération français et l'IWMI dans le cadre du Programme international pour la recherche et la technologie en irrigation et drainage, avait bien mis en évidence toute la difficulté qu'il y a à créer et à faire fonctionner des associations d'usagers. NRLW avait en général mis l'accent sur les associations. Cela étant, dans un produit normatif inspiré du travail mené en Afrique et intitulé *Water and the Rural Poor: Interventions for improving livelihoods in Sub-Saharan Africa* (L'eau et les pauvres en milieu rural: interventions en faveur de l'amélioration des moyens d'existence en Afrique subsaharienne), le Groupe avait axé ses travaux sur les moyens d'existence et mis l'accent sur la nécessité d'associer les ménages pauvres aux processus de décision tout en garantissant les droits d'accès à l'eau des usagers pauvres, la création d'associations n'étant pas suffisante.
- De manière générale, le rapport d'évaluation souligne la qualité des activités normatives de la FAO dans le domaine de l'eau et mentionne expressément deux publications traitant des RFDA relatifs à l'eau publiées en 2006 au titre du Programme FAO de soutien aux moyens d'existence (LSP). Il s'agit des documents *Access to water, pastoral resource management and pastoralists' livelihoods: Lessons learned from water development in selected areas of Eastern Africa* (Accès à l'eau, gestion des ressources pastorales et des moyens d'existence des éleveurs: leçons tirées de la mise en valeur des eaux dans certaines zones d'Afrique orientale), qui contient des informations sur le Kenya, l'Éthiopie et la Somalie, et *Land and water rights in the Sahel: Tenure challenges of improving access to water for agriculture* (Droits de la terre et de l'eau au Sahel: les conséquences foncières de l'amélioration de l'accès à l'eau pour l'agriculture), préparé en partenariat avec l'IIED.
- L'équipe d'évaluation s'est également intéressée au programme de terrain de la FAO, qui regroupe 76 projets sur l'eau et la sécurité alimentaire représentant au total 43 pour cent (soit environ 200 millions de dollars) de toutes les initiatives de l'Organisation dans le domaine de l'eau, et dont 59 ont été mis en œuvre au titre du Programme spécial pour la sécurité alimentaire. S'agissant de l'accès à l'eau, le rapport d'évaluation dresse le constat suivant: « Certains de ces projets ont eu des résultats et un impact positif, mais pour un nombre restreint de bénéficiaires uniquement.

---

<sup>95</sup> La responsabilité de l'exploitation des infrastructures d'irrigation (et, partant, de la gestion de l'accès à l'eau d'irrigation) est transférée des pouvoirs publics à ces associations dès lors qu'il en existe (voir Hodgson 2009, *Creating Legal Space for Water User Organisations*).



Globalement, ces projets n'ont pas permis d'améliorer l'accès du plus grand nombre à l'eau pour l'agriculture et la sécurité alimentaire en milieu rural pauvre, ni de traiter de manière adéquate la question de la gestion durable des terres et des ressources en eau. Leurs effets positifs risquent donc d'être éphémères. Des insuffisances ont été relevées en Afrique en particulier, et il semble que des questions de gestion interne et de calendrier irréaliste soient les principales causes d'échec au niveau de l'exécution de ces projets, même si des insuffisances techniques sont aussi entrées en ligne de compte ».

227. Vers la fin de son rapport, l'équipe d'évaluation souligne que la FAO doit continuer de s'employer activement à promouvoir un accès plus rapide à l'eau à des fins productives, par des moyens qui ne mettent pas en péril la viabilité environnementale et contribuent au contraire à la renforcer. Selon les évaluateurs, la tâche est immense mais néanmoins incontournable. Si les activités normatives de la FAO sur les questions foncières et l'accès à l'eau sont jugées de bonne qualité, l'évaluation des interventions de terrain montre en revanche que les résultats des projets de la FAO n'ont pas été à la hauteur de l'enjeu.

#### ***Activités normatives récentes relatives aux RFDA applicables à l'eau***

228. Comme le rappelle l'Évaluation 2010 des activités de la FAO liées à l'eau, la FAO a entrepris dans le domaine de l'eau un vaste travail normatif dont l'équipe d'évaluation a salué la qualité. Ces dernières années notamment, le Service LEGN a réalisé une série de publications normatives sur les aspects juridiques des droits d'accès à l'eau et des interactions entre droits fonciers et accès à l'eau<sup>96</sup>.

229. S'agissant de la diffusion d'informations et de connaissances, la FAO gère une vaste base d'informations à plusieurs échelles sur l'utilisation des ressources en eau aux niveaux mondial, national et local. AQUASTAT, le système mondial d'information de la FAO sur l'eau et l'agriculture, sert au suivi de l'utilisation, notamment à des fins agricoles, des ressources en eau dans les pays membres et à l'établissement des rapports correspondants. Les informations communiquées par la FAO sont le point de départ des décisions adoptées dans le cadre des grandes initiatives internationales de gestion des ressources en eau (ONU-Eau, Forum mondial de l'eau, etc.) et contribuent à éclairer les travaux relatifs aux conventions internationales comme la CNUCLD, la CCNUCC et la CDB, auxquels la FAO participe en mettant à profit ses connaissances et ses compétences. Les questions relatives aux droits et à l'accès à l'eau sont prises en compte dans le cadre de la plupart de ces initiatives, qui reposent sur une démarche axée sur la gestion intégrée des ressources en eau.

230. S'agissant des services consultatifs, la FAO a réalisé plusieurs guides destinés à faciliter l'élaboration des politiques agricoles de gestion des ressources foncières et hydriques. Ces activités de dimension nationale présentent dans certains cas un intérêt normatif universel (mais ne s'inscrivent pas pour autant dans le cadre de projets de terrain à part entière). À titre d'exemple, les études de cas sur le droit coutumier de l'eau, réalisées pour le compte de certains pays, contiennent des informations utiles non seulement aux pays concernés mais aussi à tous ceux qui envisagent de mettre en œuvre des programmes ou des activités visant à concilier droit coutumier et droit écrit dans le domaine de l'eau.

231. Les liens entre l'agriculture et les enjeux et perspectives relatifs aux aspects fonciers de l'accès à l'eau revêtent une importance particulière. En effet, il existe de fortes interactions entre les régimes fonciers agricoles et les droits et conditions d'accès à l'eau. La Division NRL s'est

---

<sup>96</sup> Voir Hodgson 2006; Hodgson 2007; Ramazzotti. 2008; Vapnek et coll. (eds) 2009; Hodgson 2009.

intéressée en priorité aux politiques et législations sur l'irrigation et a réalisé ces cinq dernières années une série d'études nationales<sup>97</sup>. Par ailleurs, comme indiqué précédemment, l'évaluation du rôle et des activités de la FAO liés à l'eau, conduite récemment par OED, salue la qualité de deux publications réalisées au titre du Sous-programme FAO/DFID sur l'accès aux ressources naturelles, qui relève du Programme FAO de soutien aux moyens d'existence<sup>98</sup>.

232. La FAO, avec le concours du gouvernement italien, a entrepris la réalisation d'un ensemble intégré d'outils techniques et de guides d'assistance aux politiques afin de mettre à la disposition des pays une méthode globale d'évaluation, d'analyse et d'établissement de rapports sur l'utilisation de ressources en eau limitées.

233. Cette série d'outils, regroupés sous le titre « Faire face à la pénurie d'eau – Le rôle de l'agriculture », fournira une évaluation détaillée de l'utilisation de l'eau en agriculture, de sa productivité, de sa valeur d'usage et de l'efficacité de l'utilisation qui est en faite, et permettra ainsi aux pays d'adapter leurs politiques de l'eau et d'améliorer leur gestion de la ressource, par le biais d'interventions stratégiques visant à renforcer leurs capacités à faire face aux pénuries d'eau. Il y sera également question des droits relatifs à l'eau et à l'accès à l'eau, puisque, plus les ressources se raréfient, plus il faudra envisager de réglementer, voire, dans certains cas, de restreindre l'accès à l'eau.

234. La FAO, l'UNESCO, l'IAH et le FEM ont uni leurs forces pour améliorer la gouvernance des nappes souterraines dans le cadre d'un nouveau projet intitulé « Gouvernance des eaux souterraines – un cadre mondial pour des actions locales<sup>99</sup>. Dans la mesure où il traite de gouvernance, le projet porte également sur la dimension foncière de l'accès à l'eau, élément central de tout système de gouvernance. Le projet est axé principalement sur les comportements humains qui influent sur les modes d'utilisation des eaux souterraines et sont parfois à l'origine d'une exploitation inconsidérée des ressources. Il a pour objectif d'aider les organismes de gestion à se doter plus rapidement de systèmes améliorés de gouvernance des eaux souterraines utilisées par des millions d'individus. Les droits et conditions d'accès applicables aux ressources doivent être au cœur du débat sur la mise en place de mécanismes améliorés de gestion des eaux souterraines. Ce projet de dimension mondiale donnera également lieu à des interventions de portée locale.

#### ***Projets de terrain récents comportant une composante sur les RFDA applicables à l'eau***

235. La FAO, par le biais de son Service droit et développement, a pour rôle fondamental d'aider les pays membres ayant en commun des cours d'eau, des lacs ou des aquifères transnationaux à créer un environnement juridique et institutionnel favorable à une coopération régulière et mutuellement bénéfique<sup>100</sup>. L'objectif est de gérer les ressources en eau, d'attribuer les droits d'usage et de valoriser la ressource selon des modalités répondant aux intérêts des secteurs consommateurs d'eau tels que l'agriculture et les pêches, tout en veillant à la préservation des écosystèmes. Parmi les exemples de dispositifs transnationaux récemment mis en place, on peut citer le mécanisme permanent de consultation instauré en 2007 entre l'Algérie, la Libye et

---

<sup>97</sup> Dont plusieurs rapports sur les politiques et législations sur l'irrigation en vigueur au Mozambique, au Kenya, au Botswana, en Tanzanie, au Ghana et au Swaziland.

<sup>98</sup> À savoir Gomes 2006 et IIED 2006.

<sup>99</sup> Voir *Groundwater Governance: A Global Framework for Country Action* (GCP /GLO/277/GFF).

<sup>100</sup> Le principal enjeu de la gestion des eaux transnationales tient à l'attribution des droits d'accès à l'eau et aux produits de valeur (poisson, par exemple) prélevés dans les bassins fluviaux ou les aquifères transnationaux.

la Tunisie en vue de la gestion du système aquifère du Sahara septentrional, commun aux trois pays; et le dispositif de gestion du système aquifère de l'ullemeden, qui fait actuellement l'objet de négociations entre le Mali, le Niger et le Nigéria. La FAO s'emploie par ailleurs à renforcer la capacité des États du bassin du Nil à prendre des décisions éclairées en matière de gestion et d'allocation de leurs ressources en eau<sup>101</sup>.

236. Plusieurs projets sur l'eau comportent un volet RFDA, même si leur intitulé n'en rend pas expressément compte<sup>102</sup>. C'est le cas notamment des projets suivants:

- Analyse de l'utilisation durable des ressources en eau (GCP /RAS/241/JPN). Le projet, auquel participent la Chine, la Malaisie, la Thaïlande et le Viet Nam, porte spécifiquement sur les questions relatives aux politiques et pratiques d'attribution de l'eau, en particulier à des fins agricoles. L'allocation rationnelle des ressources en eau est le plus sûr moyen de garantir un accès durable à l'eau.
- Renforcement du cadre juridique pour la gestion de l'eau et des ressources hydriques (GCP/RLA/171/SPA). Le projet a pour objet d'analyser le cadre réglementaire régissant la gestion des ressources en eau et l'accès à l'eau dans les pays participants (El Salvador, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua). À l'issue de cet exercice, des recommandations visant la modernisation et la révision des instruments juridiques considérés seront formulées. Les instruments se rapportant aux droits à l'eau et à l'accès à l'eau présentent une importance particulière.
- Gouvernance des eaux souterraines – un cadre mondial pour des actions locales (GCP/GLO/277/GFF). Ce projet de dimension mondiale a déjà été mentionné à la section relative aux activités normatives de la FAO, puisqu'il porte en grande partie sur l'élaboration de méthodes susceptibles d'être appliquées dans tous les pays. Il est axé sur l'élaboration d'un « cadre mondial d'action locale » et propose des options propres à chaque région, tant en matière de politique régionale que de renforcement institutionnel et d'investissements. À l'instar de la plupart des autres projets axés sur l'allocation des droits d'accès à l'eau, le projet vise à promouvoir une gouvernance plus efficace des eaux souterraines à l'échelle nationale/locale et fait en toute logique une très large place aux RFDA et à la question de l'allocation équitable des droits d'accès à l'eau, condition essentielle de la bonne gouvernance de l'eau.

237. Comme on l'a vu précédemment, l'équipe chargée d'évaluer les activités de la FAO liées à l'eau a jugé décevants les résultats de nombre des projets mis en œuvre dans le domaine de l'eau et censés aider les populations les plus pauvres à se procurer plus facilement de l'eau à des fins agricoles. Globalement, les projets évalués n'ont pas permis d'améliorer l'accès du plus grand nombre à l'eau pour l'agriculture et la sécurité alimentaire en milieu rural pauvre, ni de traiter

---

<sup>101</sup> ONU-Eau. 2008. Ibid. L'évaluation des activités de la FAO liées à l'eau réalisée en 2010 par OED indique que la FAO, par l'intermédiaire de NRLW et de LEGN, s'est associée à un certain nombre d'initiatives dans le domaine politiquement sensible de la gestion des eaux transnationales. Globalement, des résultats positifs ont été enregistrés, bien que des avis clairement divergents aient été exprimés quant aux atouts particuliers dont pourrait disposer la FAO dans ce domaine, de même qu'en ce qui concerne la capacité de l'Organisation à intervenir et à conseiller efficacement les pays, tant au plan qualitatif que quantitatif, dans ce qui est à l'évidence un processus de longue haleine: de fait, nombre de facteurs susceptibles d'influer sur l'approbation et l'adoption des politiques interviennent au niveau national (para. 219).

<sup>102</sup> Voir notamment le projet d'analyse de l'utilisation durable des ressources en eau (GCP/RAS/241/JPN), mené en Chine, en Malaisie, en Thaïlande et au Viet Nam; et le projet de renforcement du cadre juridique pour la gestion de l'eau et des ressources en eau (GCP /RLA/171/SPA), mis en œuvre au Guatemala, au Honduras et au Nicaragua.

de manière adéquate la question de la gestion durable des terres et des ressources en eau. Leurs effets positifs risquent donc d'être éphémères.

### ***La FAO et le reste du monde: partenariats, collaboration et coopération***

238. C'est principalement par le biais d'ONU-Eau, dont elle a assuré la présidence pendant trois ans, que la FAO a noué des liens avec d'autres institutions et programmes des Nations Unies œuvrant dans le domaine de l'eau. ONU-Eau est un mécanisme dont le rôle est de coordonner les interventions des 26 entités et programmes du système des Nations Unies et de mettre en œuvre le programme d'action défini dans la Déclaration du Millénaire et lors du Sommet mondial sur le développement durable dans tous les domaines en rapport avec l'eau douce. ONU-Eau est le fruit de nombreuses années de collaboration et de partenariat approfondis entre les institutions de la famille des Nations Unies.

239. Le nombre élevé d'institutions des Nations Unies intervenant dans le domaine de l'eau est révélateur des rôles multiples de l'eau et de la grande complexité des interactions en cause. Cette complexité exige de coordonner les interventions du système des Nations Unies dans son ensemble et des autres partenaires et acteurs concernés, parmi lesquels les organisations des secteurs public et privé et la société civile. Les enjeux et perspectives liés aux RFDA applicables à l'eau revêtent une importance particulière dans nombre des domaines en rapport avec l'eau dans lesquelles interviennent ces différentes organisations.

240. C'est dans ce cadre que la FAO participe, en collaboration avec d'autres programmes et organisations, à divers projets et activités. On citera en particulier le FIDA, le PNUE et d'autres institutions à vocation agricole ou environnementale comme l'Institut international de gestion des ressources en eau (IWMI). La FAO, en collaboration avec l'IAH, l'IGRAC, l'UICN, l'IWMI, le FEM, le Partenariat mondial de l'eau, le Secrétariat de la Convention Ramsar, le PNUD, le PNUE, l'UNESCO, l'UNICEF, l'OMS, l'OMC, le Conseil mondial de l'eau et la Banque mondiale, participe à l'exécution du vaste projet de gouvernance des eaux souterraines, qui est assorti d'un volet RFDA<sup>103</sup>. L'Organisation est très étroitement associée aux activités du réseau d'entités internationales qui travaillent sur les questions relatives à l'eau, y compris celles touchant aux RFDA. Elle considère que les RFDA sont une dimension essentielle de ses actions de lutte contre les pénuries d'eau, et tous les partenariats auxquels elle est associée dans ce domaine intègrent une composante RFDA<sup>104</sup>.

### ***La FAO et les enjeux et perspectives liés aux RFDA applicables aux forêts: les priorités mondiales***

241. Près de 30 pour cent de la superficie de la planète est recouverte de forêts. Près d'1,6 milliard de personnes, soit un quart de la population mondiale, dépendent d'une manière ou d'une autre des forêts et des ressources forestières pour assurer leur subsistance. La quasi-totalité de la population mondiale restante dépend des forêts - naturelles et plantées - pour se procurer des produits tels que le papier, le bois d'ébénisterie, le bois de feu et le bois d'œuvre, entre autres exemples.

---

<sup>103</sup> *Groundwater Governance: A Global Framework for Country Action (GCP /GLO/277/GFF).*

<sup>104</sup> Les questions se rapportant aux RFDA ne sont réellement pertinentes que lorsqu'il y a pénurie d'eau. Dans ce contexte, toutefois, l'eau peut être abondante physiquement, mais rare pour certains groupes au plan institutionnel ou social. La notion de « pénurie d'eau » est donc relative et doit être appréhendée comme telle.

242. Les forêts plantées s'étendent rapidement, mais les forêts naturelles disparaissent à un rythme encore plus soutenu. Or, les populations pauvres des pays en développement dépendent dans une large mesure des forêts naturelles, qui relèvent dans leur grande majorité du domaine public et sont la propriété de l'État, qui en assure le contrôle<sup>105</sup>. Le taux élevé de déforestation des vastes forêts naturelles publiques est dû notamment à une gouvernance médiocre, elle-même attribuable en partie à l'absence de droits fonciers garantis de nature à encourager les populations locales à gérer durablement les forêts et à participer aux initiatives visant à réduire les activités illégales qui privent les détenteurs de droits légitimes des avantages découlant des forêts<sup>106</sup>.
243. De fait, la plupart des personnes qui dépendent des forêts publiques pour assurer leur subsistance n'ont pas de statut juridique leur conférant des droits sur les forêts et les produits forestiers. Les populations locales et les groupes autochtones ne possèdent, ne gèrent légalement ou n'utilisent dans des conditions durablement bénéfiques qu'environ un quart des forêts naturelles des pays en développement. On estime qu'en 2002, les populations locales ne possédaient ou ne géraient légalement, à titre individuel ou collectif, que 22 pour cent des forêts des pays en développement. En 2008, ce pourcentage est passé à 27 pour cent<sup>107</sup>. Depuis la première moitié des années 80, les régimes fonciers forestiers ont évolué dans nombre de pays: les pouvoirs publics ont pris conscience de l'intérêt des dispositifs communautaires de gestion et de protection des forêts ou cédé à des pressions qui les ont conduits à autonomiser les communautés locales et à décentraliser le processus de prise de décisions dans un certain nombre de domaines<sup>108</sup>. Une étude réalisée en 2008 sur 25 pays fortement boisés a montré que, dans 15 de ces pays, les forêts dont les populations locales ont la jouissance ou la propriété se sont étendues depuis 2002<sup>109</sup>. Dans une déclaration récente, le Partenariat de collaboration sur les forêts (PCF)<sup>110</sup>, dont la FAO assure la présidence, a appelé l'ensemble des pays à donner aux communautés un rôle accru dans la gestion des forêts. Cette approche pourrait contribuer à sortir près d'un milliard de personnes de la pauvreté, à renforcer la santé et la vitalité des forêts et à réduire les sérieux problèmes que posent l'exploitation illégale et la dégradation des forêts.
244. Il faut toutefois souligner que les réformes foncières en vertu desquelles les populations locales se voient confier le contrôle des forêts, du moins en théorie, ne suffisent pas: les communautés rencontrent un certain nombre de difficultés pour faire en sorte que ce contrôle se traduise concrètement par un renforcement de leurs moyens d'existence et de leur sécurité alimentaire. En d'autres termes, l'adoption de lois accordant aux habitants des zones forestières le contrôle de ces forêts et les droits d'accès qui s'y rattachent ne signifie pas pour autant que les populations locales disposent d'un plein accès aux forêts et savent comment les gérer et en prendre soin.

---

<sup>105</sup> La proportion de forêts publiques varie d'une région en développement à l'autre; elle est largement supérieure à 90 pour cent en Afrique, de l'ordre de 75 pour cent en Amérique du Sud et légèrement supérieure à 50 pour cent en Amérique centrale (Voir l'Évaluation des ressources forestières mondiales 2010).

<sup>106</sup> Voir Porter-Bolland et coll., à paraître.

<sup>107</sup> Voir Larson, et coll. 2010.

<sup>108</sup> Voir FAO 2006a.

<sup>109</sup> Sunderlin, Hatcher et Liddle 2008.

<sup>110</sup> Le Partenariat de collaboration sur les forêts est un accord volontaire entre 14 des principaux secrétariats de conventions internationales et organisations internationales ayant un programme de travail sur les forêts (CIFOR, FAO, OIBT, IUFRO, CDB, FEM, CNULD, FNUF, CCNUCC, PNUD, PNUE, CIRAF, Banque mondiale, UICN).

