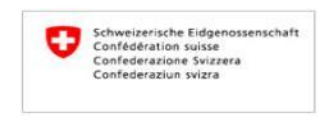




Sécuriser le foncier agro-pastoral et prévenir les conflits agro-pastoraux en Afrique du Centre et de l'Ouest

COLLOQUE RÉGIONAL

N'Djaména, 23-25 novembre 2021



J2 – Session 1 : Quelles démarches et processus développer pour élaborer efficacement des politiques et instruments fonciers adaptés, reconnus et effectivement mis en œuvre par les acteurs dans les territoires ?

Quels enseignements de l'expérience de l'élaboration du Code Rural et de la Politique Foncière Rurale du Niger ?

Vincent BASSERIE - Issa OUSSEINI



PARTIE 1 :

**Quels enseignements
de l'expérience de
l'élaboration du Code
Rural du Niger ?**



L'expérience du Code Rural du Niger : étapes marquantes et genèse du dispositif d'administration de mission spécifique par sa structure et son fonctionnement:

- Comité Ad hoc chargé de l'élaboration du Code Rural 1986 (PM, MAE, IRSH, MJ PTF)
- Comité National du Code Rural: 1989
- Conférence Nationale: 1991 / Commission Développement Rural: synthèse des réflexions = Principes Directeurs d'une Politique de Développement Rural pour le Niger: 1992
- Principes d'Orientation du Code Rural: 1993
- Etude Bilan de 20 années de mise en œuvre des POGR: 2013
- Réunion du CNCR 2014 : Comité Technique chargé de l'organisation des EGFR
- Etats Généraux sur le Foncier Rural: 2018
- Comité Technique chargé de l'élaboration de la politique foncière rurale et du suivi des recommandations des EGFR: 2018
- Décret n° 2021-747PRN/MAG du 9 septembre 2021 portant adoption de la Politique Foncière Rurale (et son 1er plan d'actions quinquennal)

Acteurs majeurs

- Services techniques d'Etat
- Organisations des producteurs (OSC)
- Chefferie traditionnelle
- Institutions de Recherche
- Partenaires techniques et financiers (/biais programmes de développement)

Structures hiérarchisées selon le découpage de l'administration territoriale

- National: CNCR avec son SP/CNCR
- Région: SPR
- Départements: Cofodep
- Commune: Cofocom
- Village/Tribu: Cofob

→ Effets: inclusion, participation, concertation... mais aussi contradictions, frictions, lenteurs...et parfois déficits de compétence dans le portage des initiatives

SP/CNCR = cheville ouvrière , coordonne:

- 1) Le développement institutionnel du dispositif (organisation opérationnelle des acteurs de gouvernance foncière et de la gestion des ressources naturelles aux différents niveaux de la gestion territoriale;
- 2) Les activités de production des textes législatifs et réglementaires relatifs à la gouvernance foncière et à la gestion des ressources naturelles;

Il a une bonne autonomie d'initiative des concertation entre les administrations en charge des questions foncières, les organisations des producteurs ruraux et plus récemment de la société civile en général, les partenaires techniques et financiers, les universités, les bureaux d'études...

Cependant, les initiatives des textes restant conformes aux attributions des ministères sectoriels et des institutions de l'Etat, l'accompagnement du Code Rural n'est réel que sur démarche de l'initiateur.

→ Conséquences, l'arsenal juridique et réglementaire est bien étoffé, mais les hiatus, les incohérences, voire des contradictions existent entre textes.

En fait, on a pas toujours eu à l'esprit la finalité d'élaboration d'un Code Rural

Textes majeurs produits en matière de gestion du foncier agropastoral:

