

# **ATELIER SUR LES TRAJECTOIRES DES POLITIQUES FONCIERES RURALES EN AFRIQUE DE L'OUEST ET A MADAGASCAR**

**'Processus du Code Rural' du Niger' : Diagnostic,  
enjeux, défis et perspectives nouvelles**



**Du 15 au 19 Janvier 2017 à Saint-Louis (Sénégal)**

**Présenté par : Dr Abouba SAIDOU, DVM, M Sc  
Environnementaliste (GRN)**

# Plan de présentation



- 1 Contexte : situation géo + démo + trajectoire + législation foncière
- 2 Bilan du processus
- 3 Zoom sur le défis d'accaparement des terres
- 4 Zoom sur les menaces de la zone pastorale
- 5 Zoom sur la loi pastorale
- 6 Perspectives: vers une meilleure gouvernance foncière

## 1.1. Contexte particulier du Niger en matière de gestion des ressources naturelles

- Pays le plus sahélien des pays sahéliens

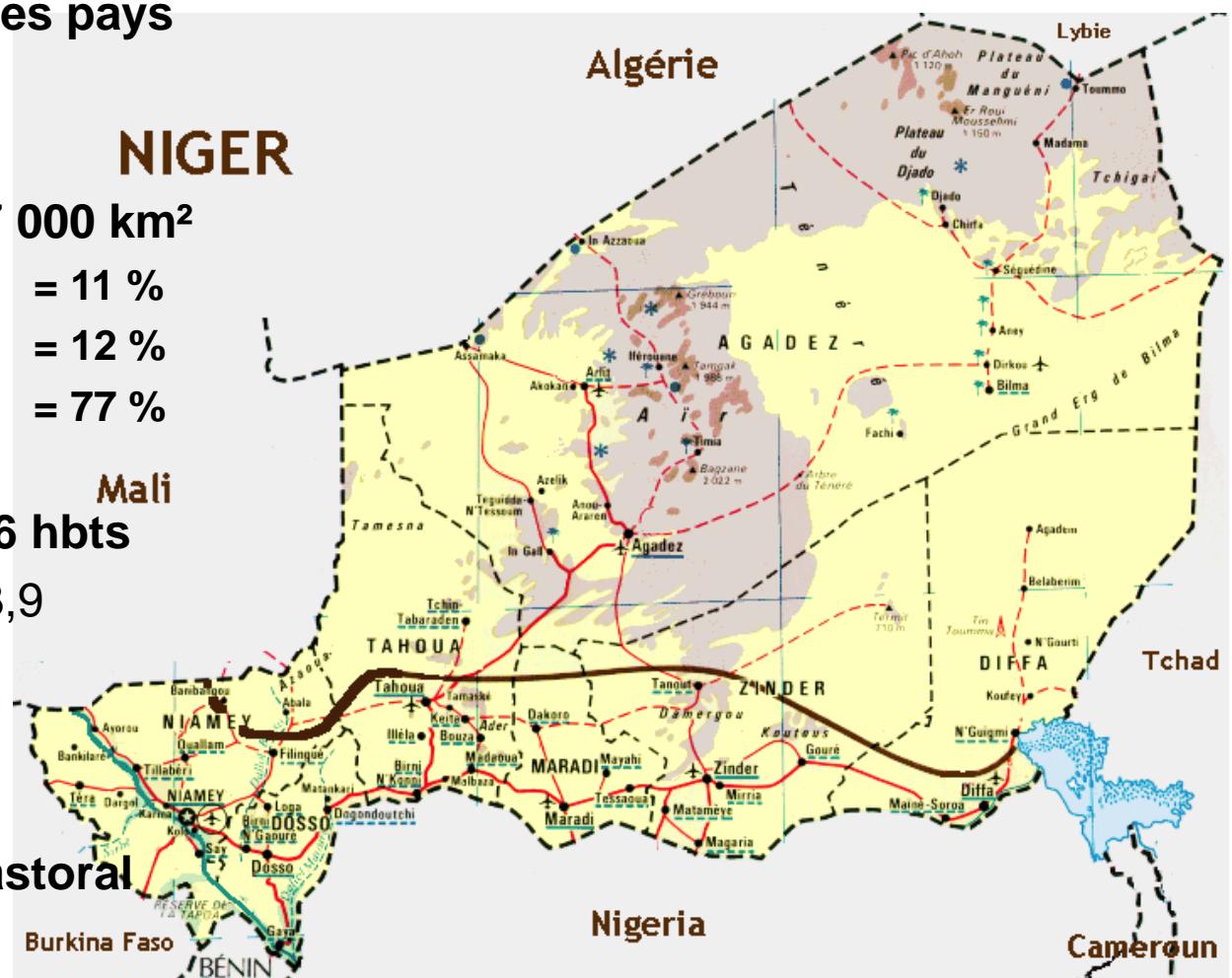
- Superficie = 1 267 000 km<sup>2</sup>

- Zone agricole = 11 %
- Zone agropastorale = 12 %
- Zone désertique = 77 %

- Population = 17 129 076 hbts

- Taux de croix : 3,3- 3,9
- Densité: 13,3 h/km<sup>2</sup>

Niger pays d'élevage pastoral



## 1.2. Trajectoire: les Etapes du Processus

Année	Activités
<b>1982</b>	Séminaire national sur les stratégies d'intervention en milieu rural (Zinder)
<b>1984</b>	Débat national sur la lutte contre la désertification (Maradi)
<b>1985</b>	Débat national sur l'élevage (Tahoua)
<b>1986</b>	La création le 29 mai 1986 d'un comité ad hoc chargé de réfléchir sur l'élaboration d'un Code Rural
<b>1989</b>	Création du Comité National du Code Rural
<b>1990</b>	Le Séminaire national de Guidiguir (1990)
<b>1992</b>	Ordonnance n° 92-030 du 8 juillet 1992 fixant les principes directeurs d'une politique de développement rural pour le Niger.
<b>1993</b>	<b>Adoption de l'ordonnance 93-015 du 2 mars 1993 fixant les Principes d'orientation du Code Rural</b>
<b>1994</b>	Mise en place des Premières Commissions Foncières Mirriah et Mainé)
<b>1998</b>	Processus d'élaboration de la loi pastorale
<b>2004-2005</b>	Avènement de la décentralisation et mise en place des premières Commissions Foncières Communales