245. Fort heureusement, la superficie des forêts plantées augmente rapidement, ce qui permet d'atténuer en partie les pressions qui s'exercent sur les forêts naturelles. À l'heure actuelle, plus de la moitié du bois rond industriel produit dans le monde est issu de forêts plantées. Les enjeux et perspectives relatifs aux RFDA applicables respectivement aux forêts plantées et au secteur agricole, toutes cultures confondues, sont très largement comparables. Ils peuvent, en revanche, être très différents de ceux liés aux forêts naturelles, qui, pour la plupart, relèvent encore du domaine public dans les pays en développement. À l'inverse, les forêts plantées sont pour l'essentiel privées, et sont généralement la propriété d'entités basées dans des pays développés ou des riches élites des pays en développement. Les nombreux pauvres qui vivent à l'intérieur ou aux abords immédiats de ces forêts n'en tirent donc guère d'avantages autres que des emplois dans les secteurs de l'exploitation forestière, de la gestion des forêts et de la transformation des produits forestiers.
246. Dans les pays en développement, les questions foncières relatives aux forêts naturelles renvoient dans une large mesure aux régimes de propriété commune, aux systèmes communautaires de gestion des forêts et aux enjeux qu'ils soulèvent. Comme c'est le cas pour d'autres ressources communes, la tâche consiste à gérer des ressources multiples dans un espace commun en leur conservant leur caractère renouvelable<sup>111</sup>. Ces questions sont très différentes des problèmes propres au contexte agricole, qui tiennent principalement à la dimension individuelle de la propriété foncière. La FAO a récemment publié un document qui examine en détail les questions se rapportant à la gestion de la propriété commune en Asie<sup>112</sup>.
247. Les taux de pauvreté sont généralement élevés dans les zones forestières. Les recherches ont permis de recenser plusieurs des facteurs responsables de cette situation<sup>113</sup>. L'un d'entre eux tient au fait que les populations établies à l'intérieur et en lisière des forêts ne sont généralement pas propriétaires des parcelles forestières qu'elles occupent ou près desquelles elles vivent. Elles ont donc plus de mal à s'opposer aux intérêts extérieurs qui souhaitent exploiter les forêts dont elles dépendent pour subvenir à leurs besoins.
248. Un autre problème majeur commun aux secteurs forestier et agricole se pose: le recul rapide des forêts. La déforestation est due principalement à l'expansion agricole, mais d'autres facteurs comme les politiques nationales ou le non-respect de ces politiques y contribuent aussi, au même titre que les effets pervers de certaines lois, la mauvaise gestion des terres, la corruption (qui encourage le déboisement illicite) ou l'absence des moyens indispensables à l'application des lois sur le déboisement, entre autres exemples. Près de 80 pour cent des nouvelles terres agricoles mises en valeur au cours de la période 1980-2000 ont été gagnées sur la forêt<sup>114</sup>. À l'évidence, il existe un lien étroit entre l'avancée des terres agricoles et les RFDA applicables aux forêts. Le déboisement devrait donc figurer en bonne place dans les préoccupations de tous ceux qui s'intéressent au problème de l'accaparement des terres. Ce n'est pas le cas à la FAO.
249. Puisque l'expansion agricole, au sens large, est la principale cause du déboisement, on peut établir un lien intéressant entre l'analyse qui précède et le Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (ONU-REDD) dans le contexte des RFDA. L'idée qui prévaut à l'heure actuelle est que le mécanisme REDD doit servir à verser des paiements

---

<sup>111</sup> Larson *et al*, *op. cit.*

<sup>112</sup> Andersen 2011.

<sup>113</sup> Sundelin 2007.

<sup>114</sup> Gibbs et coll. 2010.

massifs, en contrepartie des services environnementaux rendus, aux propriétaires forestiers qui acceptent de protéger leurs forêts et, partant, les réserves de carbone qui y sont stockées. Toutefois, certaines questions se posent: qui sont les propriétaires des forêts? Comment les droits coutumiers s'inscrivent-ils dans le débat? Comment verser les paiements pour services environnementaux dans le cas des forêts relevant de la propriété commune? Et surtout, qui détient la propriété du carbone forestier? Les incertitudes entourant les aspects fonciers de la problématique forestière font encore obstacle à la mise en œuvre de solides programmes REDD. Pour assurer le succès de l'initiative REDD+, il faut poursuivre les travaux sur la question de la propriété du carbone des forêts, et la FAO en est consciente.<sup>115</sup> Compte tenu du rôle qui lui incombe dans le cadre du partenariat ONU-REDD, la FAO doit accorder à cette question un plus haut degré de priorité.

250. De manière générale, l'un des principaux enjeux liés aux RFDA dans le contexte forestier tient aux liens entre, d'une part, le changement climatique et, d'autre part, la réduction des émissions dues au déboisement et à la dégradation des forêts (REDD) et le boisement, le reboisement et la remise en état des terres (BRRT), qui permettent de piéger le carbone et d'atténuer les pressions s'exerçant sur des forêts naturelles riches en biodiversité<sup>116</sup>. La FAO joue un rôle central dans l'analyse des questions foncières touchant à la REDD et au BRRT et a noué des relations de travail constructives avec d'autres groupes œuvrant dans ces deux domaines<sup>117</sup>.

251. Les questions relatives aux régimes fonciers et aux droits d'accès applicables aux ressources forestières occupent une place prépondérante dans les démarches axées sur la REDD et le BRRT. S'agissant de la REDD, pour percevoir des paiements en contrepartie de services environnementaux - qui consisteraient dans ce cas à ne pas déboiser leurs terres (ou les terres dont ils assurent légalement la gestion) -, les pauvres doivent être détenteurs de droits fonciers légaux, garantis et durables sur les arbres et le carbone qui y est stocké<sup>118</sup>. À défaut, les marchés du carbone et certains États se montreront réticents à conclure avec les communautés pauvres établies en zone forestière ou en lisière des forêts des contrats de non-déboisement qui ne seraient pas juridiquement contraignants en l'absence d'une définition claire des droits de propriété s'exerçant sur les forêts et le carbone forestier.

252. S'agissant du boisement, du reboisement et de la remise en état des terres dégradées, les populations ne seront guère encouragées à améliorer les terres dégradées ou à remettre en état les zones de coupe en plantant des arbres et en favorisant la régénération de la forêt naturelle et des autres terres forestières si elles ne sont pas détentrices de droits garantis et durables sur les produits tirés de ces terres, au moins pendant une période suffisamment longue pour leur permettre de récolter les fruits de leurs investissements et de leurs efforts.

253. L'agroforesterie et l'agriculture pratiquée en lisière des forêts sont un autre lien entre agriculture, sécurité alimentaire et forêts, et relèvent directement des compétences de la FAO.

---

<sup>115</sup> Voir FAO 2011. Situation des forêts du monde, p.64 et suivantes.

<sup>116</sup> Voir Gregersen et coll. 2011.

<sup>117</sup> Voir la documentation relative à la réunion d'experts sur les problèmes liés aux régimes fonciers et à la mise en œuvre de politiques d'atténuation des effets du changement climatique dans les secteurs agricole et forestier, tenue à Rome du 15 au 17 novembre 2010. FAO, Rome. On trouvera à l'adresse <http://www.fao.org/climatechange/65623> les documents de référence se rapportant à cette manifestation, organisée en partenariat avec le Programme ONU-REDD et le Programme MICCA. Le Programme ONU-REDD réunit La FAO, le PNUE et le PNUD.

<sup>118</sup> Voir Markelova et Meinzen-Dick 2009.

Selon une étude récente, l'agroforesterie, qui se définit par un couvert forestier de plus de 10 pour cent sur les terres agricoles, est très répandue; elle occupe 46 pour cent de la superficie totale des terres agricoles au niveau mondial, et concerne 30 pour cent des populations rurales, ce qui représente plus d'un milliard d'hectares de terres et 558 millions de personnes. L'agroforesterie se pratique en particulier en Asie du Sud, Amérique centrale et Amérique du Sud<sup>119</sup>.

254. Les enjeux et perspectives liés aux RFDA revêtent une importance particulière dans le domaine de l'agroforesterie, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, les agriculteurs ne seront encouragés à planter des arbres sur leurs exploitations agricoles que s'ils détiennent des droits fonciers garantis et durables, puisque les principaux avantages que présentent les arbres ne se manifestent que dans le long terme. Deuxièmement, la plupart des agriculteurs qui exploitent des terres en zone forestière où en lisière des forêts sont fortement dépendants des forêts pour se procurer de la viande de brousse (source de protéines) et le bois dont ils ont besoin pour se chauffer, construire leurs maisons, et fabriquer des meubles, des cercueils et nombre d'autres articles essentiels. Si les droits fonciers et les droits d'accès qu'ils exercent sur les terres forestières leur étaient retirés pour être cédés à de gros projets commerciaux, voire à des projets REDD, les populations locales pourraient s'appauvrir et se trouver en butte à d'extrêmes difficultés.

255. Dans ce contexte, les principaux enjeux liés aux RFDA applicables aux forêts se rapportant en particulier à l'Objectif stratégique E de la FAO sont les suivants:

- a) élargir la portée des réformes foncières forestières: il s'agit avant tout de confier aux communautés locales et aux habitants des zones rurales le contrôle d'une plus grande partie des forêts publiques<sup>120</sup>; et en particulier de régler les revendications foncières des peuples autochtones, notamment en conciliant les principes du droit coutumier et du droit écrit en matière foncière;
- b) mettre en œuvre des programmes d'appui complémentaires de plus grande ampleur (assistance technique, accès aux marchés, etc.), de sorte que les nouveaux régimes fonciers mis en place puissent favoriser la diversification et l'amélioration des moyens d'existence et l'adoption d'une approche intégrée de la pauvreté, de la protection de la biodiversité, du déboisement et de la dégradation des forêts;
- c) renforcer et améliorer les mécanismes de gouvernance axés sur l'application des lois existantes et l'élimination de la corruption et des activités illicites (des aspects majeurs de la problématique forestière qui ne sont pas sans incidence sur les droits des pauvres habitant les forêts), afin de garantir une répartition équitable des avantages découlant de la réforme forestière, etc.<sup>121</sup>;
- d) aider les pays à améliorer la gouvernance décentralisée des ressources forestières et à venir à bout des problèmes d'ordre foncier que soulève le processus de décentralisation<sup>122</sup>;
- e) mieux cerner les différentes options envisageables en matière de gestion communale, concertée ou collective des forêts plantées et de gestion des forêts, de sorte que les droits et responsabilités établis en vertu du dispositif de gestion retenu soient garants de la répartition équitable des avantages découlant de l'exercice de ces mêmes droits;

---

<sup>119</sup> Zomer R et coll. 2009.

<sup>120</sup> Voir Larson *et al*, op cit.

<sup>121</sup> Banque mondiale 2009.

<sup>122</sup> Voir Pierce-Colfer et Capistrano 2005.



- f) déterminer comment l'attribution de droits fonciers garantis sur les forêts appartenant aux populations locales ou à des groupes autochtones est susceptible de réduire le déboisement, notamment par la mise en place de mécanismes de paiement pour services environnementaux, et appliquer concrètement les enseignements tirés de cet exercice dans le cadre de programmes tels que l'initiative REDD+;
- g) mieux cerner les enjeux notamment juridiques liés à la propriété du carbone forestier et leur incidence sur la mise en œuvre de l'initiative REDD+<sup>123</sup>.

#### **RFDA et forêts: la contribution de la FAO**

256. Pour l'heure, les activités concernant les RFDA applicables aux forêts relèvent principalement du Département des forêts, mais d'autres travaux sont également menés dans ce domaine par NR et LEGN et dans le cadre du Programme FAO/MICCA<sup>124</sup>. Les échanges entre les différentes unités compétentes de la FAO s'effectuent au cas par cas, projet par projet, par le biais de contacts personnels entre les agents concernés. On citera à titre d'exemple la réunion d'experts sur les problèmes liés aux régimes fonciers et à la mise en œuvre de politiques d'atténuation des effets du changement climatique dans les secteurs agricole et forestier, organisée en 2010 par le Programme ONU-REDD et la Division du climat, de l'énergie et des régimes fonciers (NRC); et 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, dont il a été question précédemment. La FAO, en collaboration avec l'IIED, a déjà préparé un projet de lignes directrices pour la mise en œuvre des Directives volontaires dans le secteur forestier.

257. La collaboration constructive qui s'est instaurée entre le Département des forêts et la Division NRC a permis de faire avancer le travail effectué dans le domaine des régimes fonciers forestiers. Les deux services ont notamment travaillé, en partenariat avec le Centre régional de formation à la foresterie communautaire pour la région Asie et Pacifique (RECOFTC), à l'élaboration d'un module de renforcement des capacités sur les réformes foncières forestières, actuellement en cours d'expérimentation. Le module s'inspirera du n° 165 de la série Étude FAO: Forêts et servira également à renforcer les capacités des pays à appliquer les lignes directrices pour la mise en œuvre des Directives volontaires précitées.

258. La FAO travaille depuis longtemps dans le domaine des régimes fonciers forestiers, principalement par le biais de son Département des forêts. Pendant de longues années, et bien avant la période considérée dans cette évaluation, la FAO a mené un vaste programme sur les RFDA applicables aux forêts au titre du Programme des forêts au service des collectivités locales, financé pour l'essentiel par l'Agence suédoise de coopération internationale au développement. Les enjeux et perspectives liés aux RFDA étaient à l'évidence au cœur de ces activités. Ces dernières années, la diminution des ressources mises à la disposition de la FAO et de son programme Forêts a contraint l'Organisation à interrompre en grande partie ses activités dans le domaine de la foresterie sociale et des RFDA, comme elle a dû le faire dans plusieurs autres domaines. La FAO a néanmoins poursuivi les travaux sur les RFDA dans le cadre de son programme Forêts, en mettant davantage l'accent sur la dimension régionale. Ces deux dernières années, les agents affectés aux activités concernant les RFDA ont été envoyés en mission sur le terrain ou transférés dans d'autres départements, si bien qu'aujourd'hui, le Département des forêts ne dispose pas de capacités internes suffisantes pour poursuivre ces travaux.

---

<sup>123</sup> Voir FAO 2011. Situation des forêts du monde.

<sup>124</sup> Voir Seeberg-Elverfeldt 2010; Varming, M. et coll. 2010.

### **Activités normatives récentes relatives aux RFDA applicables aux forêts**

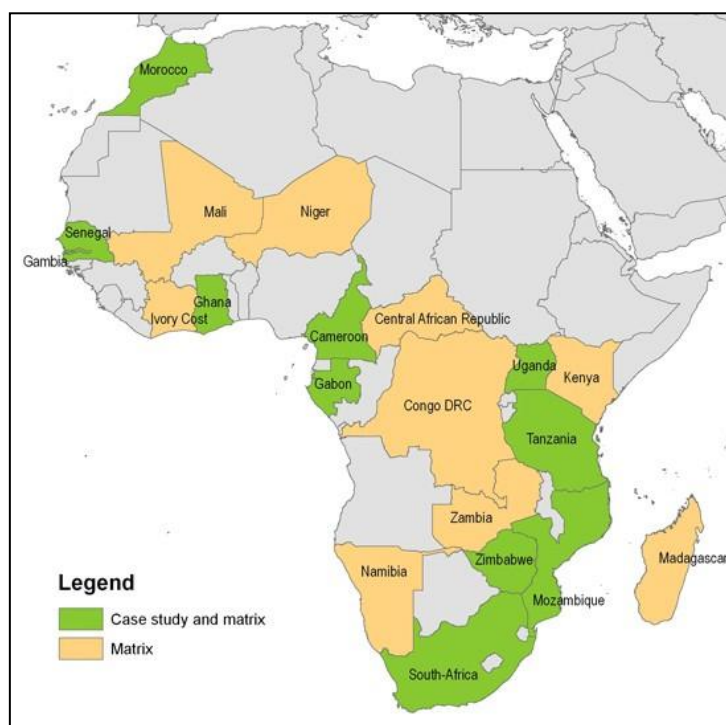
259. Ces cinq dernières années, la FAO a effectué un travail normatif très utile sur les RFDA applicables aux forêts. Ces activités ont porté en particulier sur l'élaboration des Directives volontaires, des lignes directrices pour la mise en œuvre des Directives volontaires<sup>125</sup> et du n° 165 de la série Étude FAO: Forêts, qui traite des problèmes, principes et processus relatifs à la réforme des régimes fonciers forestiers. Cette étude très complète a été réalisée par deux consultants, avec le concours actif du personnel du Département des forêts et d'un groupe d'experts réunis en 2010 pour examiner l'avant-projet du document.
260. Parmi les nombreuses activités régionales sur les RFDA du Département des forêts, figure notamment la réalisation d'une série d'études visant à mieux comprendre les régimes fonciers forestiers des pays en développement. La première portait sur l'Asie du Sud et du Sud-Est et les suivantes sur l'Afrique, l'Amérique latine et l'Asie centrale, le Caucase et la Fédération de Russie.<sup>126</sup>
261. L'étude réalisée en Afrique, par exemple, portait sur 20 pays. Diverses initiatives visant à autonomiser les populations locales, à décentraliser la prise de décisions à l'échelle locale et à renforcer la participation du secteur privé à la gestion des forêts ont été engagées dans la région. L'étude avait pour objectif de mieux cerner ces tendances et leur impact sur la gestion durable des forêts et la réduction de la pauvreté. Des informations quantitatives détaillées ont été recueillies sur 17 pays. Onze études de cas nationales, indiquées à la Figure VI-1 ci-après, sont venues les compléter.

---

<sup>125</sup> *How to shape governance of tenure for responsible forestry: A practical guide*. AVANT-PROJET. Non diffusé, juin 2011. Document établi par l'IIED et la FAO.

<sup>126</sup> FAO 2006. *Tenure security for better forestry: Understanding forest tenure in South and Southeast Asia*. FAO, Bangkok, 2007; FAO 2006. *Understanding forest tenure in South and Southeast Asia. Forestry Policy and Institutions Working Paper 14*. Rome: FAO; FAO 2008. *Comprendre les régimes forestiers en Afrique: perspectives et enjeux de diversification*. Document du travail sur les politiques et les institutions forestières 19. Rome: FAO; FAO 2009. *Forest tenure in Latin American Countries. Forestry Policy and Institutions Working Paper No. 24*. Rome: FAO; FAO 2010. *Forest Tenure in West and Central Asia, the Caucasus and the Russian Federation. Forestry Policy and Institutions Working Paper No. 25*. Rome: FAO.

Figure VI-1: Pays couverts par l'étude sur les régimes fonciers forestiers en Afrique



262. Comme indiqué précédemment, la FAO, en sa qualité de partenaire du Programme ONU-REDD, est étroitement associée aux travaux sur les RFDA dans le contexte des forêts et du changement climatique. Ces activités s'inscrivent dans le droit fil de la mission de l'Organisation en matière de collecte et de diffusion d'informations. Elles contribuent à mettre en lumière l'importance qu'il y a à définir avec précision les RFDA applicables aux forêts, notamment en ce qui concerne les régimes de propriété et les droits relatifs au carbone forestier. Ce dernier point devra impérativement être éclairci si l'on veut promouvoir le bon développement des marchés du carbone. Il s'agit maintenant de savoir si les activités en cours contribueront concrètement à une définition plus précise de la nature des régimes de propriété et des droits applicables au carbone forestier à l'échelle nationale.

263. Depuis 2005, l'Évaluation des ressources forestières mondiales, réalisée tous les cinq ans par la FAO, fait état de données plus détaillées sur les régimes fonciers forestiers des pays participants. L'Évaluation de 2010 présente des informations encore plus précises communiquées par les pays<sup>127</sup>.

#### **Projets de terrain récents comportant une composante sur les RFDA applicables aux forêts**

264. Le seul projet de terrain portant spécifiquement sur les RFDA dans le contexte forestier est en cours de mise en œuvre en **Chine**<sup>128</sup>. Il a pour objet d'appuyer la réforme des régimes fonciers dans les forêts collectives de Chine grâce à l'amélioration des politiques, de la législation et des cadres institutionnels régissant la gestion des forêts collectives de six provinces pilotes. Le projet, financé par la Commission européenne, est mis en œuvre par l'Administration nationale des forêts de Chine, avec l'appui technique de la FAO. Il vise aussi à promouvoir l'échange de

<sup>127</sup> Voir les rapports nationaux à l'adresse <http://www.fao.org/forestry/fra/67090/en>.

<sup>128</sup> GCP /CPR/038/EC: *Supporting policy, legal and institutional frameworks for the reform of forest tenure in China's collective forests and promoting knowledge exchange*.

connaissances et d'expériences sur les réformes des régimes fonciers forestiers engagées en Chine et dans d'autres pays. Des activités de renforcement des capacités ont également été entreprises dans le cadre du projet.

265. L'objectif global du projet est de promouvoir une gestion plus durable des forêts et d'améliorer les moyens d'existence des populations rurales de Chine, en renforçant le processus de réforme foncière en cours dans les forêts collectives. La FAO a pour rôle de fournir des conseils dans les quatre domaines suivants:

- création de coopératives d'agriculteurs installés en zone forestière;
- réglementation applicable en matière de droits de propriété et d'usage des terres forestières et de cession de ces droits;
- gestion participative et durable des forêts;
- échange de connaissances et d'expériences au plan national et avec d'autres pays.

266. Il s'agit d'un projet important qui présente des avantages potentiels considérables, tant du point de vue du nombre de bénéficiaires que de son impact sur la qualité des forêts. La documentation relative au projet souligne que les forêts collectives représentent 58 pour cent de la superficie totale des forêts chinoises et peuvent fortement contribuer à l'amélioration des moyens d'existence des populations rurales. Récemment, le Gouvernement chinois s'est exprimé en faveur d'une réforme des régimes fonciers qui s'appliquerait aux forêts collectives et aurait pour objet de transférer à des ménages individuels les droits d'usage et de propriété s'exerçant sur les zones forestières collectives. Les ménages pourront ainsi utiliser les terres forestières et les forêts collectives pour se procurer des revenus et améliorer leurs moyens d'existence. À l'issue du processus de réforme en cours, 167 millions d'hectares de terres forestières auront été cédés à des ménages, soit au total quelque 500 millions d'agriculteurs bénéficiaires. Les terres dont les droits de propriété et d'usage ont déjà été transférés à des ménages représentent près de 35 pour cent de la superficie totale des forêts collectives.