- Décret n°97-007.PRN/MAG/E du 10 Janvier 1997 fixant le statut des **terroirs d'attache des pasteurs**
- Décret 97-6 du 10 janvier 1997 portant réglementation de **la mise en valeur des ressources naturelles rurales**
- Décision A DEC. du 05/10/1998 relative à la réglementation de la **transhumance entre les Etats membres de la CEDEAO**
- Décret n° 2006-230/PRN/MI/D du 28 Juillet 2006 réglementant **la mise en fourrière des animaux errants**
- Ordonnance 2010-029 du 20 Mai 2010 relative au **pastoralisme**
- Décret n°2013-003/PRN/MEL du 04 janvier 2013 déterminant les modalités de fonctionnement des commissions paritaires chargées de la **conciliation dans le règlement des conflits entre agriculteurs et éleveurs**
- Décret n°2013-028/PRN/MEL du 23 Janvier 2013 déterminant les modalités pratiques de **l'inventaire national des espaces pastoraux et des ressources pastorales**
- Décret n° 2016-306/PRN/MAG/EL du 29 Juin 2016 déterminant les normes applicables aux **pistes de transhumance et aux couloirs de passage**
- Décret n° 2016-510/PRN/MAG/EL/ME/DD du 16 septembre 2016 fixant les conditions de **ramassage, de stockage et de commercialisation de la paille** sur toute l'étendue du territoire national **(qui complètent l'existant)**

Que peut-on retenir en matière d'acquis remarquable en ce qui concerne la gestion des espaces agro-pastoraux? Trois (3) dispositions : **les terroirs d'attache (TA), le droit d'usage prioritaire (DUT) et la loi pastorale**

- Les terroirs d'attache: unité territoriale déterminée et reconnue par les us et coutumes et/ou les textes en vigueur.
- Droit d'usage prioritaire: ensemble des droits coutumiers d'occupation, de jouissance et de gestion des ressources naturelles reconnus aux pasteurs sur leur terroir d'attache

Effet majeur: une certaine sécurité d'accès permanent aux ressources naturelles pour le pasteur. Mais au-delà des difficultés de matérialisation physique, des limites ont été relevées: Plusieurs communautés sur un terroir? Concilier la possibilité ouverte à l'enregistrement individuel et le statut domanial des espaces? Le terroir a-t-il la même structure pour un exploitant sédentaire que pour un exploitant mobile?

La loi pastorale semble être d'une portée multiforme et porteuse d'actions ultérieures (Cf. évaluation faite par B. YAMBA): la confirmation du foncier pastoral comme partie intégrante du domaine public de l'Etat, la reconnaissance du pastoralisme comme mode légal de production, le renforcement de la prise de conscience d'une solidarité plus militante pour les éleveurs...

Cependant l'essentiel est attendu dans les textes d'application. Les efforts d'imagination sont d'évidence exigés si l'on sait que le modèle d'Etat que nous développons s'accommode mal de mobilités non contrôlées et régulées.

COLLOQUE RÉGIONAL
N'Djaména, 23-25 novembre 2021



Les innovations dans les pratiques des Cofo quant à la sécurisation foncière : mises au point de démarches concertées, de méthodes et techniques synthétisées en deux (2) manuels:

- **Manuel de procédures des Cofocom et Cofodep de la zone agricole**
- **Manuel de procédures des Cofocom et Cofodep de la zone pastorale**
 - Le fonctionnement institutionnel (composition des Cofo, désignation des membres, outils de gestion des activités...)
 - La sécurisation des droits sur les ressources naturelles en zone pastorale (délimitation de RP, attribution de DUT dans un TA, Concession rurale, publicité foncière...)
 - La gestion des ressources naturelles (Aménagement de RP, conventions locales, gestion des conflits, points d'eau...)
 - L'encadrement des Cofob par les Cofocom et l'encadrement des Cofocom par les Cofodep (guides méthodologiques, suivis, rapports....)
 - La sensibilisation sur le dispositif du code rural (méthodes et outils d'animation et communication continues...)

Pourquoi en dépit des outils et procédures de sécurisation établis, il y a eu peu de réalisations effectives? (Etude bilan de 2013): La nature des demandes? La pertinence des services comme offre? Les capacités techniques, matérielles et financières des Cofos?. Tout cela à la fois

Quelles approches pour faire avancer davantage l'amélioration de la gouvernance foncière et la gestion des ressources naturelles?