<b>2010</b>	<b>Adoption de l'ordonnance relative au pastoralisme</b>
<b>2013</b>	Bilan de 20 ans de mise en œuvre du Code Rural
<b>A partir de 2014 à aujourd'hui</b>	<p>Démarrage du processus de réforme :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tenue de deux sessions du CNCR (2014 et 2017)</li> <li>• Mise en place du Comité chargé de préparer les états généraux du foncier</li> </ul>

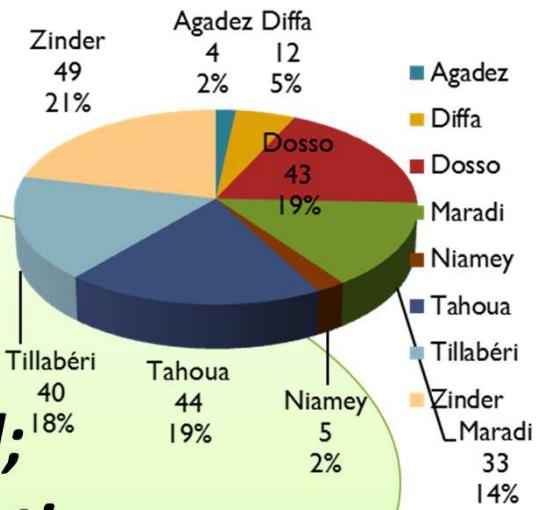
## 1. 3. Contexte Législation Foncière

- Le Gouvernement du Niger a adopté en 1993 les principes d'orientation du Code Rural (ordonnance 93-015 du 2 mars 1993) comme instrument de base d'une politique foncière rurale (comme recommandé par les PDPDR, 1992-030).
- Il vise la **sécurisation foncière** des opérateurs ruraux, **l'organisation du monde rural**, la **gestion rationnelle et durable** des ressources naturelles et l'**aménagement foncier**
- **Etapes clés du Processus Code rural**
  - Mise en œuvre = '*Processus du Code Rural*'
  - Etude – bilan après 20 ans de mise en œuvre avec pour objectif de faire le bilan et proposer des mesures d'amélioration de la politique foncière
  - Organisation d'Etats généraux avec pour objectif animer un débat populaire sur un état des lieux de la gouvernance foncière et déboucher sur des recommandations et une note d'orientation pour une PF

## 2. Bilan de mise en œuvre du Code Rural



- *Dispositif juridique;*
- *Dispositif institutionnel;*
- *Gestion foncière et sécurisation;*
- *Enjeux et défis actuels.*



## Bilan : constats sur le plan juridique & institutionnel

### Sur le plan juridique

- ❖ Existence d'un arsenal juridique du foncier rural riche et varié qui comporte plusieurs textes législatifs et réglementaires dont certains datent de la période coloniale.
- ❖
- ❖ Incohérences entre certains textes législatifs et réglementaires et le caractère inopérant de certaines dispositions.
- ❖ Contradictions entre les textes législatifs ou réglementaires,
- ❖ insuffisance d'application de certaines dispositions des textes législatifs et réglementaires en l'absence de mécanismes de contrôle ou de sanction