267. Selon un rapport de suivi établi récemment par la CE<sup>129</sup>, le projet répond parfaitement aux besoins de la Chine, et sa mise en œuvre se déroule comme prévu. L'équipe de suivi a toutefois estimé qu'une condition importante devait être remplie pour que le projet ait un impact positif: les lignes directrices/règles applicables doivent être examinées et acceptées par les ministères concernés afin d'être transposées dans d'autres régions. Les objectifs pourront ainsi être revus à la hausse ou à la baisse, en fonction du degré d'efficacité de leur processus d'élaboration et des délais nécessaires à leur réalisation. Cette démarche pourrait avoir un impact considérable, compte tenu du manque d'uniformité et d'efficacité de la réglementation foncière en vigueur actuellement dans le secteur forestier. Elle permettrait non seulement d'assurer une meilleure gestion des forêts, mais aussi d'améliorer la situation économique de millions d'individus qui ont recours à des pratiques d'exploitation forestière non viables pour améliorer leurs moyens d'existence. Le rapport souligne toutefois que l'absence de stratégies ou de garanties attestant que les lignes directrices/règles seront effectivement prises en compte dans le cadre de la réforme foncière forestière est de nature à réduire les avantages potentiels d'une telle réforme. Pour l'heure, cette condition n'a toujours pas été remplie, mais l'équipe de suivi a néanmoins donné au projet une note globale supérieure à la moyenne.

268. S'agissant des autres activités en rapport avec les RFDA applicables aux forêts, il convient de noter que, si les questions relatives aux réformes foncières et aux RFDA ne sont pas

---

<sup>129</sup> Union européenne. 22/04/2011. *Monitoring Report MR-139641.01*.

expressément mentionnées dans l'intitulé des projets, elles sont néanmoins abordées, à des degrés divers, dans des projets de terrain portant notamment sur la foresterie communautaire, les politiques et la gouvernance forestières, la gestion durable des forêts et l'impact du changement climatique sur les forêts. On citera à titre d'exemple les quelques projets suivants:

269. Au **Viet Nam** a été mis en œuvre un vaste projet d'agroforesterie commerciale axé sur la réduction de la pauvreté dans la province de Quang Nam<sup>130</sup> et assorti d'un volet RFDA dont l'objectif est de donner une application économique concrète aux droits d'accès aux terres et aux forêts récemment transférés aux ménages pauvres. Le Viet Nam a entrepris une réforme foncière de grande ampleur visant à céder des forêts et des terres forestières dégradées publiques à des agriculteurs et des villages pauvres qui s'engagent en contrepartie à transformer ces zones forestières en actifs économiques productifs et à en assurer la gestion durable. La perspective d'un accès à la propriété foncière (grâce à l'obtention de certificats d'usage des terres, appelés « Livres rouges », délivrés par les pouvoirs publics aux agriculteurs) est un des facteurs susceptibles de favoriser le développement de l'agroforesterie dans le long terme, au même titre que d'autres mesures d'incitation prévues dans le descriptif du projet (acquisition de connaissances techniques sur les systèmes de production, accès au crédit et aux marchés). Comme on l'a déjà souligné, ces mesures sont indispensables pour que l'accès physique à la terre se traduise concrètement par un accès économique aux ressources. Les atouts de la FAO dans ce domaine tiennent notamment au fait qu'elle dispose à la fois des connaissances et des capacités requises pour aider les pays à mettre en place des mécanismes de nature à faciliter l'accès économique des pauvres à la terre, condition essentielle à la réduction de la pauvreté et au renforcement de la sécurité alimentaire dans le long terme.

270. Trois des six résultats visés au titre d'un projet de développement institutionnel et de renforcement des capacités de gestion et de préservation participatives des ressources naturelles dans les zones forestières de **Mongolie**<sup>131</sup> se rapportent directement aux enjeux et perspectives liés aux RFDA:

- *Les aspirations des groupes d'usagers des forêts seront prises en compte et les initiatives locales encouragées, de sorte que des accords/régimes de propriété plus formels applicables aux écosystèmes forestiers puissent être mis en place afin d'en assurer la gestion durable (transfert aux populations locales de droits fonciers ou de droits d'accès garantis).*
- *La législation et la réglementation nationale seront révisées de manière à créer un environnement national favorable à la gestion locale des ressources forestières (une législation adéquate sera adoptée en faveur des détenteurs de droits locaux, qui se verront garantir l'accès aux ressources forestières et confier la responsabilité de la gestion durable de ces ressources).*
- *Les moyens d'existence des populations rurales seront améliorés grâce à la création d'activités génératrices de revenus et à l'utilisation durable des produits forestiers dont les populations ont besoin pour subvenir à leurs besoins quotidiens (c'est une des conditions d'un accès économique effectif susceptible de favoriser la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire dans le long terme).*

---

<sup>130</sup> GCP-VIE-035-ITA: *Market-Oriented Agroforestry to Reduce Poverty in Quang Nam Province (follow-up phase).*

<sup>131</sup> GCP-MON-002-NET: *Capacity building and institutional development for participatory natural resources management and conservation in forest areas of Mongolia.*

271. Au **Cambodge**<sup>132</sup>, le projet de renforcement de la gestion et de l'utilisation communautaires des forêts en vue de l'amélioration des moyens d'existence dans les zones rurales du Cambodge a notamment pour objectif déclaré *de renforcer les droits fonciers et d'améliorer les moyens d'existence des populations des communautés ciblées des régions écologiquement vulnérables du nord-est du pays, y compris les groupes autochtones*.
272. Au **Népal**, un projet conjoint FIDA-FAO d'assistance technique<sup>133</sup> a pour principal objectif de renforcer l'efficacité du programme national de développement de l'élevage dans les zones forestières louées à bail, d'aider le Département des forêts et d'appuyer la mise en œuvre, l'institutionnalisation et la transposition à plus grande échelle du programme national de réduction de la pauvreté par l'octroi de baux forestiers<sup>134</sup>.
273. En **Afrique**, le projet régional de renforcement de la sécurité alimentaire en Afrique centrale par la gestion durable des produits forestiers non ligneux (GCP /RAF/441/GER), en cours d'exécution, comporte lui aussi un volet RFDA. Il vise en premier lieu à pallier l'absence ou le caractère inadéquat des droits fonciers et de la législation régissant l'exploitation commerciale des produits forestiers non ligneux, et à réduire la vulnérabilité des moyens d'existence des usagers de ressources primaires, en renforçant l'accès légalement garanti aux forêts et aux produits forestiers non ligneux.
274. D'autres projets ont pour objet de combattre les activités illicites ayant une incidence directe sur l'accès économique des détenteurs légitimes de droits aux forêts. Il s'agit notamment de projets qui visent indirectement à renforcer les droits que les détenteurs légitimes exercent sur les ressources, et leur accès économique effectif à ces ressources. À titre d'exemple, le Programme interrégional d'appui au Plan d'action relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux pour les pays de l'ACP (FLEGT-ACP)<sup>135</sup> a pour objectif de mettre en œuvre et d'appuyer les activités proposées par les pays membres d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique à l'issue d'un appel à propositions ciblé.
275. On voit donc que nombre de projets forestiers portent sur les RFDA, que ce soit directement ou dans le contexte des activités que mène la FAO pour aider les pays à favoriser un « accès économique effectif » aux terres et aux autres ressources, condition que la FAO juge essentielle à une action durable en faveur de la réduction de la pauvreté et du renforcement de la sécurité alimentaire des populations rurales pauvres.

### ***La FAO et le reste du monde: partenariats, collaboration et coopération***

276. Le Département des forêts de la FAO travaille en collaboration avec la plupart des organisations internationales gouvernementales et diverses ONG internationales œuvrant dans le domaine des forêts, bien que leurs activités, dans la plupart des cas, ne portent pas spécifiquement sur

---

<sup>132</sup> GCP-CMB-034-SPA: *Enhancing community-based forestry management and utilisation for the improvement of rural livelihoods in Cambodia*.

<sup>133</sup> GCP-NEP-062-FIN: *Technical Assistance Support for Leasehold Forest and Livestock Programme*.

<sup>134</sup> Ces baux forestiers garantissent l'exercice de droits fonciers durables sur les terres forestières aux membres les plus pauvres des communautés locales, qui sont ainsi encouragés à travailler la terre et assurés de récolter le fruit de leur labeur. Le programme a mis en évidence l'efficacité de cette stratégie, qui permet à la fois de valoriser les terres forestières dégradées, d'améliorer les moyens d'existence des plus pauvres et de préserver l'environnement.

<sup>135</sup> GCP /INT/064/EC

les RFDA<sup>136</sup>. En règle générale, les questions touchant aux RFDA dans le contexte forestier sont abordées de manière indirecte au titre de certains volets de leurs programmes de travail.

277. La FAO assure la présidence du Partenariat de collaboration sur les forêts (PCF), un mécanisme volontaire regroupant 14 des principaux secrétariats de conventions internationales et organisations internationales mettant en œuvre des programmes de grande ampleur dans le domaine forestier (CIFOR, FAO, OIBT, IUFRO, CDB, FEM, CNULD, FNUF, CCNUCC, PNUD, PNUE, CIRAF, Banque mondiale, UICN). Les enjeux et perspectives liés aux RFDA sont débattus de temps à autre lors des délibérations du PCF, notamment dans le contexte de la mise en place d'une structure internationale REDD+.

278. Le Programme ONU-REDD regroupe la FAO, le PNUE et le PNUD<sup>137</sup>. Au plan interne, la gestion du Programme est assurée conjointement par le Département de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement et le Département des forêts. Le Directeur général adjoint (Connaissances) préside à l'échelle interne le Comité directeur de l'ONU-REDD, dont font partie les Sous-Directeurs généraux des deux Départements. Les Directeurs des Divisions NRC et FOM sont chargés des activités opérationnelles. La répartition des tâches est la suivante: NR est responsable des fonctions « mondiales » de la FAO au titre du Programme ONU-REDD, et le Département des forêts est chargé des activités d'appui au Programme mises en œuvre au niveau national. Jusqu'à présent, le rôle de la FAO s'est limité presque exclusivement à des travaux de mesure, de notification et de vérification, complétés par ailleurs par quelques activités dans le domaine de la gouvernance. Le Directeur général adjoint de NR assure pour sa part la présidence du Conseil d'orientation du Programme.

279. Les RFDA sont considérés comme un volet essentiel de programmes nationaux ONU-REDD efficaces. Le Programme ONU-REDD compte actuellement 29 pays partenaires d'Afrique, de la région Asie-Pacifique et d'Amérique latine, dont 13 bénéficient d'un appui aux fins de la mise en œuvre de leurs programmes nationaux<sup>138</sup>. À ce jour, le Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD a approuvé des financements d'un montant total de 55,4 millions de dollars en faveur des neuf premiers pays pilotes et des quatre autres venus les rejoindre par la suite (Cambodge, Équateur, Philippines et Îles Salomon). Ces fonds sont destinés à faciliter l'élaboration et l'application de stratégies nationales REDD+. Des programmes nationaux sont actuellement en cours d'exécution dans sept des pays partenaires du Programme (Bolivie, Indonésie, Panama, République démocratique du Congo, Tanzanie, Viet Nam et Zambie). La plupart de ces programmes visent à mettre en œuvre des réformes foncières forestières et à mieux cerner certains aspects du dispositif REDD. Il s'agit notamment de déterminer qui doit être rétribué, et dans quelle mesure, pour assurer la protection des forêts contre le déboisement. La FAO est consciente que plusieurs obstacles majeurs liés aux RFDA doivent encore être éliminés avant qu'une architecture REDD+ viable puisse être mise en place à

---

<sup>136</sup> L'Initiative pour les droits et les ressources (RRI), qui regroupe les principales ONG traitant des RFDA applicables aux forêts, fait exception à la règle. Les relations entre la FAO et l'IRR sont de nature informelle.

<sup>137</sup> Le Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (ONU-REDD) a été lancé en septembre 2008 pour aider les pays en développement à préparer et à mettre en œuvre leurs stratégies nationales REDD+. Le Programme tire parti de la capacité à rassembler et des compétences spécialisées de la FAO, du PNUD et du PNUE.

<sup>138</sup> À savoir la Bolivie, le Cambodge, l'Équateur, l'Indonésie, le Panama, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Paraguay, les Philippines, les Îles Salomon, la République démocratique du Congo (RDC), la Tanzanie, le Viet Nam et la Zambie.

l'échelle mondiale. Une telle architecture est pourtant indispensable pour garantir dans toute la mesure possible « l'étanchéité du dispositif ».

280. La FAO joue un rôle technique central au sein du Forum des Nations Unies sur les forêts (FNUF), l'organe des Nations Unies chargé des questions forestières, auquel elle apporte un soutien technique, principalement par le biais du PCF.

281. Comme on l'a vu à propos de la mise en œuvre des Directives volontaires, l'IIED travaille, en collaboration avec la FAO, à l'élaboration d'un guide pratique destiné aux différents acteurs souhaitant améliorer la gouvernance des régimes fonciers forestiers de sorte que les forêts puissent être gérées de manière plus durable et contribuer davantage aux moyens d'existence des populations<sup>139</sup>. L'IIED, avec le concours du Groupe d'apprentissage sur la gouvernance forestière<sup>140</sup>, a entrepris en septembre 2010 la réalisation de ce guide, qui devrait être prêt d'ici la fin de novembre 2011.

### ***La FAO et les enjeux et perspectives liés aux RFDA applicables à la faune sauvage***

282. La faune sauvage (« viande de brousse ») est une précieuse source de protéines pour nombre de communautés rurales pauvres, notamment en Afrique, qui peuvent aussi se procurer des revenus grâce à la vente d'animaux entiers ou de viande. Les droits et conditions d'accès à la viande de brousse revêtent donc une importance primordiale au regard des objectifs de la FAO, à savoir renforcer la sécurité alimentaire et réduire la pauvreté de manière durable. La mise en place de régimes durables de gestion de la faune sauvage dans la plupart des pays en développement passe par l'adoption de mécanismes plus efficaces de réglementation de la chasse et de contrôle du commerce des animaux, et par la mise en œuvre de programmes de gestion des espèces sauvages d'importance majeure. Compte tenu de l'importance de la viande de brousse, toute modification apportée aux droits d'accès, de prélèvement et de commercialisation s'exerçant sur la faune sauvage est susceptible d'avoir de fortes répercussions sur la situation des plus pauvres. Ces facteurs doivent être pris en compte pour garantir un accès économique durable et effectif à la faune sauvage, et la FAO et ses partenaires en sont pleinement conscients.

283. On estime qu'en Afrique centrale, 579 millions de mammifères des forêts sont consommés chaque année, soit l'équivalent de cinq tonnes de viande de brousse. En Asie de l'Est et du Sud, la disparition des populations animales est un problème grave qui tient pour l'essentiel aux fortes densités de population humaine, à une longue tradition de consommation de produits issus d'espèces animales sauvages et censés avoir des vertus médicinales et à une croissance économique extraordinairement rapide. Le commerce des espèces sauvages menace aussi la faune sauvage des zones non tropicales telles que les steppes et les zones boisées des régions tempérées de Mongolie, d'où sont exportés des produits d'origine animale destinés pour l'essentiel au vaste marché chinois<sup>141</sup>.

---

<sup>139</sup> IIED 2011.

<sup>140</sup> Le Groupe d'apprentissage sur la gouvernance forestière et une alliance informelle de groupes nationaux et de partenaires internationaux œuvrant actuellement dans huit pays d'Afrique et trois pays d'Asie à l'établissement de liens entre les populations exclues de la gouvernance forestière et les différents acteurs qui assurent le contrôle des forêts, en aidant par ailleurs tous les intervenants concernés à agir plus efficacement. Depuis 2003, il a réalisé des études spécialisées, élaboré des stratégies et des outils, organisé des actions d'apprentissage et œuvré en faveur du changement.

<sup>141</sup> <http://www.fao.org/forestry/67287/en>.



284. Les principaux enjeux liés aux RFDA applicables à la faune sauvage tiennent à la mise en œuvre et à la gestion de régimes de droits de chasse, de capture et d'accès à la faune sauvage qui soient compatibles avec: a) la préservation de la biodiversité; b) des prélèvements stables, garants de la gestion durable des ressources et proportionnels aux besoins alimentaires des populations locales dans le temps; c) des prélèvements équitables, tant pour les populations forestières que pour les autres communautés; d) une réduction maximale des dommages causés par les espèces sauvages aux villages et aux cultures<sup>142</sup> et e) la domestication des espèces sauvages.

#### **RFDA applicables à la faune sauvage: la contribution de la FAO**

285. Les enjeux et perspectives liés aux RFDA relatifs à la faune sauvage sont à la fois très proches et très différents de ceux observés dans les secteurs de la pêche et de l'aquaculture. La FAO aborde les questions touchant à la faune sauvage et aux aires protégées depuis une perspective forestière et agricole centrée sur la dimension humaine. Les pêches marines font l'objet d'une multitude de traités et accords internationaux sur les océans dans lesquels les questions relatives aux RFDA sont abordées de manière très diverse. Les problèmes que soulèvent les RFDA applicables aux pêches continentales sont très largement comparables à ceux qui se posent dans le contexte des RFDA relatifs à la faune sauvage. Enfin, on observe de grandes similitudes entre les RFDA applicables respectivement à l'aquaculture et aux forêts plantées. Il existe donc de réelles possibilités de synergies et d'apprentissage mutuel entre les divisions et les départements concernés. L'essentiel du travail relatif à la faune sauvage est effectué par le Département des forêts de la FAO, en liaison avec d'autres unités de la FAO, notamment celle chargée de l'élevage, et en concertation avec les programmes des bureaux régionaux de l'Organisation, en particulier en Afrique.

286. Les travaux du Département des forêts sur la faune sauvage et la gestion des aires protégées visent à préserver les espèces sauvages autochtones et leurs habitats naturels et à améliorer les moyens d'existence des communautés rurales des pays en développement. Ils s'articulent autour d'activités normatives et de projets de terrain mis en œuvre en collaboration avec les principaux partenaires internationaux de la FAO. Ils portent notamment sur les aspects suivants: réalisation, publication et diffusion de notes conceptuelles, d'études, de recommandations, de lignes directrices, de pratiques optimales et d'autres supports didactiques; appui aux réseaux régionaux; conception et mise en œuvre de projets de terrain; organisation d'ateliers techniques, de consultations d'experts et de réunions d'information et participation à ces manifestations; renforcement des capacités et formation.

287. Depuis le lancement de son programme sur la faune sauvage, il y a quelques années, la FAO a entrepris un certain nombre d'activités relatives aux RFDA et axées sur les aspects suivants:

- viande de brousse et élevage d'espèces sauvages;
- conflits homme-faune sauvage;
- tourisme de chasse, écotourisme et partage des avantages.

288. Aujourd'hui, les activités en cours portent davantage sur des domaines en rapport direct avec l'agriculture, la production alimentaire et la réduction de la pauvreté:

---

<sup>142</sup> Ce dernier point est primordial; en effet, les villageois risquent de remettre en question les systèmes de gestion durable et d'attribution des droits si les dégâts causés à leurs cultures et à leurs villages sont trop importants.

- écotourisme;
- conflits homme-faune sauvage;
- politiques et législations relatives à la faune sauvage;
- conception et gestion des aires protégées;
- préservation et gestion durable de la faune sauvage;
- prélèvement et commerce non viables/illicites d'espèces sauvages à des fins alimentaires ou autres (viande de brousse);
- impacts du changement climatique sur la faune sauvage et les aires protégées;
- dynamique des maladies à l'interface entre l'homme, la faune sauvage, les animaux domestiques et l'écosystème;
- domestication des espèces sauvages.

Ces questions ne peuvent pas être traitées séparément, compte tenu des fortes interactions qu'elles présentent.

289. À l'avenir, la FAO sera amenée à porter une attention accrue aux impacts du changement climatique sur la faune sauvage, domaine dans lequel se posent par ailleurs des problèmes fonciers qu'il faudra tenter de résoudre. Selon l'Organisation, l'augmentation continue des températures moyennes mondiales impose d'élaborer des stratégies, des politiques et des lignes directrices axées sur la préservation des écosystèmes et des espèces qui ne seront pas capables de s'adapter. Il pourrait notamment s'agir de déplacer les limites de certains périmètres protégés et d'assurer une meilleure connectivité entre les couloirs qu'empruntent les espèces sauvages. Des mesures plus radicales pourraient cependant s'imposer: modification des habitats ou création de nouveaux habitats, déplacement de communautés animales et végétales entières, par exemple. Par ailleurs, des mesures de nature à atténuer l'impact d'autres pressions anthropiques permettront de réduire la vulnérabilité des paysages, des écosystèmes et des espèces et de renforcer leur aptitude à résister au changement climatique. Dans cette entreprise, la FAO, en partenariat avec les organisations compétentes, aide les pays membres à atténuer les impacts du changement climatique sur les espèces sauvages et les aires protégées, dans l'intérêt des communautés rurales, par le biais d'activités normatives et de projets de terrain<sup>143</sup>.

#### ***Activités normatives récentes relatives aux RFDA applicables à la faune sauvage***

290. Les activités normatives de la FAO portant directement ou indirectement sur la faune sauvage et l'accès à ces ressources s'articulent autour des axes suivants:

- réalisation de publications visant à faciliter la gestion efficace de la biodiversité;
- réponse aux demandes d'assistance et de conseils techniques;
- lutte contre l'exploitation non viable de la faune forestière (crise de la viande de brousse, par exemple), en collaboration avec d'autres partenaires;
- formulation et mise en œuvre, en collaboration avec d'autres partenaires, de stratégies visant à prévenir ou à atténuer les conflits homme-faune sauvage et à promouvoir les pratiques les plus probantes dans ce domaine.

291. À titre d'exemple, la FAO, en collaboration avec le CIRAD, le WWF, CAMPFIRE et d'autres partenaires, a réalisé une trousse à outils pour la gestion des conflits homme-faune sauvage, utilisée actuellement à titre expérimental en Afrique australe. La trousse propose notamment

---

<sup>143</sup> <http://www.fao.org/forestry/67289/en>.

un certain nombre de mesures visant à résoudre, prévenir et atténuer le problème croissant que représente le conflit entre les hommes et les animaux sauvages. Elle est conçue non seulement pour aider à la protection des personnes, du bétail et des cultures, mais aussi, et c'est un aspect tout aussi important, pour protéger les animaux sauvages des hommes. Elle indique les politiques, les stratégies et les conseils pratiques à suivre pour que la cohabitation grandissante entre les hommes et les animaux sauvages soit plus sûre, pour les uns comme pour les autres. L'approche stratégique retenue vise à prévenir les conflits en privilégiant l'utilisation de méthodes avancées de planification de l'utilisation des terres.