S'appuyer sur des planifications territoriales volontaires, explicites sur les moyens et longs termes

- Dans un premier temps les **Schémas d'Aménagements Fonciers** (Régions).. := solution plus immédiate dans sa faisabilité parce que i) décisions locales, ii) se moule dans une pratique déjà systématisée de SRAT, PDR, PDC...
- Dans second temps (et à la suite de plaidoyers et lobbyings des acteurs) d'engagement explicite et global à l'échelle du pays entière: **une politique foncière rurale nationale**

PARTIE 2 :

**Entre continuités et
ruptures :**

**quels enseignements de
l'élaboration de la Politique
Foncière Rurale du Niger**



1. LA DYNAMIQUE D'EMERGENCE DE LA PFRN
2. LE PROCESSUS D'ELABORATION DE LA PFRN
3. BREF SURVOL DU CONTENU DE LA PFRN
4. QUELQUES ENSEIGNEMENTS

COLLOQUE RÉGIONAL
N'Djaména, 23-25 novembre 2021



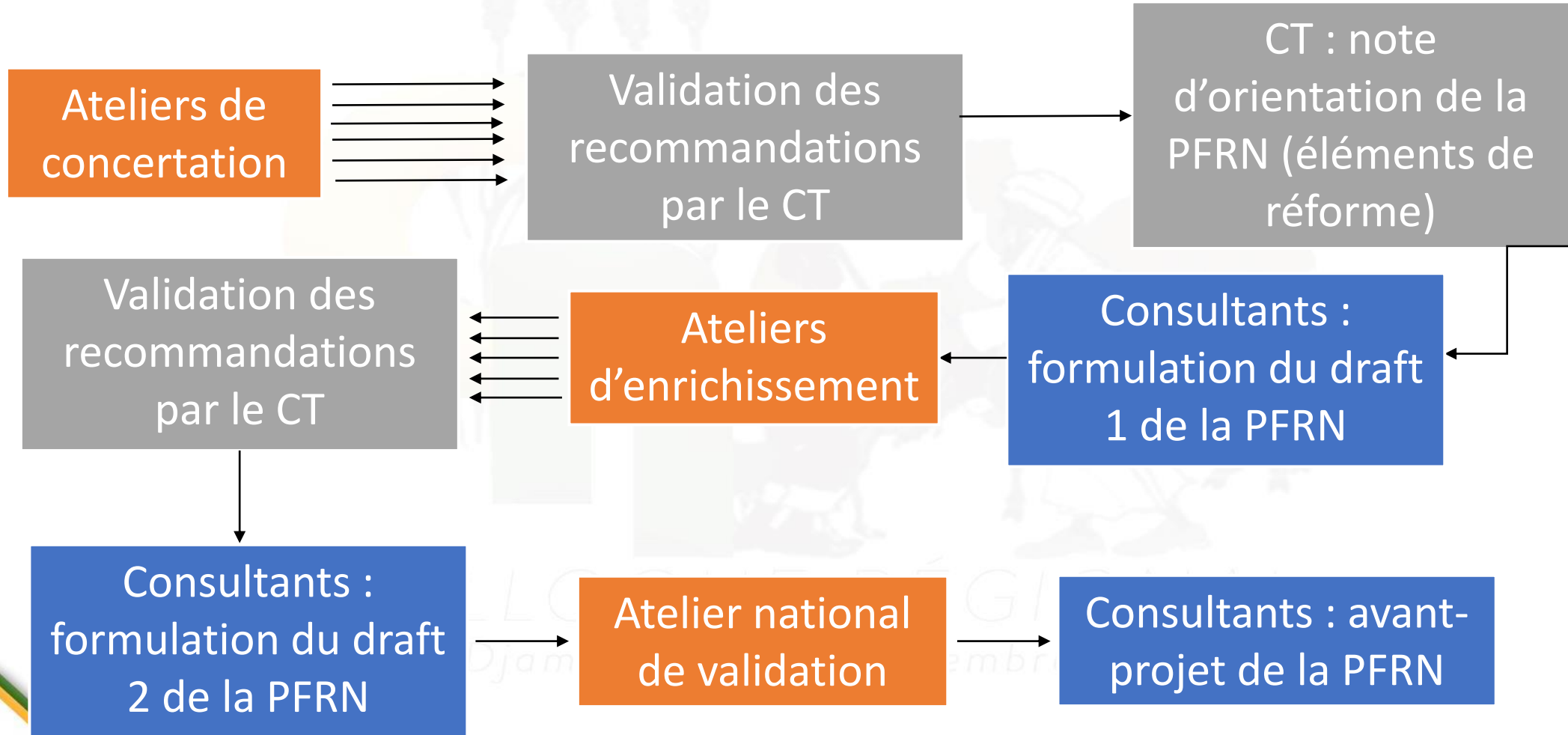
1. LA DYNAMIQUE D'EMERGENCE DE LA PFRN

- **2013** : étude bilan de la mise en œuvre du Code rural
- **2014** : CNCR => révision du Code rural, élaboration d'un document de politique
- **2017** : Comité technique chargé de préparer les EGFR
- **2018** : tenue des EGFR => recommandations et adoption d'1 note d'orientation et 1 feuille de route pour l'élaboration de la PFRN
- **2018** : Comité technique multi-acteurs (CT) chargé du processus PFRN et du suivi des recommandations des EGFR
- **Très forte mobilisation** continue de la société civile et des OPA