### Sur le plan institutionnel

- ❖ Une couverture acceptable du pays en COFO
- ❖ Le dysfonctionnement des institutions publiques en charge de la gestion du foncier notamment le CNCR et ses démembrements, avec des ressources humaines insuffisantes;
- ❖ Faiblesse de l'exercice de contrôle de conformité et de suivi-évaluation des COFO dont les maillons de base (les COFOB) sont très peu étoffés.
- ❖ Les autres maillons (COFOCOM, COFODEP), ne fonctionnent bien que lorsqu'ils bénéficient de l'appui d'un projet en cours dans leur espace de compétence.

## Bilan (suite): Sécurisation des ressources

### Sur la sécurisation des ressources partagées

- ❖ 771 aires de pâturage, enclaves pastorales et aires de repos totalisant 305 554 ha ;
- ❖ 29 forêts classées et forêts protégées totalisant 13 865 ha ;
- ❖ Méconnaissance du domaine public de l'Etat (non inventorié)
- ❖ Retard dans l'élaboration des SAF;
- ❖ dysfonctionnements croissants dans les modes d'accès aux ressources
- ❖ entraves à l'accès à ces ressources, notamment pour les plus démunis et l'aggravation des risques de conflits;
  
- ❖ Réalisations (entre autres):
  - ✓ 28 710 dossiers de détention coutumière pour 39 564 ha ;
  - ✓ 4 805 titres de droit de propriété portant sur 39 447 ha.

### Sur la sécurisation des ressources privées

- ❖ Les périmètres de cultures de contre-saison : statuts fonciers, aménagement et équipement, mesures de sécurisation et de pérennisation pas suffisamment clarifiés
- ❖ La gestion des AHA réalisés par l'État et ses partenaires (suscitent de plus en plus des préoccupations de tout genre)

**Le financement du processus: PTF / BN**

## Bilan (suite): Enjeux et défis nouveaux

### Enjeux et défis

1. Connaissance limitée des domaines de l'État et des Collectivités Territoriales ;
2. Croissance démographique et pression sur les ressources naturelles, notamment foncières ;
3. Saturation des terres agricoles ;
4. **Accaparement des terres pastorales, massifs forestiers, terres agricoles ;**
5. **Avancée du front agricole au-delà de la limite nord des cultures ;**
6. Expansion de l'exploitation minière et activité de production ;
7. Problème de clarification des statuts fonciers des terres avant leur aménagement ;
8. Multiplication des exploitations familiales non viables ;
9. Lotissement anarchique des terres rurales péri-urbaines ;
10. Accès difficile des femmes et des jeunes au foncier ;
11. Autorisation des nouveaux défrichements ;
12. Accès des populations insulaires à la terre ;