292. Le Service LEGN s'est employé activement à produire des documents sur les questions juridiques se rapportant aux RFDA applicables à la faune sauvage. Ainsi, entre 2008 et 2010, le Bureau des affaires juridiques a publié cinq documents importants sur la législation relative à la faune sauvage et l'autonomisation des pauvres en Afrique, en Océanie et en Afrique subsaharienne<sup>144</sup>.

293. De même, plusieurs articles sur les forêts, les populations et la faune sauvage ont été publiés dans un numéro récent d'une des publications phares de la FAO, UNASYLVA<sup>145</sup>.

294. Ce travail normatif s'effectue le plus souvent en coopération avec d'autres groupes. À titre d'exemple, la FAO a récemment participé, en collaboration avec cinq autres partenaires (l'African Wildlife Foundation, l'ILRI, le Gouvernement tanzanien, le FEM et la Banque mondiale), à l'élaboration d'un guide sur la planification participative de l'utilisation des terres dans les régions où animaux d'élevage et espèces sauvages doivent cohabiter<sup>146</sup>. Le guide a pour objet d'aider les communautés et les décideurs, aux niveaux local et national, à faire des choix en connaissance de cause en matière d'utilisation des terres, de projets d'entreprise et de politiques publiques dans les zones pastorales, et notamment dans les steppes du pays masai et les autres zones semi-arides d'Afrique de l'Est où animaux d'élevage et faune sauvage cohabitent depuis des siècles.

295. La FAO organise, anime ou appuie des réunions sur la viande de brousse et d'autres questions en rapport avec les RFDA applicables à la faune sauvage, et joue un rôle important dans ce domaine. On trouvera au tableau VI-1 la liste des manifestations internationales qu'elle a organisées, encadrées ou appuyées depuis 2008.

**Table VI-1: Réunions et manifestations sur la domestication des espèces sauvages et la viande de brousse organisées avec le concours de la FAO (2006-2011)**

Réunion/manifestation	Date	Lieu
Seizième session du Groupe de travail sur la gestion de la faune sauvage et des aires protégées	Mars 2006	Maputo, Mozambique
Valorisation de la grande faune sauvage au Maroc	Décembre 2006	Rabat, Maroc
Dix-septième session du Groupe de travail sur la gestion de la faune sauvage et des aires protégées	Février 2008	Khartoum, Soudan
Amélioration des politiques, institutions, législations et pratiques relatives à l'utilisation et à la préservation durables de la faune sauvage	Mars 2009	Prague, République Tchèque

<sup>144</sup> <http://www.fao.org/legal/prs-ol/paper-e.htm>.

<sup>145</sup> UNASYLVA n° 236, vol. 61, 2010/3.

<sup>146</sup> FAO, AWF, ILRI, Tanzanie, FEM et Banque mondiale 2009.

Réunion/manifestation	Date	Lieu
Atelier régional sur la préservation de la faune sauvage et la gestion des aires protégées au Proche-Orient	Mai 2009	Damas, Syrie
Réunion du Groupe de liaison sur la viande de brousse	Octobre 2009	Buenos Aires, Argentine
Dix-septième session de la Commission des forêts et de la faune sauvage pour l'Afrique: les espèces envahissantes, leur importance économique et leur incidence sur les forêts et la faune sauvage en Afrique	Février 2010	Brazzaville, République du Congo
Participation communautaire à la gestion de la faune sauvage et des maladies de la faune sauvage en Asie centrale et dans le Caucase	Septembre 2010	Almaty, Kazakhstan
Chasse, commerce et gestion de la faune sauvage dans les forêts tropicales	Octobre 2010	Rome, Italie
Conflits homme-faune sauvage	Octobre 2010	Rome, Italie
Cinquante-huitième Assemblée générale du Conseil international de la chasse et de la conservation du gibier	Mai 2011	Saint-Pétersbourg, Russie
Colloque sur le rôle de la gestion communautaire des ressources naturelles dans la préservation et l'utilisation durable des espèces inscrites à la CITES dans les pays exportateurs	Mai 2011	Vienne, Autriche
Réunion conjointe du Groupe de liaison de la CDB sur la viande de brousse et le Groupe de travail CITES d'Afrique centrale sur la viande de brousse	Juin 2011	Nairobi, Kenya

**Projets de terrain récents comportant une composante sur les RFDA applicables à la faune sauvage**

296. Face à l'exploitation massive de la faune sauvage dans le bassin du Congo, le FEM a confié à la FAO la mise en œuvre d'un projet visant à instaurer un régime de gestion communautaire de la faune sauvage dans 16 sites pilotes au Gabon, en République du Congo, en République démocratique du Congo et en République centrafricaine. Les prélèvements de viande de brousse dans la région du Congo ont augmenté dans des proportions spectaculaires, portés par la très forte demande des grands centres urbains, et les niveaux d'exploitation actuels ne sont pas viables. La situation n'est pas sans incidence sur nombre d'espèces protégées ou menacées telles que les gorilles, les chimpanzés et les bonobos, et constitue actuellement la plus grave menace pesant sur la biodiversité de l'Afrique centrale. Le projet vise les trois objectifs suivants:

1. élaboration de cadres juridiques applicable à la gestion participative de la faune sauvage dans les quatre pays concernés;
2. élaboration et application de méthodes simples et efficaces de gestion participative de la faune sauvage;
3. renforcement des capacités nécessaires à la pérennisation de la gestion participative de la faune sauvage.

L'objectif du projet est de démontrer, sur chacun des sites pilotes retenus, que la préservation et la gestion communautaires de la faune sauvage constituent une stratégie viable et très efficace de préservation de l'intégrité de la faune sauvage, des écosystèmes forestiers et de la biodiversité dans le bassin du Congo.

297. Parmi les activités de terrain récentes ou en cours comportant un volet RFDA, on peut citer<sup>147</sup>:

<sup>147</sup> On notera que ces projets sont mis en œuvre pour la plupart dans plusieurs pays, et que certains d'entre eux comportent un volet normatif axé sur l'élaboration de guides et outils applicables à tous les pays.

- le projet sur la gestion des aires protégées et la viande de brousse, exécuté conjointement par la FAO et l'UNESCO au titre de l'Initiative pour le patrimoine mondial forestier d'Afrique entraine, en coopération avec les administrations nationales des pays participants et plusieurs ONG œuvrant dans le domaine de la préservation des ressources;
- l'examen et la révision des lois et réglementations sur la faune sauvage en vigueur en Serbie;
- un projet sur le tourisme, la chasse, la gestion de la faune sauvage et la planification durables au Maroc;
- l'aide apportée au Mozambique dans le domaine de la gestion de la faune sauvage et des aires protégées.

Tous ces projets sont pour l'essentiel organisés et mis en œuvre à l'échelle régionale ou nationale. En effet le Département des forêts ne compte au Siège qu'un seul agent qui ne peut traiter qu'à temps partiel les questions relatives aux RFDA applicables à la faune sauvage.

### ***La FAO et le reste du monde: partenariats, collaboration et coopération***

298. La FAO a noué avec les États et les organisations et réseaux nationaux, régionaux et internationaux, notamment ceux d'Afrique centrale, de solides partenariats axés sur la gestion durable de la faune sauvage et la recherche de solutions viables garanties de la préservation des espèces sauvages et de l'accès durable à ces ressources, l'objectif étant par ailleurs de créer des débouchés économiques accessibles aux populations rurales pauvres.

299. La FAO et le Conseil international de la chasse et de la conservation du gibier (CIC) **VU** ont mis en place un partenariat stratégique qui a pour but d'aider les pays du sud du Caucase et d'Asie centrale à préserver leur grande biodiversité et, plus spécifiquement, à créer un environnement propice à l'utilisation durable de leur riche faune sauvage, au bénéfice des économies nationales et locales. Ce partenariat, lancé à Prague en 2006 et désormais appelé « Initiative pour la faune sauvage de l'Asie centrale et du Caucase », a déjà débouché sur la réalisation de plusieurs documents techniques et a conduit la FAO à mobiliser toutes ses ressources internes<sup>148</sup>.

300. La FAO travaille aux côtés de nombreux autres groupes sur les questions touchant à la faune sauvage (TRAFFIC, CIC, CIFOR, PNUE-CEM et UICN, notamment). La plupart de ces partenariats comportent un volet RFDA, puisque la question des droits sur la faune sauvage et de l'accès à ces ressources (trop limité dans certains cas et trop large dans d'autres, ce qui entraîne une surexploitation et une gestion non durable des espèces sauvages) est un aspect essentiel de la plupart des projets de gestion de la faune sauvage. Parmi les autres organisations partenaires de la FAO dans ce domaine figurent également le CIRAD, le FEM, l'AWF, l'ILRI, la Banque mondiale, le Secrétariat de la CITES, CAMPFIRE, le WWF et le Secrétariat de la CDB.

### ***La FAO et les enjeux et perspectives liés aux RFDA applicables aux pêches de capture marines et continentales et à l'aquaculture***

301. La consommation de poisson augmente partout dans le monde. Selon une étude prospective sur l'évolution mondiale de l'offre et de la demande<sup>149</sup>, la consommation et la production mondiales de poisson devraient progresser de 1,5 pour cent d'ici à 2020. La quasi-totalité de l'accroissement de production nécessaire pour répondre à une demande en constante

---

<sup>148</sup> Pour plus d'exemples, voir le site web du CIC à l'adresse <http://www.cic-wildlife.org/?id=412>.

<sup>149</sup> Delgado et coll. 2003.

augmentation devrait provenir de l'aquaculture, et principalement des pays en développement<sup>150</sup>. L'augmentation du volume des captures devrait rester globalement stable au niveau mondial, mais sera sans doute plus forte dans les pays en développement, compensant ainsi la baisse enregistrée dans les pays développés<sup>151</sup>.

302. La perspective d'une raréfaction du poisson dans certaines régions, la surexploitation des ressources traditionnellement ciblées par les pêcheries de capture et l'essor rapide de l'aquaculture, notamment dans les pays en développement, ne sont pas sans incidences sur les enjeux et perspectives liés aux RFDA, qui gagnent nécessairement en importance dans le contexte de la gestion durable des stocks, du renforcement de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la pauvreté dont sont victimes des millions de personnes dans les pays en développement.

303. Dans le domaine de la gestion des pêches de capture marines, on privilégie actuellement l'élaboration d'accords nationaux et internationaux sur les droits d'accès et d'exclusion et la pêche illicite. S'agissant des pêches de capture continentales, les droits (tant collectifs qu'individuels) régissant l'accès aux sites de pêche jouent un rôle important. Les démarches fondées sur les droits collectifs et individuels doivent tenir compte des dimensions particulières des droits d'accès que sont l'exclusivité, la sécurité, la durabilité, la transférabilité et la divisibilité.

304. Dans les fermes aquacoles traditionnelles ou les systèmes d'élevage à terre, les questions foncières qui se posent ont trait à la propriété et à la garantie de jouissance des terres sur lesquelles sont établis les bassins d'élevage et les exploitations aquacoles. Ces problèmes sont globalement identiques à ceux rencontrés dans le domaine agricole, le poisson étant simplement « produit » sur les terres considérées, au même titre que les cultures agricoles. Mais le problème se complique dès lors que l'on aborde la question de l'aquaculture en milieu lacustre, maritime ou hauturier, secteur qui se développe beaucoup plus rapidement:

*« ...Les experts s'entendent pour prévoir que la majeure partie de l'expansion de l'aquaculture se produira dans les mers et les océans, sans aucun doute à plus grande distance des côtes et peut-être même en haute mer. Or, la gouvernance de l'aquaculture est d'ores et déjà confrontée à de sérieuses restrictions dans les eaux maritimes sous juridiction nationale. Si les activités aquacoles devaient être entreprises en haute mer, le problème n'en deviendrait que plus ardu. En effet, les principes actuellement applicables en matière de droit public international, ainsi que les dispositions des traités en vigueur, n'offrent guère de lignes directrices pour la conduite des activités d'aquaculture dans ces eaux. Il semble donc qu'il existe un vide réglementaire concernant les activités d'aquaculture en haute mer »<sup>152</sup>.*

305. Les enjeux liés aux RFDA applicables aux pêches de capture marines et continentales d'une part et à l'aquaculture d'autre part sont donc relativement proches. Toutefois, dès lors que l'aquaculture se pratique dans des masses d'eau intérieures ou en mer, et non plus dans des fermes aquacoles ou des bassins d'élevage commerciaux à terre, les problèmes que soulèvent les RFDA sont beaucoup plus complexes.

---

<sup>150</sup> L'aquaculture représente aujourd'hui près de la moitié de l'offre totale de poisson de consommation (La Situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2010).

<sup>151</sup> Soit en moyenne un recul de 2,4 pour cent par an entre les années 70 et le milieu des années 90.

<sup>152</sup> La Situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2010. La FAO et le Département des pêches ont fait remarquer à l'équipe d'évaluation que cette progression concerne principalement les pays plus avancés à revenu intermédiaire.

306. Dans le contexte des pêches de capture marines et des pêches continentales en milieu lacustre ou fluvial, la question des RFDA renvoie indirectement à celle de l'emploi, sans lequel les ménages ne peuvent se procurer les revenus ou les moyens d'existence leur garantissant l'accès aux ressources halieutiques qui sont leur principale source de nourriture et de protéines. La FAO rappelle à ce propos que:

*« le secteur halieutique est une source de revenus et de moyens d'existence pour des millions de personnes dans le monde. Sous l'effet de la forte expansion de la production halieutique, l'emploi a nettement augmenté dans le secteur des pêches de capture et de l'aquaculture lors des trois dernières décennies, avec un taux de croissance moyen de 3,6 pour cent par an depuis 1980. Selon les estimations les plus récentes, 44,9 millions de personnes travaillaient à plein temps ou, plus souvent, à temps partiel dans le secteur des pêches et de l'aquaculture en 2008. Ce chiffre représente une augmentation de 167 pour cent par rapport aux 16,7 millions de personnes employées dans ce secteur en 1980. L'emploi dans le secteur des pêches a augmenté plus rapidement que la croissance démographique et que l'emploi dans le secteur agricole traditionnel. En 2008, 44,9 millions de personnes employées dans ce secteur représentaient 3,5 pour cent des personnes économiquement actives dans l'agriculture au sens large (1,3 milliard), alors que ce pourcentage n'était que de 1,8 pour cent en 1980 »<sup>153</sup>.*

307. À l'évidence, les améliorations apportées aux moyens d'existence grâce aux emplois créés dans le secteur de la pêche commerciale et artisanale ont aussi des retombées non négligeables en matière de sécurité alimentaire, du point de vue notamment de l'accès aux ressources halieutiques, et revêtent à ce titre une importance majeure pour la FAO.

308. La pêche illicite est un des problèmes les plus sérieux liés aux RFDA applicables aux pêches de capture. Cette pratique influe directement sur l'accès des détenteurs légitimes de droits sur les ressources halieutiques. Selon l'institut Chatham House, la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INDNR) est un problème grave de dimension mondiale, et l'un des principaux obstacles à l'exploitation durable des ressources halieutiques. La valeur du produit de la pêche INDNR est compris entre 10 milliards et 23,5 milliards de dollars par an, et représente donc une perte de revenus considérable pour les États, en particulier pour les pays les plus pauvres dans les populations dépendent fortement de la pêche pour assurer leur subsistance et se procurer de la nourriture et des revenus<sup>154</sup>. La pêche INDNR a par ailleurs un impact énorme sur les droits légitimes s'exerçant notamment sur l'accès à la ressource.

309. Il faut aussi tenir compte des questions de RFDA relatives à la pêche artisanale. Le produit de cette pêche représenterait actuellement la moitié du volume total des captures marines et continentales mondiales, et serait destiné dans sa quasi-totalité à la consommation humaine directe. La pêche artisanale emploie plus de 90 pour cent des 28 millions de pêcheurs du monde et fournit des revenus à près de 84 millions de personnes employées dans les secteurs de la transformation, de la distribution et de la commercialisation du poisson. Les femmes représentent au moins la moitié de l'effectif employé dans le secteur. Ce dernier, de par son importance, sa dimension mondiale et la diversité des cultures et des traditions qui s'y rattachent, fait partie intégrante du patrimoine de l'humanité<sup>155</sup>.

---

<sup>153</sup> Ibid.

<sup>154</sup> Selon un spécialiste des pêches de la FAO, ces chiffres renvoient en fait aux pertes enregistrées du point de vue du volume des captures, et non au prix de gros des produits débarqués, lequel serait sans doute nettement plus élevé.

<sup>155</sup> COFI/2009/7.

310. Les principaux enjeux prioritaires liés aux RFDA dans le domaine des pêches et de l'aquaculture peuvent se résumer comme suit:

- Mieux cerner le degré de durabilité de l'emploi dans le secteur des pêches et de l'aquaculture et les incidences qui en découlent en matière d'accès aux ressources halieutiques et de sécurité alimentaire.
- Trouver un plus juste équilibre entre les approches de la gestion des ressources halieutiques et des pêches fondées sur les droits individuels et collectifs et les enjeux liés au renforcement de la contribution efficace et durable des pêches et de l'aquaculture à la lutte contre la pauvreté et à la sécurité alimentaire.
- Définir les moyens de réglementer l'aquaculture en haute mer de manière équitable et de l'intégrer aux législations nationales et au droit international de la mer, et déterminer comment elle peut contribuer davantage à la sécurité alimentaire et à la réduction de la pauvreté.
- Déployer des efforts supplémentaires pour mieux cerner l'ampleur et la nature de la pêche INDNR et les moyens de la combattre plus efficacement, cette pratique étant fortement préjudiciable à l'exercice des droits des détenteurs légitimes de droits, notamment en matière d'accès aux ressources halieutiques.
- Favoriser le développement de pêcheries artisanales efficaces, performantes et durables et la répartition équitable des droits de pêche et d'accès aux ressources, au bénéfice des pauvres.

#### **RFDA applicables aux pêches: la contribution de la FAO**

311. La FAO travaille depuis longtemps sur la question des droits et mécanismes d'accès applicables aux ressources halieutiques. Pourtant, le document sur les priorités de l'Organisation le plus récemment adopté par le Comité des pêches<sup>156</sup> ne mentionne pas expressément les termes « droits » « régime foncier » ou « accès » aux ressources halieutiques (exception faite de la section dans laquelle sont rappelés les 11 objectifs stratégiques de la FAO). Visiblement, les questions concernant le droit international des pêches et l'approche de l'aménagement des pêches et de l'accès aux droits de pêche « fondée sur les droits » (qui sont inscrites au programme de travail de la FAO) ne constituent pas à l'heure actuelle un axe de travail prioritaire pour le Comité des pêches, lequel préconise pourtant depuis les années 90 une approche de l'aménagement des pêches fondée sur les droits.

312. À y regarder de plus près, force est de constater que, contrairement aux apparences, la prise en compte des enjeux et perspectives liés aux RFDA est un élément essentiel de la réalisation des objectifs du Département des pêches et de la FAO et de l'exercice de leurs responsabilités. Comme l'a rappelé un agent du Département des pêches, « les questions concernant les régimes fonciers et les droits d'accès ne sont pas une priorité distincte pour le Département, mais sont néanmoins intégrées à d'autres priorités. Elles constituent un volet central des activités relatives aux pêches artisanales ». De ce point de vue, les activités de l'Organisation dans le domaine des pêches et celles liées aux ressources en eau présentent la même caractéristique: les RFDA ne constituent pas une priorité ou une fin en soi et sont en fait intégrées à d'autres priorités axées sur des produits et des résultats précis (le développement des pêches artisanales et la lutte contre la pénurie d'eau, par exemple). Le Département des pêches participe à des activités qui portent sur les systèmes de gestion des pêches et dans lesquelles les approches fondées sur les droits occupent une place centrale.

---

<sup>156</sup> Comité des pêches 2011. Plan à moyen terme et Programme de travail et budget 2012-13: priorités et résultats. Vingt-neuvième session. Rome (Italie), 31 janvier - 4 février 2011. COFI/2011/9.



313. La pêche et les ressources halieutiques sont des éléments essentiels de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la pauvreté. Le Département des pêches porte donc un intérêt particulier aux activités illicites de nature à priver les pêcheurs détenteurs légitimes de droits des perspectives et avantages qu'offre la pêche. Il participe notamment à la lutte contre les activités de pêche INDNR susceptibles d'influer directement sur les avantages que les détenteurs légitimes de droits tirent de la pêche. On estime que la pêche INDNR représente pour les États des pertes de l'ordre de 10 à plus de 20 milliards de dollars par an. La FAO a pour rôle de fournir aux pays un soutien technique à l'appui des opérations de lutte contre cette pratique, et en particulier des conseils pour les aider à faire respecter les conditions dont sont assortis les permis de pêche, notamment grâce à la surveillance par satellite des navires de pêche. Les pêches occupent un faible rang de priorité dans les budgets nationaux; les pays ont donc besoin de solutions peu coûteuses. La FAO travaille aussi à l'élaboration de normes. Le Département des pêches a notamment entrepris de constituer un registre mondial des navires de pêche, de sorte que les informations de base permettant d'identifier les navires en infraction puissent être obtenues plus rapidement.