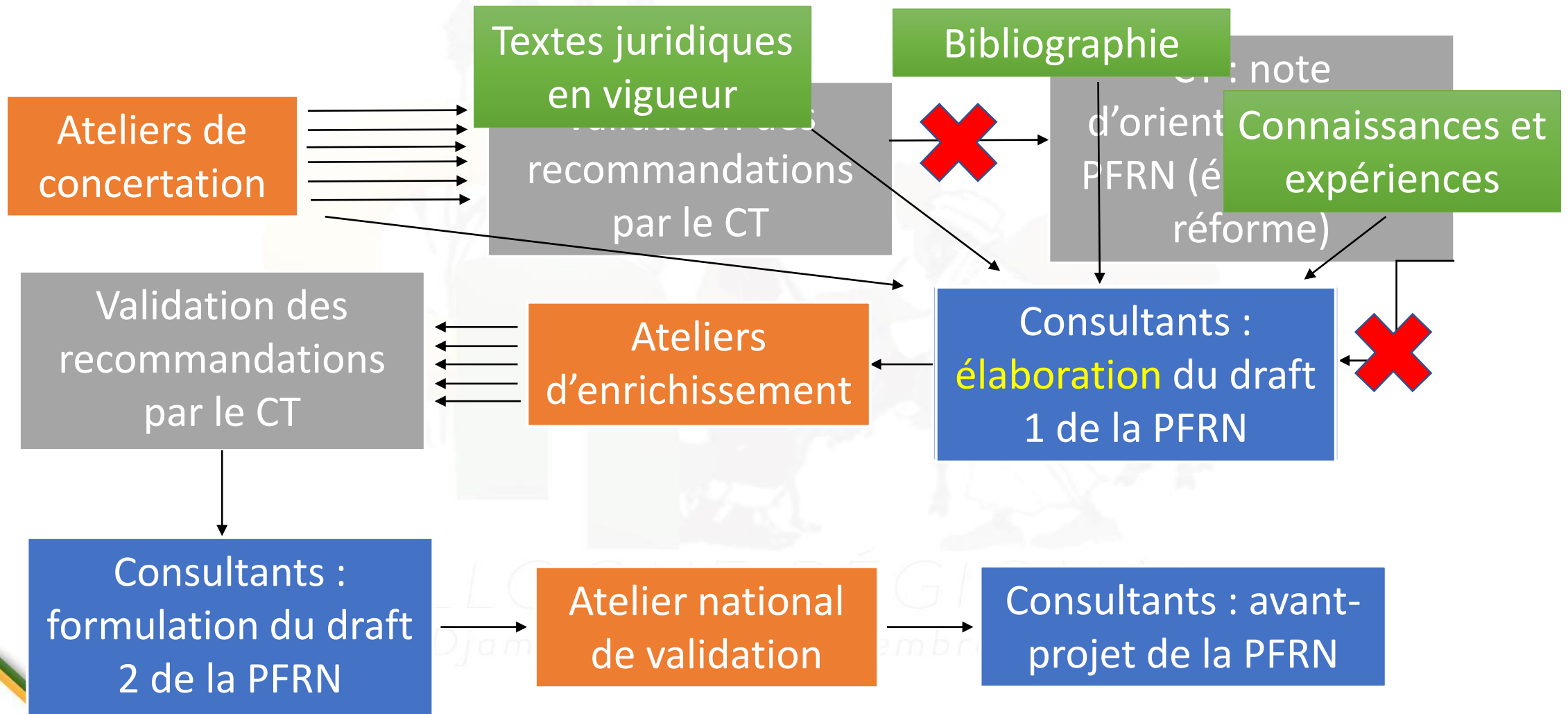
2. LE PROCESSUS D'ELABORATION DE LA PFRN