#### ***Activités normatives récentes relatives aux RFDA applicables à la pêche***

314. Ces derniers temps, le Département des pêches s'est largement consacré à l'élaboration de produits normatifs sur les RFDA relatifs aux pêches. Comme on le verra plus loin, le Département, à la demande du Comité des pêches, travaille depuis déjà quelques années sur la gouvernance de la pêche artisanale. Ces activités portent essentiellement sur l'accès aux ressources halieutiques et sur les mesures de contrôle de l'accès aux ressources susceptibles de faciliter la gestion durable des pêches. Elles sont examinées en détail dans cette section. Plus récemment, le Département, entre autres activités notables, a organisé un atelier sur la gouvernance des régimes fonciers applicables aux pêches de capture responsables, tenu à Rome du 4 au 6 juin 2011<sup>157</sup>. Cette manifestation, organisée conjointement par le Département des pêches et de l'aquaculture et le Département de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement de la FAO, s'inscrivait dans le droit fil des travaux du Département sur les Directives volontaires. En prévision de l'atelier, plusieurs études de cas sur les questions foncières et les droits dans le contexte de la pêche artisanale en milieu marin, fluvial et lacustre ont été commandées. Dans le même temps, des entretiens filmés ont été réalisés avec des pêcheurs du monde entier invités à faire part de leur perception des questions liées aux régimes fonciers et aux droits s'appliquant aux ressources halieutiques et aux terres riveraines sur lesquelles ils vivent.

315. L'organisation de cet atelier répondait aux objectifs suivants:

- comparer les résultats des études de cas afin de mettre en commun les similitudes et les différences les plus significatives, prendre connaissance de l'avis des pêcheurs du monde entier et intégrer au débat leur analyse des questions considérées;
- dégager un consensus sur les bonnes pratiques de gouvernance des régimes fonciers, à la lumière des études de cas et des observations formulées par les pêcheurs;
- examiner brièvement l'avant-projet de Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts;
- formuler des conseils sur la portée de certaines des lignes directrices de mise en œuvre applicables à la gouvernance des régimes fonciers relatifs aux pêches de capture

---

<sup>157</sup> FAO/FI 2011. *Report on the Workshop on Governance of Tenure for Responsible Capture Fisheries*. 4-6 juillet 2011. Rome: FAO.

responsables, contribuer à la rédaction de ces lignes directrices et déterminer la voie à suivre pour que les résultats de cet exercice puissent être pris en compte dans l'élaboration des Directives volontaires pour une pêche artisanale durable.

316. Les travaux normatifs de la FAO sur les enjeux et perspectives liés aux RFDA dans le contexte des pêches sont effectués en partie hors du cadre officiel du Département des pêches. La promotion de moyens d'existence durables est une des stratégies clés définies dans le Cadre stratégique de la FAO pour la période 2000-2015. Le Département du développement international du Royaume-Uni (DFID) a déboursé 7 millions de dollars sur cinq ans aux fins d'un programme interdépartements de soutien aux moyens d'existence (LSP) dont le but était de renforcer l'impact des interventions de la FAO à l'échelle nationale par le biais de méthodes efficaces de création de moyens d'existence durables. L'approche suivie dans le cadre du LSP et les enseignements tirés du programme devaient aider la FAO à élaborer des programmes de terrain, des politiques et des dispositifs institutionnels mieux à même d'aider les populations rurales pauvres à subvenir durablement à leurs besoins. Le programme prévoyait notamment la mise en œuvre d'activités sur les RFDA applicables aux pêches et à l'aquaculture. Il a débouché sur la réalisation d'importants outils normatifs, conçus pour la plupart en collaboration avec d'autres partenaires.
317. Comme indiqué précédemment, la FAO, à la demande du Comité des pêches, a entrepris dès 2008 de travailler sur la question de la pêche artisanale responsable. Elle a réuni la même année des acteurs de la filière venus du monde entier à l'occasion d'une conférence mondiale sur la pêche artisanale ayant pour thème « Pour une pêche artisanale durable: associer la pêche responsable au développement social ». Les participants à la conférence ont porté une attention particulière à la protection des droits d'usage et d'accès des artisans-pêcheurs, des communautés de pêche artisanale et des populations autochtones aux ressources halieutiques côtières et intérieures dont ils tirent leur subsistance.
318. En octobre 2009, la FAO a organisé un atelier de lancement au cours duquel les différents acteurs du secteur de la pêche artisanale ont pu cerner les principaux problèmes à résoudre et les moyens d'y parvenir. L'Organisation poursuit ses travaux dans ce domaine et a notamment constitué plusieurs groupes de travail informels chargés de déterminer comment les priorités et les besoins régionaux pourraient être pris en compte dans le cadre du programme. Plusieurs constats relatifs aux RFDA se dégagent des travaux menés à ce jour: il semble notamment que l'on en revienne aujourd'hui aux deux aspects essentiels de la gestion des pêches mis en évidence par Christy en 1982, à savoir la production d'avantages nets et la répartition équitable de ces avantages. On peut déjà observer une convergence progressive des travaux en cours. Outre ceux consacrés aux approches axées sur les régimes de propriété collective et individuelle, on reconnaît désormais que la gestion de la capacité de pêche (et l'efficacité des mesures de lutte contre la surcapacité et la surexploitation) suppose de garantir la sécurité des régimes fonciers et des droits. On dispose aujourd'hui de nombreuses informations sur les différents aspects politiques, juridiques, sociaux et économiques à intégrer à la gestion des pêches, de même que des informations sur les éléments et principes fondamentaux des régimes de gestion des pêches fondés sur les droits. Ces informations doivent maintenant être prises en compte dans l'élaboration de programmes adaptés et probants de gestion des pêches fondés sur les droits<sup>158</sup>.

---

<sup>158</sup> Metzner 2010.

319. Les participants à la conférence de 2008 ont longuement débattu de la mise en œuvre du Code de conduite pour une pêche responsable, adopté en 1995<sup>159</sup>. La pêche INDNR représente une lourde menace pour les détenteurs légitimes de droits de pêche et la FAO, dans un document particulièrement intéressant publié en 2009, a tenté de cerner l'impact du Code de conduite sur cette pratique. S'agissant des aspects relatifs aux RFDA, l'auteur de cette étude souligne qu'à de nombreux égards, l'application concrète du Code de conduite a pris du temps mais que, dans d'autres domaines tels que la mise en œuvre du Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (PAI-INDNR), les pays ont rapidement adopté et appliqué le Code de conduite conformément aux dispositions prévues. L'étude montre par ailleurs qu'un très large éventail d'acteurs de la filière pêche ont adopté le Code et s'emploient à atteindre les objectifs qui y sont définis<sup>160</sup>.
320. S'agissant des enjeux et perspectives liés aux RFDA applicables à d'autres ressources (droits sur le carbone forestier dans le contexte de l'Initiative REDD+, par exemple), le Département des pêches, comme on l'a souligné par ailleurs, est parfaitement conscient du fait que les RFDA ne sont qu'un élément, certes nécessaire, mais néanmoins insuffisant d'un vaste processus de changement indispensable pour que les pêches puissent contribuer davantage, et de manière équitable, à la réduction de la pauvreté et à la sécurité alimentaire dans le long terme.
321. La publication régionale intitulée « *Best practices to support and improve livelihoods of small-scale fisheries and aquaculture households* » (Pratiques optimales pour le renforcement et l'amélioration des moyens d'existence des ménages vivant de la pêche et de l'aquaculture artisanales) est un bon exemple de produit normatif intégrant l'ensemble de ces considérations, y compris les enjeux et perspectives liés aux RFDA<sup>161</sup>.
322. Dans la pratique, rares sont les publications de la FAO sur les pêches dont le titre fait expressément référence aux « droits » ou à « l'accès aux ressources halieutiques ». Pour autant, nombre d'entre elles, qu'elles aient été publiées par le Siège ou les bureaux régionaux, abordent les problèmes que ces questions soulèvent (elles traitent, dans nombre de cas, des systèmes « de libre accès », qui sont les plus répandus dans les pays en développement).
323. Aujourd'hui, plus de quinze ans après la publication du Code de conduite, le Département des pêches participe à l'élaboration des Directives volontaires et au débat s'y rapportant. Le terme « pêches » apparaît désormais dans le titre du document. Il est toutefois difficile de dire à ce stade si le Comité des pêches approuvera les Directives. Plusieurs des personnes interrogées dans le cadre de l'évaluation se sont déclarées déçues que peu d'experts des pêches aient été associés à la formulation et l'élaboration des Directives.

#### ***Projets de terrain récents comportant une composante sur les RFDA applicables aux pêches***

324. Aucun des projets de terrain de la FAO ne porte spécifiquement sur les enjeux et perspectives liés aux RFDA applicables aux pêches. Certains projets abordent néanmoins la question, qui est traitée du point de vue de l'élimination des obstacles rencontrés ou inscrite au nombre des objectifs visés. Ainsi, un des résultats escomptés du Programme de développement des communautés côtières mené au **Brésil**<sup>162</sup> est la réalisation d'une évaluation des stratégies et systèmes de cogestion existants, des modes de gestion traditionnels et des droits d'usage dans

---

<sup>159</sup> Hosch 2009.

<sup>160</sup> Ibid.

<sup>161</sup> Commission des pêches pour l'Asie et le Pacifique (2010).

<sup>162</sup> UTF /BRA/066/BRA.

la zone d'exécution des projets, l'objectif étant de recenser les principales contraintes susceptibles de mettre en péril le développement durable de la pêche.

325. De même, le projet de gestion des pêches en **Uruguay**<sup>163</sup> a pour objet de réduire le risque très élevé de surexploitation lié au fait que la pêche artisanale en zone côtière se pratique pour l'essentiel dans des zones de libre accès. Les activités portent notamment sur l'amélioration de la gestion des ressources halieutiques et sur l'élaboration d'une nouvelle législation sur les pêches et l'aquaculture qui traitera notamment de la question de l'accès aux ressources. Un autre projet mis en œuvre au **Myanmar**<sup>164</sup> vise, au titre du premier résultat escompté, à faciliter l'élaboration conjointe par les populations locales et les organismes d'appui de plans concertés de cogestion des pêches et de l'aquaculture dans les écosystèmes de mangrove. Les questions sensibles concernant l'attribution des droits d'accès aux avantages découlant des activités de gestion et l'attribution des droits de gestion et d'accès sont au cœur de ces plans. Dans le même ordre d'idée, le principal produit attendu du projet de soutien à la gestion des pêches et de l'aquaculture en **République kirghize**<sup>165</sup> est formulé ainsi: « La population a quotidiennement accès à du poisson de grande qualité qui peut être consommé sans danger ». Un autre projet mis en œuvre en **Asie du Sud et du Sud-Est**<sup>166</sup> comporte des composantes et des incidences directement liées aux RFDA. Le principal résultat escompté est la mise en place des mécanismes de cogestion garants de l'utilisation durable des ressources halieutiques. La création de bases de données améliorées, la révision des politiques et des législations nationales (réglementations locales) et l'instauration d'un système d'enregistrement des navires de pêche figurent parmi les autres objectifs du projet. L'adoption de règles sur l'attribution des droits d'accès et de mesures de lutte contre les activités illicites contraires aux intérêts des détenteurs légitimes de droits d'accès sont des conditions essentielles à la mise en place de mécanismes efficaces de cogestion.

326. La Norvège finance un ambitieux projet mondial sur le renforcement de la base de connaissances nécessaire pour une approche écosystémique de la pêche marine dans les pays en développement et la mise en œuvre de cette approche<sup>167</sup>. Le projet a pour objectif à long terme de renforcer les initiatives régionales et nationales visant à réduire la pauvreté et à créer des conditions favorables à la sécurité alimentaire, grâce à la mise en place de régimes de gestion durable des pêches et, plus particulièrement, à la mise en œuvre d'une approche écosystémique des pêches dans les pays en développement, l'accent étant mis en un premier temps sur l'Afrique subsaharienne. Dès lors qu'il y a surexploitation ou diminution des stocks dans une pêcherie donnée, et que l'objectif est d'élaborer en conséquence des régimes de gestion durable des pêches, les considérations liées aux RFDA entrent nécessairement en ligne de compte, et l'attribution de droits d'accès s'impose comme le seul moyen de contrôler les prélèvements.

327. D'autres projets sur les pêches intègrent des éléments RFDA comparables, tant en ce qui concerne leurs objectifs que les résultats escomptés. Les questions liées aux RFDA occupent donc incontestablement une place centrale dans les activités de la FAO relatives aux pêches.

---

<sup>163</sup> UTF /URU/025/URU.

<sup>164</sup> GCP/MYA/010/ITA: *Sustainable small-scale fisheries and aquaculture livelihoods in coastal mangrove ecosystems.*

<sup>165</sup> GCP/KYR/003/FIN: *Support to fishery and aquaculture management in the Kyrgyz Republic.*

<sup>166</sup> GCP/RAS/237/SPA: *Regional fisheries livelihoods programme for South and Southeast Asia.*

<sup>167</sup> GCP /INT/003/NOR.

### ***La FAO et le reste du monde: partenariats, collaboration et coopération***

328. Le Département des pêches de la FAO travaille depuis longtemps en collaboration avec le Collectif international d'appui aux travailleurs de la pêche (ICSF), qui mène des actions de sensibilisation aux droits pour le compte des communautés d'artisans-pêcheurs. Le Collectif a pris une part active aux négociations sur le Code de conduite pour une pêche responsable. Étant doté par ailleurs du statut de liaison auprès de la FAO, il a également pu participer à nombre des consultations et ateliers qu'elle organise. S'agissant plus particulièrement des questions de RFDA, l'ICSF a facilité la participation d'organisations de pêcheurs à des ateliers mondiaux et régionaux sur la pêche artisanale et a également pris part à l'atelier sur la gouvernance des régimes fonciers applicables aux pêches, organisé en 2011. De même, des agents de la FAO ont participé à des ateliers sur les droits d'usage dans le secteur des pêches, organisés à l'initiative du Collectif.
329. La FAO prévoit de travailler en coopération avec l'ICSF et d'autres organisations de la société civile à l'élaboration de directives volontaires pour la pêche artisanale.
330. L'Organisation entretient par ailleurs des relations étroites avec les organismes régionaux de gestion des pêches (Commissions des pêches), qui sont amenés à traiter les questions de RFDA, principalement dans le contexte des pêches marines.
331. L'Organisation maritime internationale, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, le PNUE, le Secrétariat de la CDB, l'Organisation mondiale du commerce, Greenpeace et le WWF comptent aussi parmi les organismes partenaires de la FAO.

### ***Point de vue de l'équipe d'évaluation sur des aspects particuliers des activités de la FAO relatives aux RFDA applicables aux « autres » ressources naturelles***

332. On trouvera dans la section ci-après les observations de l'équipe d'évaluation sur les travaux menés ces cinq dernières années par la FAO dans le domaine des RFDA applicables aux « autres » ressources naturelles que sont l'eau, les forêts, la faune sauvage et les ressources halieutiques. D'emblée, une conclusion générale s'impose: la FAO a accompli un travail remarquable au regard des faibles ressources consacrées aux questions considérées. Ce constat vaut en particulier pour les forêts et la faune sauvage, mais aussi pour les ressources halieutiques et l'eau. Un rapide tour d'horizon des activités de la FAO dans ce domaine ne suffirait pas à rendre pleinement compte de l'ampleur du travail effectué sur les RFDA relatifs aux ressources naturelles autres que les terres consacrées à l'agriculture et l'élevage.
333. Plus concrètement, sur le montant total des financements extrabudgétaires levés aux fins de l'élaboration des Directives volontaires, seuls 300 000 USD ont été consacrés spécifiquement aux activités normatives se rapportant aux RFDA relatifs à l'eau, aux forêts et aux ressources halieutiques. Auparavant, quelque 840 000 dollars avaient déjà été alloués au Département des forêts, au Département des pêches, au Service droit et développement, à l'ancienne division NRLA et à la Division de la parité, de l'équité et de l'emploi rural au titre de l'Initiative pour la démarginalisation des pauvres par le droit, financée par la Norvège en vue d'activités relatives aux RFDA. Sur ces 840 000 dollars, seuls 200 000 dollars ont été affectés au Département des forêts et au Département des pêches. Ainsi, le montant des financements consacrés aux activités RFDA du Département des forêts et du Département des pêches sur l'ensemble de la période soumise à évaluation s'est élevé au total à quelque 500 000 dollars seulement. Globalement, la quasi-totalité des ressources humaines (rémunérées au titre du budget ordinaire) affectées à l'échelle interne aux travaux relatifs aux RFDA ont été mobilisées au cas

par cas en fonction de leurs disponibilités. Au cours de la période considérée, le Département des pêches a fait appel pendant un certain temps à un consultant spécialisé dans les questions de RFDA, et le fonctionnaire de la Division NRC chargé d'appuyer l'élaboration des Directives volontaires a également consacré une partie de son temps aux forêts et aux ressources halieutiques. Il convient de souligner une fois de plus qu'au vu du caractère très limité des financements officiels alloués aux RFDA et de l'absence de fonctionnaires du cadre organique affectés spécifiquement aux travaux sur les RFDA relatifs aux ressources naturelles autres que la terre, on ne peut qu'être impressionné par la qualité du travail accompli dans ce domaine.

334. Dans le même temps, compte tenu de l'importance primordiale de l'accès économique effectif des pauvres aux ressources, condition du renforcement de la sécurité alimentaire et de la réduction de la pauvreté dans le long terme, l'équipe d'évaluation s'interroge sur les raisons justifiant que la FAO n'ait pas déployé davantage d'efforts pour obtenir les ressources extrabudgétaires supplémentaires qui lui auraient permis de faire plus dans ce domaine, tant au plan normatif que dans le cadre de ses projets de terrain.

### **Composantes RFDA des projets non axés sur les RFDA**

335. La réponse à cette question tient en partie au fait que, dans nombre de cas, les RFDA sont intégrés à divers projets de terrain et activités, comme on l'a vu dans les précédentes sections de ce chapitre, ce qui indique que la FAO a toujours considéré, à juste titre, que les RFDA étaient un moyen d'atteindre des objectifs, et non une fin en soi. C'est pourquoi les RFDA ne sont pas expressément cités dans les titres et résumés de projets. Au cours de la période considérée, un seul des projets de terrain mis en œuvre dans le domaine des ressources en eau, des forêts et des pêches (réforme des régimes fonciers forestiers en Chine) portait directement sur les RFDA. Cela étant, plusieurs autres projets traitent indirectement ou par nécessité des questions liées aux RFDA, même si ces dernières ne figurent pas parmi leurs objectifs déclarés.

336. L'équipe d'évaluation a réalisé une étude des volets RFDA des projets de terrain mis en œuvre, hors situations d'urgence, au cours de la période soumise à évaluation et dotés d'un budget d'au moins 2 millions de dollars. Les résultats de cette étude sont présentés au tableau VI-2. Ils indiquent que plus de 19 pour cent des projets considérés comportent un volet RFDA, qu'il s'agisse d'activités relevant directement du projet ou d'obstacles à éliminer. Au cours des entretiens, l'équipe d'évaluation a pu obtenir des informations détaillées sur les différents types de ressources naturelles considérées. Les projets liés à des conflits sont autant d'occasions perdues d'améliorer les interventions en y associant des activités axées spécifiquement sur les RFDA pour venir à bout des obstacles rencontrés.

**Tableau VI-2: Projets non axés sur les RFDA comportant des composantes RFDA (tous projets dotés d'un budget supérieur à 2 millions de dollars)**

Budget (en millions d'USD)	Nombre total de projets	Budget total tous projets (en millions d'USD)	Projets axés sur les RFDA				Budget total tous projets RFDA, en millions de d'USD)	Projets axés sur les RFDA	
			Nbre de projets visant directement des activités RFDA clairement définies*	Nbre de projets visant directement des activités RFDA non désignées comme telles**	Nbre de projets comportant des contraintes liées aux RFDA ***	Nbre total de projets relatifs aux RFDA		En % du nombre total de projets recensés	En % du budget total
2-4	144	325,6	10	14	4	28	82,8	19,4 %	25,4 %
> 4	121	1078,8	2	12	9	23	225,8	19,0 %	20,9 %
<b>Total: &gt;2</b>	<b>265</b>	<b>1404,4</b>	<b>12</b>	<b>26</b>	<b>13</b>	<b>51</b>	<b>308,5</b>	<b>19,2 %</b>	<b>22,0 %</b>

*\*Projets tels que le financement des Directives volontaires, le projet de réforme des régimes fonciers forestiers en Chine, entre autres exemples, considérés par le personnel de la FAO comme se rapportant directement aux RFDA. \*\* Projets non considérés par le personnel de la FAO comme se rapportant directement aux RFDA, mais ayant néanmoins directement donné lieu à des activités RFDA prévues dès le stade de la conception. \*\*\* Projets ne visant pas directement des activités RFDA et non considérés comme tels par le personnel de la FAO, mais pour lesquels les problèmes liés aux RFDA constituaient un obstacle manifeste à la réalisation des objectifs visés.*

337. À terme, la FAO devra tenter de répondre aux questions suivantes: Comment ces composantes RFDA sont-elles gérées à l'heure actuelle dans le cadre des projets, et le sont-elles de manière efficace? Pourrait-on faire mieux en sollicitant davantage le concours d'experts des RFDA? Dans l'affirmative, comment procéder, et comment financer ces missions-conseils sans dépasser les budgets alloués aux projets? Peut-on mettre à profit les éventuelles synergies ou améliorer la communication et la collaboration entre les projets?

### **Collaboration interne**

338. Les activités normatives sur les RFDA, hors secteur agricole, sont réparties entre de nombreuses unités de la FAO. Ces dernières années, une collaboration s'est instaurée dans ce domaine entre les unités concernées. On citera à titre d'exemple:

- la collaboration constructive entre certaines unités techniques et le Service droit et développement, qui travaille à la réalisation d'un certain nombre d'outils normatifs de première importance sur les RFDA applicables à l'eau, aux forêts, à la faune sauvage et aux pêches;
- les activités relatives aux Directives volontaires, qui ont réuni les différents services chargés respectivement des forêts, des pêches et des terres et débouché sur l'élaboration du projet de Directives volontaires;
- les travaux menés au titre du Programme ONU-REDD, qui ont favorisé un rapprochement entre le Département des forêts et le Département de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement et donné lieu à un certain nombre d'activités constructives telles que la réunion d'experts sur les problèmes liés aux régimes fonciers et à la mise en œuvre de politiques d'atténuation des effets du changement climatique dans les secteurs agricole et forestier, organisée conjointement avec le Programme MICCA.

339. On pourrait malgré tout faire mieux et tirer plus largement parti des synergies potentielles entre les RFDA applicables, par exemple, à l'aquaculture et aux ressources en eau, aux pêches continentales et à la faune sauvage, aux ressources en eau et à la gestion des bassins versants ou encore entre les RFDA applicables aux forêts et les travaux de la FAO sur la conversion des terres à grande échelle (y compris le déboisement). Cette observation doit toutefois être nuancée: compte tenu des maigres ressources allouées au titre du budget ordinaire aux RFDA dans les différentes unités compétentes, on voit mal ce qui pourrait inciter les services concernés à consacrer du temps et de l'énergie à la mise en place de mécanismes de collaboration interne, d'autant que les coûts de transaction peuvent être très élevés. Dans le même temps, certains exemples montrent qu'en utilisant une partie des ressources extrabudgétaires disponibles, on peut nouer des liens de collaboration très constructifs.
340. Les différents acteurs interrogés dans le cadre de cette évaluation se sont dits convaincus que la collaboration entre les différents départements compétents pouvait être considérablement renforcée. Cette collaboration pourrait s'inspirer de l'Initiative pour la démarginalisation des pauvres par le droit, laquelle a mis en évidence tous les avantages qu'il y a à désigner un membre du personnel spécifiquement chargé d'assurer la coordination entre les différentes divisions. La coopération au niveau interdépartemental pourrait être renforcée grâce à l'adoption d'une vision stratégique ou d'un « cadre d'action » global qui définirait les liens entre régimes fonciers, gestion des terres, sécurité alimentaire et développement rural, et la manière dont ils s'articulent avec les objectifs stratégiques de la FAO.
341. Les acteurs externes ont par ailleurs souligné que l'absence d'une approche globale des questions foncières au sein de la FAO était source de frustration. Si la FAO souhaite axer ses activités dans le domaine foncier sur l'attribution de droits fonciers aux populations pauvres et marginalisées dans le contexte global du renforcement de la sécurité alimentaire et de la réduction de la pauvreté, il lui faudra, selon une organisation de la société civile interrogée dans le cadre de l'évaluation, « travailler de manière beaucoup plus intégrée, à l'échelle de toutes les unités de la FAO ». Un bailleur de fonds a toutefois rappelé que le renforcement de la coordination aurait nécessairement un coût.

### **Contribution du Service droit et développement aux activités de la FAO sur les RFDA applicables aux autres ressources naturelles**

342. Le Service droit et développement est très actif dans le domaine des RFDA applicables à certaines catégories de ressources naturelles. Il a notamment réalisé une analyse approfondie des questions concernant les régimes fonciers, les liens entre terre et eau, les ressources en eau, les forêts, la faune sauvage et les pêches. Les entretiens réalisés dans le cadre de l'évaluation ont montré que les personnes qui connaissent les publications du Service jugent très favorablement la qualité de ses travaux, à l'instar du Bureau de l'évaluation, qui a attribué une note élevée aux activités du Service dans son évaluation des activités de la FAO liées à l'eau. L'équipe d'évaluation partage cet avis et salue la qualité des travaux du Service dans le domaine des « autres » ressources naturelles. Ces travaux sont financés en grande partie sur les fonds des projets et menés le plus souvent en étroite collaboration avec d'autres unités de la FAO.



## VII. Orientations futures du soutien de la FAO aux travaux de RFDA

343. Les deux premières parties de ce rapport d'évaluation ont passé en revue les travaux récents de la FAO sur les questions de régimes fonciers, de droits et d'accès, applicables aux terres et aux autres ressources naturelles. La section finale du rapport présente des suggestions et des recommandations pour l'avenir, qui découlent des résultats de l'évaluation et de l'avis des membres de l'équipe d'évaluation concernant l'évolution souhaitable des travaux de RFDA à la FAO. L'équipe d'évaluation estime qu'à l'avenir, il faudra relier de manière plus explicite les travaux de RFDA à d'autres activités de la FAO, dans la mesure où: a) les changements apportés aux RFDA ne suffisent pas, en soi, à renforcer la sécurité alimentaire et à réduire la pauvreté, de manière durable; b) l'un des principaux avantages comparatifs de la FAO est précisément l'ampleur des domaines couverts, qui peuvent compléter les améliorations réalisées dans les RFDA afin de contribuer aux objectifs généraux de la FAO et de ses membres<sup>82</sup>.
344. Lorsqu'elle a formulé ses recommandations, l'équipe d'évaluation a cherché à tenir compte, en permanence, du fait que la FAO est confrontée à de nombreuses contraintes, qui limitent les possibilités de changement. Un autre facteur semble plus important encore: la FAO est en butte à une pénurie chronique et sans fin de ressources du Programme ordinaire. On ne peut toutefois que constater que lorsque des programmes novateurs et arrivés à point nommé voient le jour, comme le programme d'élaboration des Directives volontaires, il est possible de mobiliser de nouveaux financements extrabudgétaires; en outre, le rôle central joué depuis peu par la FAO dans le Programme ONU-REDD laisse penser que de nouvelles ressources sont sur le point d'arriver, si le programme REDD+ atteint l'ampleur envisagée.<sup>83</sup> Le problème sera de mettre les bonnes idées sur la table au bon moment. Pour réussir à mobiliser d'autres ressources et à exercer un effet de levier sur les fonds disponibles, la FAO devra définir clairement et de manière articulée un cadre général illustrant l'importance des travaux de RFDA et leur contribution aux grands objectifs de base de la FAO et de ses membres.
345. Une question fondamentale est posée dans cette section prospective de l'évaluation: comment la FAO peut-elle faire en sorte que ses activités de RFDA contribuent davantage à la réalisation de ses objectifs globaux et de ceux de ses membres, qui sont eux-mêmes conformes aux Objectifs du Millénaire pour le développement? L'équipe d'évaluation a envoyé des questionnaires et tenu des entretiens pour déterminer dans quelle direction la FAO devait, à l'avenir, concentrer son action, selon les parties prenantes. Les réponses reçues sont variables et il est intéressant de les résumer ci-après.

### **Ce que les autres pensent: orientations futures des travaux de RFDA de la FAO**

346. Le questionnaire envoyé au personnel de la FAO demandait de définir les priorités des travaux futurs de la FAO sur les régimes fonciers, les droits et l'accès. Sur les 84 personnes qui ont répondu à cette partie du questionnaire, 45 pour cent environ estimaient que la FAO devrait

---

<sup>82</sup> En fait, le plan stratégique de la FAO énonce trois grands objectifs de base. Le troisième de ces objectifs est «gérer et utiliser de manière durable des ressources naturelles, y compris la terre, l'eau, l'air, le climat et les ressources génétiques, au profit des générations présentes et futures.» Dans le texte qui suit, nous avons combiné cet objectif aux deux autres en ajoutant l'expression «de manière durable» aux concepts de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté.

<sup>83</sup> Le Programme REDD+ va bien au-delà des questions de régime foncier, mais le régime foncier des terres fixant le carbone et celui des terres dégradées où peuvent être plantés de nouveaux arbres sont au cœur des mesures à prendre pour assurer la réussite de ce Programme.

accroître les ressources consacrées à ce domaine d'activité. Les domaines spécifiques auxquels la FAO devrait consacrer plus de ressources, de l'avis de plus des trois quarts des répondants, sont les suivants:

- accès sûr des communautés aux terres relevant du droit coutumier;
- accès sûr des femmes et d'autres groupes défavorisés à la terre et à d'autres ressources naturelles;
- accès sûr à la terre pour l'atténuation des effets des changements climatiques;
- gouvernance des régimes fonciers (par exemple au moyen des Directives volontaires);
- sécurité d'accès aux terres de propriété privée (par la délivrance de titres de propriété et leur enregistrement).

347. Pour au moins un tiers des répondants, les ressources devraient être réduites ou rester inchangées dans les quatre secteurs suivants:

- impôts sur la propriété foncière;
- remembrement des terres;
- accès à la terre en situation d'urgence;
- accaparement des terres.

348. Les fonctionnaires de la FAO ont également été invités à préciser le degré de priorité des produits et services de la FAO se rapportant aux régimes fonciers, aux droits et à l'accès. Parmi les 84 personnes (sur un total de 123) qui ont répondu à cette section du questionnaire, plus des trois quarts pensaient que des ressources accrues étaient nécessaires pour les composantes suivantes:

- renforcement des capacités/ formation;
- assistance technique directe (dans le cadre de projets de terrain de longue durée);
- avis sur les politiques;
- assistance technique directe (dans le cadre de missions de brève durée);
- statistiques, bases de données et autres produits relatifs aux technologies de l'information et de la communication.

349. De l'avis d'au moins un tiers des répondants, les ressources devraient être réduites ou rester inchangées pour les cinq types suivants de produits ou de services:

- Site web de la FAO;
- Publications;
- Directives et manuels;
- Consultations d'experts, ateliers, conférences électroniques et actes;
- Processus internationaux, codes et accords de normalisation.

350. Les opinions des parties prenantes internes et externes interrogées dans le cadre de l'Étude de perception sont présentées à l'Annexe 3. Ces opinions ont été dûment prises en compte par l'équipe d'évaluation, à l'heure de formuler des suggestions sur les orientations futures des travaux de RFDA de la FAO.

**Point de vue de l'équipe d'évaluation concernant les liens entre les travaux de RFDA et le reste des activités de la FAO, qui contribuent, de manière durable, à la sécurité alimentaire et à la lutte contre la pauvreté**

351. En bref, l'équipe d'évaluation répond comme suit à la question de savoir comment la FAO doit modifier, à l'avenir, son approche des RFDA: *en exploitant mieux son principal avantage comparatif, à savoir son riche patrimoine de compétences spécialisées et de connaissances concernant la sécurité alimentaire et le développement rural, en vue de la lutte contre la pauvreté.*
352. Le mandat de la FAO couvre l'agriculture, les forêts et les pêches et son action comprend un large éventail d'activités, allant de l'élaboration des politiques à la formation, en passant par les travaux techniques. La FAO dispose d'un ample portefeuille de connaissances accumulées, d'informations, de techniques et d'expertise qu'aucune autre entité internationale ne possède<sup>84</sup>. Si l'on veut progresser rapidement sur la voie de la réalisation des objectifs de la FAO, il faut absolument reconnaître et mettre à profit nombre des synergies potentielles qui existent, à la fois au sein de la FAO et avec de grands partenaires extérieurs. Comme pour d'autres questions techniques et transversales dont s'occupe la FAO (telles que la foresterie et la nutrition), il faut replacer le rôle des RFDA dans ce cadre plus général.
353. La portée de la présente évaluation est extrêmement étendue, tout comme la gamme et la nature des activités réalisées par la FAO dans le domaine des RFDA. L'éventail complet des activités de RFDA va des aspects très techniques liés à l'administration des terres, au cadastre, au remembrement ou à l'enregistrement des terres jusqu'aux aspects plus politiques de la réforme des régimes fonciers forestiers, des droits de pêche et d'utilisation de l'eau, des litiges sur l'occupation des sols ou de la lutte contre les activités forestières et halieutiques illicites, qui ont un effet direct sur l'accès aux ressources des ayants droit légitimes. Il est certes nécessaire d'accomplir des progrès dans tous ces domaines, mais cela ne suffit pas à renforcer la sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté. Une stratégie concrète et efficace doit donc examiner comment les différents travaux de RFDA peuvent être intégrés à d'autres activités de la FAO afin de créer les conditions nécessaires *et suffisantes* pour faire un pas en avant vers la réalisation des objectifs mondiaux de la FAO et de ses membres. Ce n'est que dans ce contexte élargi que l'on peut apprécier l'importance essentielle des travaux de RFDA de la FAO dans la réalisation des objectifs fondamentaux de la FAO et de ses membres.
354. Dans ce cadre d'évaluation plus large, axé sur la réalisation des objectifs de la FAO, il est évident que le terme «accès» doit se référer à un concept allant au-delà d'un simple accès physique ou d'un «droit» assuré à un accès physique à la terre et à d'autres ressources. Comme l'a reconnu la FAO, il faut se concentrer sur *l'accès économique, effectif et sûr* aux ressources et aux productions qui en découlent. Ainsi, par exemple, dans les zones arides et à faible pluviosité, un accès physique sûr à la terre et le droit à cet accès, n'ont aucune importance, du point de vue de la réalisation des objectifs de la FAO, si les titulaires des droits d'utilisation des terres n'ont

---

<sup>84</sup> Souvent, on fait valoir que l'un des principaux avantages comparatifs de la FAO est sa neutralité. Il faut toutefois savoir qu'un point de vue diamétralement opposé existe, comme l'ont exprimé certains répondants. Par exemple, pour certains donateurs, cette neutralité serait une «arme à double tranchant». Certains pensent que la FAO, en sa qualité d'Organisation intergouvernementale, ne peut pas aborder les problèmes avec la même franchise que d'autres: elle risque en effet d'ignorer des différences marquées entre l'opinion des gouvernements et celle des organisations de la société civile, simplement pour faire plaisir à ses gouvernements membres, au lieu d'adopter une position neutre et d'aider à résoudre les divergences d'opinion. Les Directives volontaires, si elles sont très largement acceptées, peuvent jouer un rôle utile à cet égard.

pas également un accès économique sûr à l'eau et à d'autres facteurs de production qui font des terres un actif économique productif.

355. De plus, les titulaires de droits sûrs à la terre et à l'eau doivent également avoir accès aux marchés des intrants et des produits, à la technologie et à de nombreux autres facteurs, dans un climat de gouvernance stable, efficace et équitable. Des effets appréciables sur la sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté ne peuvent donc être obtenus que si le terme «accès» est pris dans ce sens plus large. Comme le rappellent d'ailleurs les documents de développement stratégique de la FAO, il faut prendre en compte un certain nombre d'aspects allant au-delà d'un simple accès physique direct à la terre et à d'autres ressources, de manière à progresser vers la réalisation des objectifs globaux de la FAO et de ses membres. Les principaux aspects à prendre en compte sont les suivants :

- **Une gouvernance «suffisamment bonne»** doit être en place.<sup>85</sup> Cela reste vrai à la fois dans le cas d'un accès individuel et d'un accès collectif aux ressources. Cette condition est également valable pour la recherche de moyens de renforcement de la sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté et, si nécessaire, de moyens de remise en état, après un conflit ou une catastrophe naturelle. Des informations arrivant du monde entier montrent que lorsque la gouvernance tombe en deçà d'un certain seuil minimal, il est peu probable que l'accès économique effectif des pauvres à la terre et à d'autres ressources soit assuré; en outre, si les pauvres obtiennent un tel accès, ils sont confrontés à de nombreux obstacles qui pèsent sur la sécurité de leurs droits fonciers et les empêchent d'améliorer leurs moyens d'existence grâce aux terres.<sup>86</sup>
- **Mise en application et administration.** Il est bien sûr important de déterminer qui sont les bénéficiaires de droits statutaires ou coutumiers d'accès aux ressources, mais les lois écrites et les allocations de terres ne garantissent pas, en soi, un accès économique aux ressources, si les droits et les arrangements fonciers reconnus par les lois ne sont pas appliqués et administrés comme il se doit. La composante la plus fondamentale de l'ensemble des droits fonciers est précisément le droit à la mise en application des dispositions juridiques et administratives protégeant les droits légitimes des titulaires. Cela comprend l'administration et la mise en application effective des lois et des règlements, de manière à assurer un accès sûr et équitable aux ressources. Comme nous l'avons signalé précédemment, les activités illicites d'exploitation forestière, de pêche et de chasse sont des facteurs importants, qui ont des effets marqués sur l'accès économique effectif des ayants droit aux ressources. Il est donc essentiel, pour assurer un accès économique effectif, de lutter contre les activités illicites. La FAO travaille avec divers groupes qui se consacrent à la réduction de ces activités illicites<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> Voir Grindle 2004 et Grindle 2007. L'argument de base est le suivant: une gouvernance parfaite est impossible, mais on peut et on doit mettre en place une gouvernance présentant un degré raisonnable de capacité technique, de participation publique, de respect et d'application du droit et de responsabilité devant les citoyens.

<sup>86</sup> En même temps, il ne faut pas se bercer d'illusions: quel que soit le niveau de la gouvernance, la qualité des projets conçus et exécutés par des organisations comme la FAO a son importance. Des données récentes de la Banque mondiale viennent d'ailleurs de le confirmer. Voir Denizer, Kaufmann et Kraay 2011. Ces auteurs ont notamment constaté que le degré de réussite de projets de développement individuels varie plus à l'intérieur des pays que d'un pays à l'autre. En d'autres termes, la qualité et la gestion des projets ont leur importance.

<sup>87</sup> Voir la Partie VI.

- **Marchés des produits, emploi et consommation.** L'accès sûr à la terre et aux autres ressources n'est qu'un objectif intermédiaire sur la voie du renforcement de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la pauvreté. Le lien essentiel, après l'accès aux ressources, est l'accès aux marchés: les producteurs peuvent y écouler les produits qu'ils ont tirés de ces ressources et donc gagner de l'argent, mais d'un autre côté, les paysans sans terre, les citoyens pauvres et les personnes exposées à l'insécurité alimentaire doivent, eux aussi, pouvoir accéder à ces marchés pour y acheter les aliments dont ils ont besoin, ainsi que d'autres produits dérivant des ressources naturelles (par exemple, bois de feu et charbon de bois). L'accès économique effectif à ces marchés est donc aussi déterminé par l'aptitude à acheter les produits mis en vente, qui dépend elle-même de la disponibilité d'emplois et de revenus. La FAO réalise des activités ayant un rapport direct avec tous ces secteurs importants - développement et croissance des marchés, commerce international, fixation des prix, emploi et revenus pour les pauvres.
- **Marché des intrants complémentaires/Disponibilité.** Un aspect étroitement lié au précédent est l'accès aux intrants - crédit, semences et matériel phyto-génétique appropriés, engrais, machinisme agricole, irrigation et autres technologies - qui sont nécessaires pour tirer des terres et des ressources naturelles en question des produits utiles et viables sur le plan économique. Comme indiqué ci-dessus, ces intrants font partie des conditions requises pour un «accès économique effectif». La FAO a aussi des programmes en cours dans ce domaine.
- **Efficiences/technologie** de la production, de l'extraction et de l'utilisation des ressources. Dans les pays en développement, plus de 80 pour cent des ressources en eau utilisées servent à l'agriculture. Toutefois, plus de la moitié de l'eau utilisée en agriculture ne contribue pas directement à améliorer la sécurité alimentaire et les moyens d'existence, en raison d'une utilisation inefficace et à mauvais escient de l'eau aux stades du transfert et de la conversion.<sup>88</sup> En conséquence, l'efficacité du transfert, du stockage et de l'utilisation devient une composante importante de l'accès économique effectif à l'eau, dans les pays souffrant de pénuries croissantes en eau; or, comme nous l'avons dit précédemment, on a besoin d'un accès économique effectif aux ressources pour atteindre les objectifs de sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté. Les mêmes questions d'efficacité se posent également pour les autres ressources couvertes par cette évaluation. La FAO s'occupe largement de ces problèmes et de ces opportunités, souvent en partenariat avec des groupes de recherche comme les Centres du GCRAI, qui se consacrent de plus en plus à la «recherche en faveur du développement».

356. La FAO a déjà de grands programmes couvrant tous ces aspects, qui devraient compléter - et parfois, qui complètent effectivement - la contribution des travaux de RFDA de la FAO au renforcement de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la pauvreté, sur une base durable. Il faut mieux comprendre et expliquer ces relations et les porter au centre du débat concernant les orientations futures des travaux de RFDA de la FAO, en mettant en évidence l'importance de ces travaux dans le modèle global de développement mis en place par la FAO pour réaliser ses objectifs.

357. En bref, une série complexe de facteurs et de circonstances entrent en jeu pour transformer le concept apparemment simple d'amélioration «des questions de régimes fonciers, de droits et

---

<sup>88</sup> FIDA.

d'accès applicables aux terres et aux autres ressources naturelles» en une notion d'«accès économique effectif» à ces ressources, qui à son tour peut avoir un impact sur la sécurité alimentaire durable et la lutte contre la pauvreté.<sup>89</sup> La FAO est parfaitement consciente des activités complémentaires requises pour un impact véritable et elle travaille d'ailleurs dans tous les domaines énumérés ci-dessus. Toutefois, au cours de l'évaluation, l'une des questions posées était de savoir si la FAO avait suffisamment tenu compte des synergies potentielles entre ses travaux de base de RFDA et les autres aspects qui déterminent l'«accès économique effectif». La FAO a-t-elle bien réfléchi aux différents «chemins d'impact» possibles pour que les travaux de RFDA contribuent à la réalisation de ses objectifs mondiaux? La FAO a-t-elle une stratégie pour faire en sorte que les travaux de RFDA contribuent au mieux à l'amélioration de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la pauvreté? Une autre question, tout aussi importante, vient à l'esprit: la FAO a-t-elle mis en place les stimulants voulus pour encourager son personnel, fort occupé, à replacer son travail dans un cadre plus large, axé sur les résultats, où les résultats - à savoir contribution aux objectifs mondiaux des membres - sont évalués à la fois sur le plan qualitatif et quantitatif, selon différents chemins d'impact? Sur la base des entretiens avec le personnel de la FAO et d'un examen de la documentation disponible, les réponses aux deux questions sont «oui» et «non».