- **2018 – 2019** : nombreuses réunions du CT ; organisation de nombreux ateliers de concertation (i) régionaux, (ii) thématiques et/ou (iii) catégoriels (ex : chefs traditionnels et magistrats sur la sécurisation du foncier pastoral) => plus de 1000 pers. impliquées
- **2019** : recours à une équipe de consultants chargés de la « formulation » de la PFRN
- Dissociation entre :
 - élaboration : définition des grandes réformes imprimées par la politique foncière
 - formulation : rédaction du document de politique

➤ Processus prévu (simplifié) :



➤ Processus réel (simplifié) :



3. BREF SURVOL DU CONTENU DE LA PFRN

- Orientation n°1 Réorganiser le cadre institutionnel et juridique et améliorer ses performances (4 axes et 21 mesures)
- Orientation n°2 Renforcer l'efficacité et standardiser la sécurisation des droits fonciers légitimes des populations et opérateurs ruraux (3 axes et 22 mesures)
- Orientation n°3 Améliorer la gestion des domaines et des ressources partagées (3 axes et 26 mesures)
- Orientation n°4 Mettre en place des dispositifs efficaces et efficaces de régulation des marchés fonciers et des dynamiques foncières porteuses d'iniquité ou de conflits (4 axes et 23 mesures)



Exemples de mesures liées au foncier (agro-)pastoral

- Réaffirmation et application stricte des principes de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité du domaine public de l'Etat
- Insertion du SP/CNCR dans la gestion du domaine public de l'Etat à vocation pastorale
- Revue des concessions rurales et minières pour garantir la prise en compte effective du droit à la mobilité et du droit d'usage commun des éleveurs
- Priorisation de l'enregistrement sans immatriculation du domaine public de l'Etat à vocation pastorale
- Régulation des cessions marchandes définitives et lutte contre la spéculation et la thésaurisation foncières



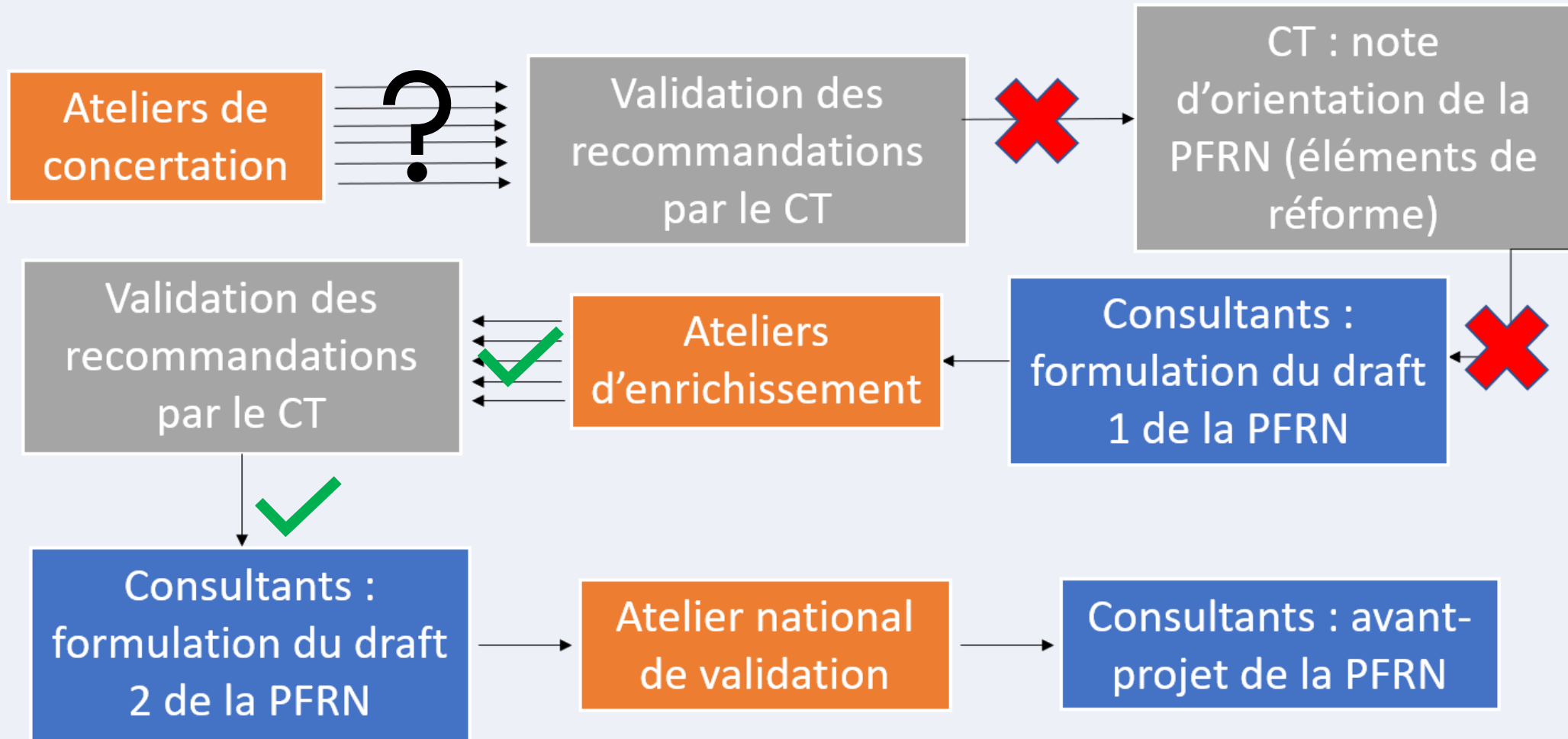
- Maintien de la limite Nord des cultures pluviales, de la vocation et du statut de la zone pastorale
- Dans la zone pastorale, élaboration d'une méthodologie éprouvée, sur la base de tests, de la délivrance de droits d'usage prioritaires assortis de règles de gestion définies aux niveaux national et local
- Identification des actes pris au préjudice de l'État ou des communautés
- Identification des points d'eau non autorisés et des points d'eaux officiels illégalement privatisés et rétrocession de leur gestion aux communautés résidentes à travers des groupes de gestion ;
- Interdiction de la création de villages dans les enclaves pastorales et autour des points d'eau pastoraux en zone agro-pastorale