358. On peut répondre par «oui» au niveau stratégique, car à la FAO, on est bien conscient du fait que des régimes fonciers sûrs et un accès économique effectif à la terre et aux autres ressources naturelles sont une condition nécessaire si l'on veut améliorer progressivement la sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté, sur une base durable. Par exemple, le nouveau modèle «Produire plus avec moins» précise ce qui suit<sup>90</sup>:

*Pour passer à l'intensification durable des cultures, il faut améliorer la fertilité du sol, lutter contre l'érosion et gérer les ressources en eau. Et les agriculteurs ne réaliseront de telles activités que s'ils peuvent bénéficier, pendant une période suffisamment longue, de l'augmentation de valeur du capital naturel. Il arrive toutefois que ces droits soient mal définis, se recoupent ou ne soient pas établis en bonne et due forme. L'amélioration des droits des agriculteurs sur les terres et les eaux – notamment ceux des femmes qui sont de plus en plus souvent celles qui prennent les décisions de production – est une mesure incitative fondamentale pour l'intensification durable des cultures.*

*Dans de nombreux pays en développement, les programmes ayant trait au régime foncier se sont principalement concentrés sur la rédaction en bonne et due forme et la privatisation des droits fonciers, sans vraiment tenir compte des modes coutumiers et collectifs de faire-valoir. Le gouvernement devrait mieux reconnaître de tels modes, car il apparaît de plus en plus clairement que là où ils assurent un certain degré de sécurité de tenure, ils peuvent également stimuler efficacement les investissements<sup>91</sup>. Il faut toutefois noter que des modes coutumiers fondés sur des hiérarchies sociales traditionnelles peuvent être inéquitables et incapables de fournir l'accès requis pour l'intensification durable. Il n'y a pas une pratique optimale unique*

---

<sup>89</sup> Les Directives volontaires de la FAO sur la gouvernance des régimes fonciers, à paraître, reconnaissent ce fait (voir la version de mai 2011 des Directives volontaires sur la gouvernance responsable des régimes fonciers des terres, des pêches et des forêts), tout comme un certain nombre d'autres documents de la FAO.

<sup>90</sup> Voir «Produire plus avec moins: guide à l'intention des décideurs sur l'intensification durable de l'agriculture paysanne». FAO, 2011. Dans l'avant-propos, le Directeur général de la FAO écrit: «L'intensification durable de la production agricole paysanne est l'un des objectifs stratégiques de la FAO. Notre objectif, dans les 15 prochaines années, est d'aider les pays en développement à adopter des politiques et des approches de type «produire plus avec moins».

<sup>91</sup> Donnelly 2010.

*pour reconnaître les régimes fonciers coutumiers mais une recherche récente décrit, dans les grandes lignes, une typologie pour choisir une réponse, entre différentes options, sur la base de la capacité du régime foncier coutumier*<sup>92</sup>.

359. De même, ce modèle de la FAO pour l'avenir de l'agriculture et de la sécurité alimentaire reconnaît l'importance cruciale d'un accès sûr à l'eau et au matériel phytogénétique, ainsi que d'autres conditions examinées ci-dessus, si l'on veut que l'accès à la terre soit économique, effectif et productif.
360. On répondra en revanche «non» aux deux questions si l'on prend en compte les travaux spécifiques de RFDA de la FAO, ainsi que les projets correspondants. L'équipe d'évaluation n'a guère trouvé d'informations révélant l'existence d'un plan stratégique indiquant de manière explicite comment les activités de RFDA s'inscrivent dans l'effort plus vaste visant à améliorer la sécurité alimentaire et à réduire la pauvreté, sur une base durable. Il existe bien des preuves d'activités de RFDA réalisées de façon transversale par rapport aux unités administratives de la FAO (par exemple, les travaux de l'ONU-REDD, l'élaboration des Directives volontaires et les opérations de terrain de la FAO au Mozambique<sup>93</sup>), mais une bonne partie de ces activités semble avoir été exécutée de manière isolée, en cherchant simplement, comme résultat final, à atteindre les objectifs des projets. Sur le plan pratique, il s'agit probablement d'une approche logique, dans un modèle ou mode de gestion «axé sur les résultats», où les produits obtenus sont effectivement les résultats recherchés. Dans des circonstances où les financements extrabudgétaires sont à la base de la majorité des activités, les réalisations attendues sont en général considérées comme le produit final, comme elles le seraient dans un cabinet d'experts-conseils. Cela ne devrait néanmoins pas être le cas dans une organisation intergouvernementale s'attachant à améliorer, de manière durable, la sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté. La FAO doit avoir une vision stratégique des mesures à prendre pour que les différentes activités de RFDA, et les résultats qu'elles produisent, s'intègrent mieux aux autres pièces du puzzle que la FAO essaie de composer afin de progresser dans la réalisation de ses deux objectifs, à savoir la sécurité alimentaire durable et la lutte contre la pauvreté.
361. Cet impératif ressort très clairement des opinions exprimées dans les réponses aux questionnaires de l'équipe d'évaluation, ainsi que des entretiens directs ou par téléphone, comme indiqué dans l'Étude de perception des parties prenantes. Par exemple, certaines organisations de la société civile pensaient que la FAO devait «fixer ses priorités en matière de RFDA en se tournant vers l'avenir» afin de progresser sur la voie de la lutte contre la pauvreté, de l'amélioration de la sécurité alimentaire et de la durabilité environnementale. Un fonctionnaire de la FAO a souligné à quel point la FAO, à l'heure de définir ses priorités futures, devait «clarifier davantage les grandes orientations de ses travaux sur les régimes fonciers, les droits et l'accès», en précisant si l'accent devait être mis sur l'administration des terres, pour améliorer la sécurité des droits, ou sur la réforme foncière, pour améliorer l'accès des groupes marginalisés. Comme le suggérait une autre partie prenante, la FAO doit évaluer les compétences qui font défaut dans le domaine foncier, puis «s'attacher à développer ses capacités particulières». Les donateurs ont estimé que les travaux sur les régimes fonciers devaient être financés par le budget ordinaire de la FAO.
362. De l'avis d'un autre fonctionnaire de la FAO, si l'on n'a pas pensé à des politiques à long terme sur les questions liées aux régimes fonciers, aux droits et à l'accès, c'est à cause d'un «manque

---

<sup>92</sup> Fitzpatrick 2005.

<sup>93</sup> Promouvoir le recours aux lois sur les terres et les ressources naturelles, en vue d'un développement équitable, avril 2009 - mars 2012 (GCP/MOZ/096/NET) et projets précédents (voir la Figure IV-2)

de réflexion stratégique» sur ces politiques - des questions comme les changements climatiques, le développement rural et la gestion des ressources naturelles exigent une vision stratégique plus ample. Comme l'a fait remarquer un donateur, ni les projets ni les publications de la FAO n'ont établi un lien clair entre les activités portant sur les régimes fonciers et son objectif de sécurité alimentaire. Une autre partie prenante soulignait la «nécessité absolue» d'établir une stratégie reliant les activités de la FAO sur les régimes fonciers, les droits et l'accès aux objectifs plus généraux de l'Organisation.

363. La FAO doit avoir une vision stratégique, qui précise les meilleurs chemins d'impact possibles pour ses activités de RFDA, examine leurs liens mutuels et définit les relations avec les activités réalisées en dehors du domaine foncier, en étudiant notamment comment les travaux de RFDA peuvent s'unir aux autres activités de la FAO afin d'améliorer la sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté. Il s'agit là d'un premier pas destiné à mettre en évidence l'importance cruciale des travaux de RFDA de la FAO et, on peut l'espérer, à améliorer la visibilité de ce secteur et à attirer des financements accrus, y compris en provenance du budget ordinaire.

#### **Exercice proposé de définition d'une vision stratégique afin de déterminer les meilleures options pour les activités futures de RFDA de la FAO**

364. Cet exercice doit être réalisé en collaboration, participatif et largement ouvert aux débats, afin de susciter l'adhésion du personnel de la FAO. Des parties extérieures peuvent appuyer cet exercice, mais celui-ci doit être réalisé exclusivement par la FAO, condition indispensable pour mettre en œuvre une vision stratégique convenue d'un commun accord. Cet exercice pourrait aussi aider à mieux tirer profit de synergies potentielles entre les unités administratives de la FAO et à éviter les chevauchements d'effort, doubles emplois et conflits inutiles. De plus, chose très importante pour la FAO, cet exercice pourrait aider l'Organisation à mobiliser des fonds supplémentaires en faveur des travaux de RFDA, en documentant le rôle important des travaux de RFDA dans l'ensemble du processus interactif d'approximations successives, à mesure que la FAO se rapproche de ses objectifs. Par exemple, l'équipe d'évaluation a constaté que nombre de projets de la FAO incluent une forte composante de RFDA, même s'ils ne sont pas considérés comme des projets de RFDA par le personnel de la FAO. Pour définir cette vision stratégique, il faut des financements supplémentaires. Une recommandation dans ce sens est donc adressée à la Haute Direction et aux fonctionnaires de la FAO participant à l'organisation des travaux de RFDA.

365. Si la FAO se concentre véritablement sur les objectifs finaux des membres (sécurité alimentaire et lutte contre la pauvreté, sur une base durable) et s'y consacre toute entière, elle souhaitera alors préciser les relations entre ses travaux de RFDA et le reste de ses activités et voir s'il existe un meilleur moyen de tirer parti de situations de type «gagnant-gagnant» ou de synergies qui créent les conditions «nécessaires et suffisantes» pour progresser plus efficacement dans la réalisation des objectifs mondiaux de ses membres. Elle doit aussi appliquer les directives reçues des organes directeurs, qui voulaient que «conformément à l'orientation stratégique de la FAO sur l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation (SMA) et les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), une attention particulière soit prêtée, pour l'affectation des ressources du Programme de coopération technique, aux besoins des pays les plus défavorisés»<sup>94</sup>. La FAO réunit, à un degré ou à un autre, tous les autres éléments nécessaires à cette entreprise. Comme signalé auparavant, l'ampleur de son mandat représente un des principaux avantages comparatifs de la FAO, dans le domaine du développement agricole

---

<sup>94</sup> Voir document du Comité du Programme de la FAO (octobre 2011) «Accès au Programme de coopération technique: critères d'admissibilité à l'assistance sous forme de dons», à l'adresse <http://www.fao.org/docrep/meeting/023/mb749F.pdf>



mondial, qui a pour principaux objectifs la sécurité alimentaire durable et la lutte contre la pauvreté. Ces autres facteurs ne font pas l'objet de la présente évaluation, mais nous tenons à souligner que les activités de RFDA doivent être évaluées dans ce cadre élargi, car les grandes lignes d'action de la FAO doivent viser à produire des résultats finaux et des effets concourant à la réalisation des objectifs mondiaux des membres de la FAO.

366. En d'autres termes, l'équipe d'évaluation recommande que la FAO étudie le moyen de relier plus efficacement entre elles les diverses activités de RFDA de son programme<sup>95</sup>, mais aussi qu'elle cherche à mieux intégrer les composantes de RFDA au reste de ses activités. L'équipe d'évaluation reconnaît pleinement les nombreux obstacles, parfois de taille, rencontrés par la FAO lorsqu'elle cherche à mieux intégrer ses activités: la plupart des activités réalisées dans ce secteur dépendent de financements extrabudgétaires, parfois mobilisés avec un esprit d'entreprise par différentes unités de la FAO et peu de mesures incitatives existent actuellement pour encourager une collaboration et une coopération sérieuses entre les unités de l'Organisation. On peut toutefois signaler quelques exemples de collaboration, comme dans le cas des Directives volontaires et du Programme ONU-REDD, même si les financements, dans un cas comme dans l'autre, provenaient principalement de ressources extrabudgétaires.

367. L'équipe d'évaluation ne recommande pas un objectif idéal et impossible à réaliser, mais plutôt un changement de cap en matière de conception et de réalisation des activités de RFDA, en fonction des autres activités entreprises par la FAO. La présente évaluation révèle que certains commencent déjà à penser de cette façon à la FAO. Nous pensons qu'un exercice plus informel de définition d'une vision stratégique pourrait amener un plus grand nombre de personnes à adopter cette optique, en matière de besoins de base et d'opportunités liées aux travaux de RFDA, qui pourrait aider à réaliser les objectifs fondamentaux de la FAO et de ses membres<sup>96</sup>. Il va sans dire que cet exercice doit aussi examiner les mesures favorisant le changement et l'intensification de la collaboration et de l'interaction, mesures pour lesquelles il faudra chiffrer les ressources nécessaires, à l'intention des administrateurs et des donateurs.

368. Un tel exercice de définition d'une vision stratégique aiderait aussi à délimiter la portée des activités de RFDA réalisées par la FAO et ses partenaires. Comme rappelé précédemment, l'équipe d'évaluation a constaté, à l'occasion d'entretiens ou de son examen de la documentation des projets, qu'un grand nombre de projets comportent des composantes de RFDA, même si cela n'apparaît ni dans le titre, ni dans le descriptif de ces projets<sup>97</sup>. Les activités de RFDA ont une importance fondamentale dans le développement, la gestion et la gouvernance de l'agriculture, dans son sens large (y compris les autres systèmes de ressources

---

<sup>95</sup> Pour les différentes ressources, les questions de RFDA ont des interactions qui varient d'une ressource à l'autre. Nous avons déjà vu à quel point les problèmes et les opportunités de RFDA liés à la terre et à l'eau sont étroitement imbriqués. Dans le domaine forestier, les questions de RFDA interagissent avec les RFDA concernant les terres agricoles (par exemple, dans le cadre de l'accaparement à grande échelle de terres à des fins agricoles), dans le cadre de la déforestation. On a déjà mentionné qu'entre 1980 et 2000, plus de 80 pour cent des nouvelles terres agricoles ont été prises sur les forêts, au détriment des populations qui dépendent de ces forêts pour leur survie.

<sup>96</sup> Une analyse FFPM modifiée (Forces, faiblesses, possibilités et menaces) pourrait être un bon point de départ pour amener les différents acteurs à adopter la même optique.

<sup>97</sup> Sur un total de 265 projets de la FAO portant sur l'eau, les forêts et les pêches, d'un montant minimal de 2 millions d'USD, qui ont été passés en revue par l'Équipe d'évaluation, 51 projets, soit près d'un cinquième, comportaient explicitement des composantes de RFDA. Il serait donc utile que la FAO examine plus précisément comment ces composantes sont gérées dans ces projets et comment améliorer la situation. Ces projets ont-ils des besoins de compétences spécialisées en RFDA qu'ils ne peuvent pas satisfaire? Ces mêmes projets répondent-ils comme il se doit aux besoins en matière de RFDA?

dont s'occupe la FAO). L'exercice proposé de définition d'une vision stratégique permettrait d'identifier systématiquement ces activités (cachées) de RFDA et de les relier au programme principal exécuté par la FAO dans ce secteur, en cherchant à tirer profit de synergies potentielles et à éviter les doubles emplois dans le programme de la FAO consacré à la sécurité alimentaire et à la lutte contre la pauvreté.

369. Certains feront sans doute valoir qu'il est futile de vouloir de chercher à établir une vision stratégique d'ensemble de la FAO pour les RFDA, compte tenu du manque d'informations sur les effets de la modification des RFDA, des désaccords fondamentaux qui existent parmi le personnel de la FAO quant aux activités prioritaires, du faible montant des ressources consacrées actuellement aux travaux de RFDA et des incertitudes entourant les liens entre les RFDA et la réalisation des objectifs globaux de la FAO et de ses membres. Toutes ces contraintes ont été vérifiées par l'équipe d'évaluation, dans le cadre de l'Étude de perception des parties prenantes, des réponses aux questionnaires et d'autres sources de documentation utilisées.

370. L'équipe d'évaluation est parfaitement consciente des contraintes existantes, mais elle estime tout de même qu'un exercice de définition d'une vision stratégique reste utile, y compris dans l'hypothèse peu probable d'une absence de consensus. Ceux qui ne sont pas d'accord avec les priorités et les opportunités auront amplement l'occasion d'apprendre et d'adapter leur position; cet exercice aidera aussi à mieux faire comprendre aux participants le rôle et les avantages comparatifs de la FAO, dans le contexte plus large de tout le réseau d'organismes internationaux et régionaux s'occupant de RFDA et cherchant à améliorer la sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté. Cette initiative sera particulièrement utile pour trouver de nouveaux moyens d'utiliser au mieux les ressources limitées consacrées aux RFDA.

371. Une autre considération importante mérite d'être mentionnée: en communiquant cette vision stratégique et en reliant mieux les travaux de RFDA à la réalisation des objectifs fondamentaux, on peut réussir à mieux faire prendre conscience du rôle essentiel des RFDA dans l'amélioration de la sécurité alimentaire durable et de la lutte contre la pauvreté<sup>98</sup>. De cette façon, on peut sensibiliser davantage les donateurs à l'importance des RFDA, créant ainsi des possibilités prometteuses de financement d'activités à haut rendement de la FAO.

#### **Autres suggestions sur les activités futures de RFDA de la FAO**

372. La définition d'une vision stratégique, proposée ci-dessus, aidera à identifier l'orientation future des travaux de RFDA de la FAO. L'équipe d'évaluation propose ci-après d'autres suggestions qui pourraient être prises en considération lorsque des décisions sont adoptées sur les activités futures de RFDA de la FAO. Elle a également identifié différents domaines où les conditions d'un changement de cap étaient réunies, même si ces changements ne sont pas spécifiquement recommandés, à ce stade, par l'équipe d'évaluation. Ces deux séries de suggestions sont présentées ci-dessous, sous les rubriques suivantes:

- Travaux normatifs et activités de terrain;
- Activités entreprises en fonction de la disponibilité de ressources extrabudgétaires, ou établies en fonction d'une stratégie;
- Similitudes et différences entre les problèmes et les opportunités liés aux RFDA, pour différents systèmes de ressources;

---

<sup>98</sup> Il est important de documenter ce lien et, dans cette optique, la FAO doit se fixer comme priorité la réalisation d'une étude passant en revue et évaluant les données concrètes recueillies dans le monde entier concernant les bénéfices économiques, sociaux et environnementaux découlant d'une meilleure sécurité des régimes fonciers, des droits et de l'accès.

Nous présentons ci-après les principales suggestions de l'équipe d'évaluation.

### **Travaux normatifs et activités de terrain**

373. Ici, la question n'est pas d'opposer les travaux normatifs aux activités de terrain, mais plutôt, comme indiqué dans les Parties IV et V du présent document, d'examiner dans quelle mesure ces deux catégories s'influencent mutuellement, les travaux normatifs servant de base à la conception des activités de terrain, alors que les résultats des activités de terrain fournissent des informations en retour, qui seront prises en compte pour la mise au point de produits normatifs. À l'avenir, ces deux catégories d'activités devront être considérées comme complémentaires, et pas antagonistes, dans le programme de la FAO. En effet, il est rare que ces deux catégories aient la même source de financement, même si elles se concurrencent pour le temps de travail des cadres, de sorte qu'il faudra tenir compte des coûts d'opportunité. L'équipe d'évaluation arrive à la conclusion qu'en ce qui concerne les RFDA, des interactions productives existent entre les travaux normatifs et les activités de terrain, mais qu'il reste beaucoup de complémentarités potentielles qui ne sont pas exploitées, notamment en ce qui concerne les informations venant des activités de terrain, qui devraient être mieux prises en compte dans les travaux normatifs.<sup>99</sup> Ces considérations doivent rester présentes à l'esprit lorsque l'on établira une stratégie pour les activités futures.

374. La FAO peut affronter l'avenir avec une vision plus intégrée des ressources allouées à ses activités de terrain et à ses travaux normatifs portant sur les RFDA. Il est vrai que les réalités du terrain ne doivent pas toujours être prises en considération dans des travaux normatifs ciblés, mais certains éléments d'information venant du terrain doivent être introduits dans les travaux normatifs, tout comme de grands principes et options de nature technique, juridique et institutionnelle, abordés dans les travaux normatifs, peuvent être pris en compte pour améliorer la conception et l'exécution des activités de terrain. Un bon exemple est le lien étroit existant entre les questions de RFDA liées à «l'accaparement des terres» en agriculture et à la déforestation, dans le secteur forestier. Ces questions sont en grande partie séparées dans les travaux normatifs de la FAO, mais sur le terrain, elles sont étroitement imbriquées dans de nombreux pays, car l'accaparement des terres touche principalement les forêts et les terres boisées, où la population est moins dense et où de vastes étendues de terres sont disponibles. Cette question devrait être au cœur des préoccupations de la FAO, par exemple pour les activités réalisées dans le cadre du Programme ONU-REDD.

375. Dans le cas des forêts, de la faune et de la flore sauvages et des pêches, on ne trouve des activités de terrain se rapportant directement aux RFDA que dans un petit nombre de projets, mais des composantes de RFDA sont présentes, par la force des choses, dans une part importante des projets de terrain portant sur les forêts et sur la faune et la flore sauvages, car elles jouent un rôle essentiel dans de nombreuses situations rencontrées sur le terrain, en relation avec de nombreux problèmes fondamentaux de développement forestier, comme les activités réalisées dans le cadre du Programme ONU-REDD+ et les activités de gestion des forêts et de développement des entreprises, axées sur les communautés. Or, au Siège, il n'y a pas un seul cadre se concentrant uniquement sur les RFDA dans le secteur forestier, auquel on pourrait demander un avis. Il semble qu'un poste portant sur les RFDA serait ouvert dans le Département des forêts, dans deux ans environ.

---

<sup>99</sup> Il faut noter que les informations venant du terrain ne sont pas toujours positives. Il n'empêche que les informations faisant état d'échecs et d'inefficacités sont aussi utiles, pour les travaux normatifs, que celles décrivant des réussites éclatantes sur le terrain.

376. Un fonctionnaire du Siège s'occupe exclusivement de toutes les questions liées à la faune et à la flore sauvages et aux zones protégées et n'a donc guère de temps à consacrer aux RFDA intéressant la faune et la flore sauvages sur le terrain, même si les droits d'accès durable à la viande de brousse revêtent une grande importance pour la plupart des habitants des forêts et des zones situées à la lisière des forêts. En même temps, des projets de terrain de bonne envergure sont en cours dans le domaine de la faune et de la flore sauvages et traitent, dans une certaine mesure, de questions essentielles de droits et d'accès, dans le cadre d'une exploitation durable de la viande d'animaux sauvages. Certains fonctionnaires en poste dans les bureaux régionaux s'occupent également des questions de RFDA ayant trait à la faune et à la flore sauvages.
377. Dans les cinq dernières années, les publications de la FAO sur les RFDA ayant trait à la terre ont pris une orientation plus pragmatique et sont mieux en prise avec les opérations de terrain. Elles sont donc plus utiles aux décideurs nationaux, au personnel technique, aux organisations de la société civile et aux établissements de formation. Sur le site web des régimes fonciers, il est encore possible de renforcer les liens entre les opérations de terrain et les travaux normatifs; la mise en application des Directives volontaires, au cours des prochaines années, devrait offrir une bonne occasion de développer cette complémentarité. Toutefois, du fait du cloisonnement des informations portant sur les RFDA (ventilées selon les catégories suivantes: terre, pêches, forêts, parité et développement, post-urgence, droit du développement), qui peut s'expliquer d'un point de vue organisationnel, il s'avère difficile d'avoir une vue plus intégrée des travaux normatifs et des activités de terrain de la FAO, toutes ressources confondues. À notre avis, il faudrait accorder une attention accrue aux activités de RFDA sur le terrain, qui vont au-delà des cloisonnements administratifs, par exemple en mettant en évidence plus d'une décennie de travail au Mozambique, qui a encouragé la mise en application décentralisée des lois sur la terre et les autres ressources naturelles et l'utilisation de toutes ces ressources en vue d'un développement équitable (voir la Figure de l'Annexe 6, page XXX). Nous voudrions que la FAO lance des initiatives analogues de RFDA dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne, où les systèmes coutumiers couvrent plus de 70 pour cent des superficies<sup>100</sup>, ainsi qu'en Asie et dans le Pacifique.

### **Activités entreprises en fonction de la disponibilité de ressources, ou établies en fonction d'une stratégie**

378. Nombre des programmes de la FAO survivent grâce à des financements extrabudgétaires. Dans certaines unités, les crédits du budget ordinaire arrivent à peine à financer les traitements et les prestations du personnel. Les financements extrabudgétaires jouent un rôle important, dans la mesure où ils soutiennent certaines activités de RFDA, ainsi que la plupart des projets de terrain. L'aspect positif des financements extrabudgétaires, c'est qu'ils permettent l'exécution de programmes, ou du moins une meilleure efficacité des programmes existants. Ils jouent aussi un rôle positif lorsqu'ils appuient des propositions conformes aux besoins et priorités identifiés par la FAO, par opposition au comportement de donateurs qui cherchent des consultants pour mettre en œuvre leurs propres priorités. Ce dernier exemple illustre l'aspect négatif des financements extrabudgétaires, qui cherchent à orienter le programme, alors que celui-ci devrait se conformer aux buts, stratégies et objectifs de la FAO. La FAO peut citer un grand nombre d'exemples où elle a fixé un calendrier et une stratégie d'action et où les donateurs sont venus financer les activités prévues. Il existe également de nombreux exemples de planification conjointe entre les donateurs et la FAO, qui a débouché sur des projets productifs comprenant des composantes de RFDA. Il y a toutefois des cas où la disponibilité de

---

<sup>100</sup> Alden Wily 2011.

financements a amené la FAO à réaliser des activités dans des domaines qu'elle n'aurait pas jugés prioritaires, s'il n'y avait pas eu des financements disponibles à l'appui.

379. Un certain nombre de répondants ont soulevé la question de la forte dépendance de LTT à l'égard de financements reçus, par l'intermédiaire de TCI, pour la réalisation de projets de la Banque mondiale privilégiant fortement l'administration des terres, en Europe orientale (voir l'examen de cette question à la Partie IV sur le Programme de coopération exécuté en Europe et en Asie centrale). L'équipe d'évaluation a soulevé la même question lorsqu'elle a examiné les activités passées de RFDA. Les activités réalisées pour la simple raison que des ressources financières sont disponibles à cet effet (que certains voient comme des «services consultatifs» de haut niveau) ont un coût d'opportunité auquel on pense rarement, sauf lorsque l'on prend du recul et que l'on examine la stratégie de la FAO, qui accorde la priorité aux activités destinées à améliorer la sécurité alimentaire des plus démunis et la lutte contre la pauvreté (par exemple dans le Soudan du Sud, pendant la période critique de 2008-2009, voir l'encadré V-1).
380. Si l'on prend pour critère les objectifs fondamentaux de la FAO, on pourrait faire valoir qu'il est préférable d'avoir un nombre réduit de fonctionnaires se consacrant entièrement à la fourniture d'un appui maximal aux personnes les plus démunies du monde en développement, plutôt que d'avoir un nombre supérieur de fonctionnaires (certains financés par des donateurs), dont beaucoup s'emploient principalement à appuyer des projets ou des objectifs de la Banque mondiale et d'autres donateurs, en faveur de pays en développement à revenu moyen ou élevé. Cependant, comme signalé auparavant, l'équipe d'évaluation sait aussi que le choix est bien plus complexe et ne se limite pas à comparer les coûts d'opportunité. C'est notamment le cas lorsque les ressources internes sont limitées et qu'une unité administrative cherche à maintenir une masse critique de compétences techniques et intellectuelles.
381. Lorsqu'elle se tourne vers l'avenir et se demande comment améliorer au mieux la sécurité alimentaire des plus démunis et réduire la pauvreté, la FAO devrait envisager d'établir plus explicitement des priorités régionales, en plus des priorités liées aux différents types d'activités de RFDA. Même lorsque l'accent est mis sur le travail au service des pauvres, on peut choisir de travailler avec les plus démunis parmi les pauvres (qui se trouvent en Afrique) ou avec le plus grand nombre de personnes très pauvres (en Asie). Avec l'exercice proposé de définition d'une vision stratégique pour ses travaux de RFDA, la FAO devrait comprendre dans quels domaines elle peut faire, à terme, le plus de bien, avec les ressources dont elle dispose, et contribuer à la réalisation de ses objectifs mondiaux, liés à l'amélioration de la sécurité alimentaire et à la lutte contre la pauvreté. Dans cette optique, elle devra établir une série de critères, même de manière subjective, pour déterminer les priorités relatives des différentes régions du monde, en fonction d'indicateurs ayant trait à l'insécurité alimentaire, à la pauvreté, au potentiel d'amélioration, à la qualité de la gouvernance, etc. Le principal critère restera, bien sûr, les demandes envoyées par les pays afin d'obtenir un soutien de la FAO. On peut, dans une certaine mesure, encourager l'envoi de telles demandes, mais pour une question aussi sensible que la réforme foncière ou la redistribution des terres domaniales, les encouragements extérieurs peuvent produire des effets inattendus au moment de la mise en œuvre des projets.
382. Pour de nombreux observateurs extérieurs, ainsi que certains membres de l'équipe d'évaluation, les activités de terrain privilégient excessivement les pays en développement à revenu moyen ou élevé, ou les pays en transition, mais les choix à opérer ne peuvent être décidés que par ceux chargés des travaux de RFDA à la FAO.

### ***Liens entre les éléments de RFDA applicables aux différentes ressources naturelles***

383. Dans les Directives volontaires, la FAO a cherché à identifier les défis, principes et opportunités communs liés à la gouvernance des RFDA, pour différentes ressources naturelles. Une conclusion semble s'imposer: il existe certes des complémentarités entre les ressources, mais il y a aussi des différences significatives, qui tiennent moins à la nature des ressources en question qu'à l'environnement institutionnel mis en place dans la plupart des pays pour traiter de ces ressources. On peut citer l'exemple le plus évident, celui des différences entre la terre et l'eau, qui sont les principales raisons pour lesquelles l'eau n'a pas été intégrée dans les Directives volontaires.<sup>101</sup> Dans le cas de l'eau, la priorité est d'allouer et de gérer des ressources en eau limitées, à l'intérieur d'un bassin versant ou d'une région.<sup>102</sup> L'accent est mis sur la source de l'eau, c'est-à-dire le bassin versant ou la nappe aquifère. Dans le cas de la terre, qui est fondamentalement une ressource fixe, l'accent est mis sur la sécurité du régime foncier et l'administration des terres, ainsi que sur les aspects techniques liés à la délimitation, sur le plan juridique et sur le terrain.
384. Nombre des personnes interrogées par l'équipe d'évaluation (y compris des fonctionnaires de la FAO) ont exprimé le regret qu'il n'ait pas été possible d'intégrer l'eau dans les Directives volontaires, compte tenu des liens étroits et inséparables qui, sur le terrain, unissent la terre à l'eau dans la plupart des pays. À mesure que la FAO entreprendra la mise en application des Directives volontaires, elle devra relever un défi de taille: trouver le moyen de rapprocher les démarches juridiques, techniques et institutionnelles applicables aux ressources complémentaires que sont la terre et l'eau, de manière à mieux les intégrer pour tenir compte des réalités sur le terrain. Il s'agit d'un défi difficile, mais la FAO devra le relever.
385. On peut aussi citer un autre exemple de liens étroits entre diverses ressources naturelles: la question de l'accapement des terres a été séparée des questions forestières à la FAO, mais le fait est que dans les 30 dernières années, ce phénomène a principalement intéressé des zones forestières et des terres boisées de savane, entraînant la déforestation de ces terres, souvent au détriment des habitants pauvres des forêts ou des populations autochtones. Dans les tropiques, la déforestation a détruit en moyenne plus de 13 millions d'hectares de terres boisées par an, au cours des 30 dernières années. Ces terres ont été reconverties pour l'agriculture, la production d'huile de palme ou l'élevage extensif, souvent au détriment de la biodiversité et des moyens d'existence des plus démunis. Comme nous l'avons signalé auparavant, plus de 80 pour cent des nouvelles terres agricoles, entre 1980 et 2000, ont été créées au détriment des forêts<sup>103</sup>
386. La FAO lutte à la fois contre les facteurs responsables de la déforestation et contre l'accapement des terres. Il serait possible d'étudier des options permettant de rapprocher ces deux séries de questions, à la fois au niveau des travaux normatifs et dans les projets de terrain. L'apparition du Programme REDD sur le devant de la scène vient encore souligner davantage la nécessité d'intégrer plus étroitement les travaux portant sur les différentes ressources naturelles. Une bonne compréhension des travaux de RFDA applicables aux terres, ainsi que des questions de propriété du carbone forestier, et une action efficace sur ces deux fronts, sont des

---

<sup>101</sup> Voir Partie VI, et Burke, J. (sans date), *Projet de document de synthèse sur les Directives techniques relatives à l'eau*. Rome: FAO.

<sup>102</sup> Quand les volumes d'eau ne sont pas limités, les questions de RFDA deviennent moins prioritaires, car il y a moins de problèmes et de litiges concernant l'allocation de l'eau.

<sup>103</sup> Gibbs et coll. 2010.

éléments indissociables, revêtant une grande importance pour la mise en œuvre du Programme REDD+.

387. Un autre type d'accaparement des terres doit être mentionné ici: la mise en réserve de vastes superficies, à des fins de conservation. D'un point de vue environnemental, il s'agit d'initiatives dignes d'admiration, mais lorsque les terres mises en réserve se trouvent dans des zones où vivaient des populations autochtones ou des habitants des forêts, des problèmes non négligeables peuvent se poser du point de vue des moyens d'existence des populations déplacées, qui avaient souvent des droits coutumiers sur ces terres ou sur les produits qui en dérivent, totalement ignorés lors de la création des réserves. Par exemple, il existe un lien étroit entre les forêts et les droits de chasse de la faune sauvage, la viande de brousse fournissant l'essentiel des protéines consommées par de nombreuses populations démunies. L'éviction de ces populations des forêts peut avoir des effets lourds de conséquences sur leurs moyens d'existence et créer un problème de sécurité alimentaire et d'aggravation de la pauvreté.
388. Dans le contexte de la vision stratégique concernant les travaux de RFDA de la FAO, il conviendra d'étudier les liens précités et d'en tenir compte dans les travaux de l'Organisation. Ces liens montrent que la FAO doit mieux intégrer ses activités de RFDA et qu'elle doit aussi réaliser d'autres activités afin d'harmoniser le droit coutumier, le droit écrit et d'autres textes législatifs sur les ressources. Enfin, il faudra entreprendre de nouvelles activités sur l'efficacité de la conservation des forêts, selon différents types d'utilisation des sols. Un document récent qui passait en revue les données concrètes sur la déforestation des terres forestières gérées par les communautés et des zones protégées est arrivé à la conclusion que la gestion des forêts par les communautés peut produire des résultats au moins aussi bons que les zones protégées, et parfois meilleurs (notamment, déforestation moindre).<sup>104</sup>
389. En résumé, lors de la définition de la vision stratégique, il faudra accorder une attention particulière aux domaines où des synergies sont possibles entre les travaux de RFDA portant sur différentes ressources. En même temps, il faudra évaluer de façon réaliste les différences existant entre les diverses ressources naturelles, qui n'ont pas les mêmes problèmes et opportunités, en matière de RFDA. En d'autres termes, il faut travailler de concert lorsque les circonstances le justifient, mais ne pas chercher à tout couler dans le même moule. Il existe en effet beaucoup de différences, qui exigent un traitement différencié.

## VIII. Recommandations

390. L'équipe d'évaluation présente ci-après les recommandations jugées d'importance stratégique.
391. **Recommandation 1: *La FAO devrait passer en revue les options stratégiques dont elle dispose pour renforcer ses travaux de RFDA, dans le cadre des efforts déployés pour atteindre ses objectifs fondamentaux et ceux de ses membres.***
- Pour progresser dans la réalisation de ses objectifs mondiaux, la FAO doit reconnaître et mettre à profit les nombreuses synergies potentielles liées aux activités de RFDA. La FAO devra, à cette fin, affiner sa façon d'aborder les travaux de RFDA et exploiter davantage son principal avantage comparatif, à savoir les vastes compétences et connaissances spécialisées dont elle dispose dans le domaine de la sécurité alimentaire et du développement rural, en vue de la réduction de la pauvreté. Comme pour d'autres exercices de planification stratégique réalisés par d'autres entités de la FAO, conformément au nouveau système de programmation, l'équipe d'évaluation recommande que la FAO établisse un plan stratégique sur les travaux de RFDA, éventuellement

---

<sup>104</sup> Porter-Bolland et coll. À paraître.

dans le cadre d'un groupe de travail interdivisionnaire présidé par le Département NR. Ce groupe aurait le mandat suivant:

- a) réaliser un examen complet de l'importance relative du régime foncier, des droits fonciers et de l'accès économique effectif à la terre et à d'autres ressources naturelles dans l'amélioration de la sécurité alimentaire durable et de la lutte contre la pauvreté;
- b) effectuer une « analyse des écarts » (évaluer l'écart entre les mesures prises actuellement et les mesures à prendre pour améliorer la contribution des travaux de RFDA à la réalisation des objectifs des membres de l'Organisation);
- c) définir les priorités de la FAO dans le domaine du RFDA, en veillant à ce que celles-ci tiennent compte des priorités des membres et des avantages comparatifs de la FAO et à ce qu'elles complètent les travaux en cours sur les Directives volontaires et d'autres activités actuelles de RFDA;
- d) décider comment organiser le travail sur le plan institutionnel, si des financements complémentaires sont en vue, en accordant une attention accrue aux objectifs de la FAO;
- e) préparer des propositions qui pourraient intéresser les pays membres et les partenaires susceptibles de fournir des ressources, sur la base des avantages comparatifs de la FAO et en partenariat stratégique avec d'autres entités s'occupant de RFDA.

Pour assurer le succès de ce processus, il sera essentiel d'améliorer les communications internes et les interactions entre le personnel de la FAO s'occupant de RFDA au Siège et dans les bureaux régionaux et de pays.

392. **Recommandation 2: Diffuser plus largement les résultats de ses activités normatives.** L'équipe d'évaluation estime que les publications de la FAO sur les régimes fonciers constituent une ressource précieuse. Elles contiennent en effet des informations utiles aux fonctionnaires (administratifs et techniques), aux acteurs de la société civile, aux chercheurs et au monde universitaire. Une attention accrue devrait être accordée à l'adaptation des pages du site web mondial sur les régimes fonciers, en fonction des besoins d'acteurs, de sous-régions et de groupes linguistiques particuliers. Il faudrait mieux faire connaître ce site web, ainsi que la base de données sur la parité et les droits fonciers et les publications très utiles du Service droit et développement de la FAO sur les questions foncières. Il faudrait aussi mieux intégrer et rendre plus convivial l'accès aux diverses pages sur le RFDA, à partir du site web de la FAO.

393. **Recommandation 3: Assurer un suivi et une évaluation plus systématiques des résultats obtenus.** Dans la grande majorité des projets de terrain examinés, l'évaluation n'a pas permis d'aboutir à des conclusions précises concernant l'impact des projets, faute de méthodes quantitatives prévoyant le recours à des enquêtes de référence, puis à des enquêtes de suivi. Sans lien de causalité, les résultats mesurés ne prouvent rien quant à l'impact des projets et ne permettent pas de déduire que des progrès ont été réalisés en matière de sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté. Dans au moins un échantillon représentatif de projets de terrain, le temps disponible et le budget alloué ne permettaient pas d'évaluer de façon plus rigoureuse les résultats ou les voies suivies pour exercer un impact. Il faut que des ressources consacrées à cette activité soient prévues séparément dans le budget des projets et que la décision d'affecter des ressources à cet effet soit prise lors de la préparation des projets.

394. **Recommandation 4: Trouver le moyen d'établir un programme plus équilibré de soutien des pays membres dans le domaine des régimes fonciers.** Lors de la période à l'étude, la FAO s'est employée de plus en plus à fournir des services techniques à l'appui d'initiatives foncières des institutions financières internationales, dans le cadre du Programme de coopération. Les financements mis à la disposition de LTT, par l'intermédiaire de la Division TCI, semblent avoir favorisé un certain type d'activité, au détriment d'un programme plus holistique, au niveau régional et sur le plan technique, qui se concentrerait davantage sur les pays ayant les



populations rurales les plus pauvres. De plus, la fourniture par LTT de consultants aux institutions financières internationales, par l'intermédiaire de TCI, mine l'indépendance de la FAO et son aptitude à se concentrer sur ses objectifs et priorités de base. L'équipe d'évaluation pense que si LTT se dotait d'un plan stratégique, accordant une priorité plus élevée aux objectifs mondiaux de la FAO et de ses membres, les activités de terrain privilégieraient probablement les pays les plus pauvres d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. Il est recommandé à la FAO d'agir en coordination avec ses partenaires bailleurs de fonds, conformément à son propre plan stratégique, afin de trouver le moyen d'établir un programme plus équilibré et proactif sur les régimes fonciers, faisant une plus large place aux besoins des pays les plus pauvres<sup>105</sup>. Comme la FAO répond aux demandes qui lui sont adressées, elle devra prendre les devants pour parler avec les pays et les amener à présenter des demandes sollicitant l'intervention de la FAO. La FAO devra aussi évaluer et gérer les risques qu'elle court pour sa réputation en participant massivement à l'appui technique de programmes réalisés par d'autres organismes dans le domaine foncier.

395. **Recommandation 5: *Dispenser une formation au personnel du Siège et des bureaux régionaux, sous-régionaux et de pays et leur fournir des ressources didactiques sur les régimes fonciers, les droits fonciers et les questions d'accès.*** L'équipe d'évaluation note que le personnel, dans toutes les régions, porte un grand intérêt aux questions de RFDA. Elle constate également qu'il existe, au sein de la FAO, des vues et des conceptions divergentes quant au rôle de la FAO en matière de RFDA. Elle recommande donc, dans le cadre de l'établissement du plan stratégique sur le RFDA, d'organiser des ateliers/séminaires et de mettre au point du matériel didactique à l'intention du personnel de la FAO travaillant au Siège et dans les bureaux régionaux, sous-régionaux et de pays afin de les initier aux principes de base de la stratégie sur le RFDA et aux composantes régionales/nationales pertinentes (par exemple, questions de RFDA dans le cadre de la gestion des risques de catastrophes, de l'acquisition à grande échelle de terres, etc.).
396. **Recommandation 6: *Appui spécial en matière de RFDA dans les situations d'urgence.*** Au cours de la période à l'étude, des discussions ont eu lieu entre TCE et LTT sur la meilleure manière de fournir avis et assistance au personnel sur des questions de RFDA surgissant dans des situations d'urgence et ces discussions n'ont pas encore abouti à une conclusion définitive. L'équipe d'évaluation recommande de réserver au moins un poste à temps plein au sein de LTT à cette fin.
397. **Recommandation 7: *La FAO devrait agir de façon proactive en ce qui concerne les questions de RFDA intéressant l'Organisation et lui permettant de progresser sur la voie de la réalisation des objectifs fondamentaux des membres.*** À cet égard, les documents d'orientation préparés pour appuyer la mise en application des Directives volontaires ne devraient pas être assujettis aux contraintes dérivant du caractère consensuel des Directives volontaires, mais plutôt énoncer clairement la position de la FAO sur ces questions, de façon nettement plus spécifique et ciblée. Les orientations devraient être établies secteur par secteur, comme cela est d'ailleurs prévu, car elles ne porteront pas exclusivement sur la gouvernance des terres, mais aussi sur celle des forêts, des pêches et de l'eau, au sein d'un plan stratégique de l'ensemble de l'Organisation.

---

<sup>105</sup> «La vision de la FAO est celle d'un monde libéré de la faim et de la malnutrition, dans lequel l'alimentation et l'agriculture contribuent à améliorer le niveau de vie des populations, **notamment des plus pauvres**, et cela de manière durable en termes économiques, sociaux et environnementaux.» (mots soulignés par nos soins). Cadre stratégique et Plan à moyen terme de la FAO, 2009.

398. **Recommandation 8: Renforcer le rôle de la FAO dans la fourniture d'avis et d'orientations concernant les acquisitions à grande échelle de terres par des investisseurs étrangers.** L'équipe d'évaluation fait sienne la recommandation formulée à ce sujet par le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire, dans son rapport de juillet 2011, selon laquelle le Service des régimes fonciers de la FAO devrait, dans ce domaine, fournir des conseils rationnels aux gouvernements et aux organismes de développement sur la meilleure façon de gérer ce processus, rôle pour lequel la FAO bénéficie d'une crédibilité considérable; cette recommandation préconisait aussi que la FAO mette à profit l'expérience acquise dans la collecte, l'analyse et la publication de données statistiques internationales pour suivre de près la situation. Parallèlement, étant donné que les acquisitions à grande échelle de terres englobant des forêts ou des parcelles boisées deviennent désormais une cause importante de déforestation et que la FAO s'investit fortement dans des programmes de réduction de la déforestation, l'équipe d'évaluation recommande à la FAO d'envisager la possibilité de mettre à profit d'éventuelles synergies entre ses travaux sur les acquisitions à grande échelle de terres et ses activités de lutte contre la déforestation.