4. QUELQUES ENSEIGNEMENTS

Une **démarche participative et itérative** permet de réformer significativement un système de gouvernance foncière, **en alliant continuités, innovations et ruptures** : surmonter des résistances aux changements (poids des habitudes, intérêts bien établis (ex : délivrance des actes fonciers))

Les ateliers de concertation doivent être **finement préparés** pour déboucher sur **des résultats exploitables**

- Supports de discussions : diagnostics, propositions précises, ou questions précises
- Supports préétablis de rapportage : tableaux, matrices etc.
- Techniques d'animation, encadrement des discussions



Les plus puissants peuvent lâcher du lest : désaccord des décideurs étatiques sur les mesures de gestion des domaines public et privé de l'Etat, notamment la zone pastorale (au delà de la limite nord des cultures) : édulcoration – mais pas suppression - de mesures

Le présent pèse sur les choix du futur : un axe phare pensé en grande partie pour les éleveurs a été rejeté par les éleveurs : la création du domaine communautaire

- Préserver et sécuriser des réserves foncières ou plus largement les terres sur lesquelles s'exercent déjà des droits d'usage communautaires non sécurisés (domaine privé ou privé de l'Etat)
- Permettre de mettre en place une nouvelle forme de gouvernance locale et multi-acteurs, avec la fixation de règles locales et consensuelles de gestion foncière (conventions locales)

- Définition au niveau national du statut général du domaine communautaire avec des garde-fous : interdiction des ventes et des modifications non autorisées des vocations définies, respect du droit à la mobilité et des droits d'usage commun des usagers, principes de gestion tenant compte de l'ensemble des droits fonciers existants y compris ceux des pasteurs non-résidents et de l'intérêt général ;
 - Autres garde-fous : interventions des Cofocom et Cofodep, validations multi-niveaux...
- => Rejet par les organisations d'éleveurs : sous-représentation des éleveurs au niveau local et connivences entre autorités
- => Plus de temps, prospective participative etc.



**Merci pour votre aimable
attention.**

COLLOQUE RÉGIONAL
N'Djaména, 23-25 novembre 2021



COLLOQUE RÉGIONAL
N'Djaména, 23-25 novembre 2021