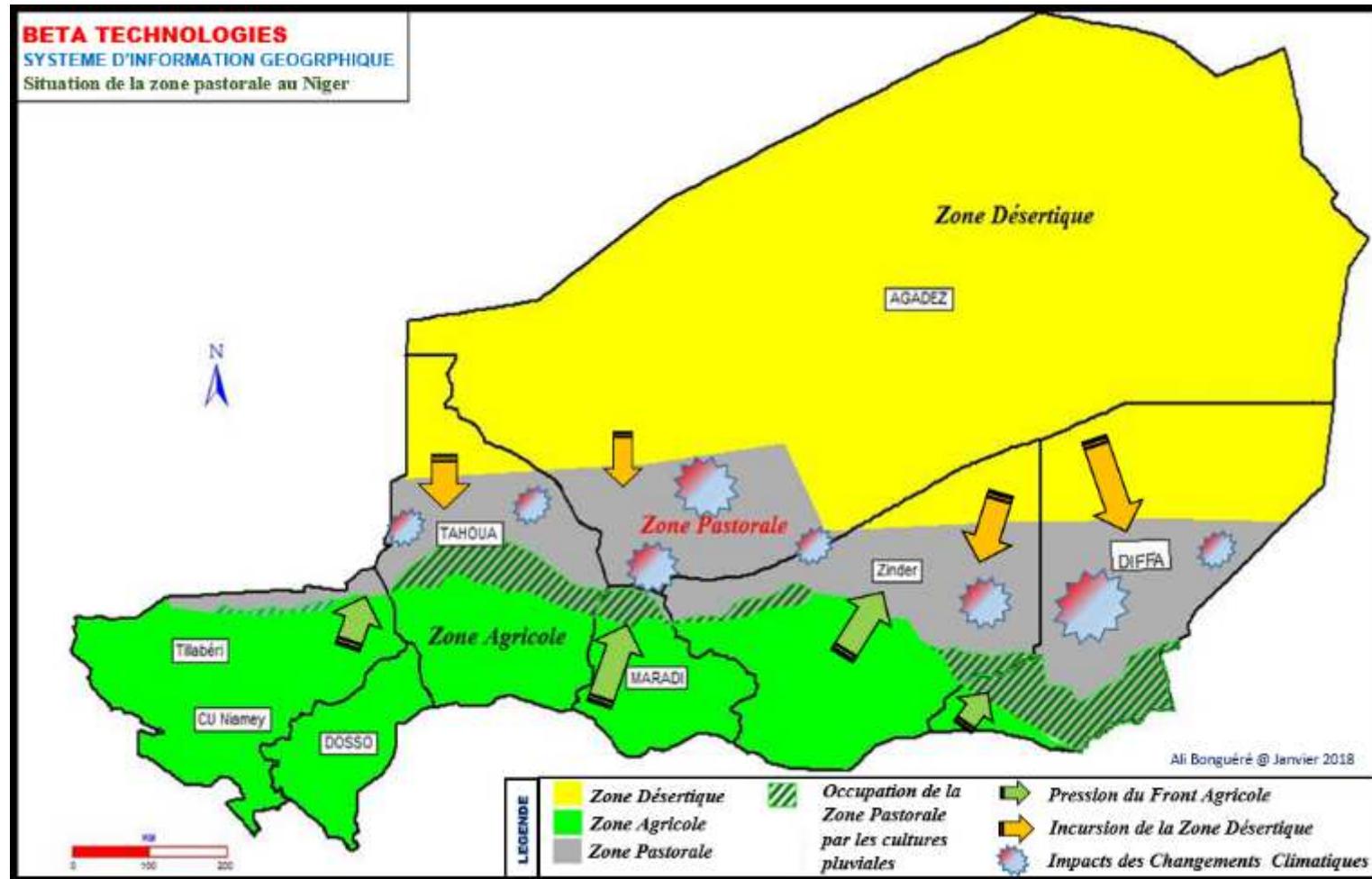
## **Zoom sur le défi n°4 Accaparement des terres pastorales, massifs forestiers, terres agricoles ;**

### **Causes & Conséquences**

- La démographie galopante des villes consécutive aussi bien de la forte natalité que de l'exode rural massif ; par exemple, Niamey a évolué de 242 973 habitants en 1977 à 398 365 en 1988, 674 950 en 2001 et en 2012 à 1 011 277 dont 50,41 % de femmes (RGP/H, 2012).
  - Besoin des urgent de ressources financières des communes
  - Introduction en 2007 suite aux réformes qui autorisent les privés à procéder à des lotissements en lieu et place de l'autorité communale;
  - Ruée des opérateurs sur les terres rurales situées aux alentours des villes: Les sociétés immobilières fleurissent et font des affaires colossales au détriment des paysans ;
- **Conséquences**
  - des conflits fonciers entre chefs coutumiers et leurs propres communautés ;
  - des conflits entre agriculteurs et éleveurs par rapport à la propriété des espaces pastoraux ;
  - les pertes irréversibles de capital productif condamnant ainsi toute une génération à fuir les villages pour aller grossir la ville sans emploi ni lendemain ;

Année	Nombre de titres fonciers	Superficie totale (ha)	Superficie moyenne (ha/titre)
2009	91	6 525	71,7
2010	65	2 235	34,38
2011	44	2 921	66,39
2012	112	5 924	52,89
2013	103	9 434	91,59
2014	175	11 121	63,55
2015-août	64	4 715	73,67
<b>Totaux</b>	<b>683</b>	<b>44 151</b>	<b>64,64</b>

## Zoom sur l'avancée du front agricole au-delà de la limite nord des cultures



Cette zone est consacrée par la loi 61-05, reconfirmée par l'ordonnance 029-10  
Elle est le poumon de l'élevage pastoral

### Les Menaces sur la zone pastorale

- Au SUD
- A l'intérieur
- Au Nord

# Zoom sur le Processus d'élaboration de l'Ordonnance

- Processus participatif, itératif, inclusif étalé sur 12 ans (lancement en juin 1998 et adoption en mai 2010)
- Implication et mobilisation de tous les acteurs notamment les éleveurs, leurs associations, les coopératives de producteurs, les élus, les techniciens...
- Plusieurs dizaines d'ateliers (nationaux, régionaux, locaux) d'échanges et d'enrichissement du projet de texte

Zoom sur le Processus d'élaboration de l'Ordonnance (suite)

## Les idées fortes de l'Ordonnance

- la reconnaissance de la mobilité pastorale comme un droit fondamental des éleveurs, pasteurs nomades et transhumants. Droit reconnu et garanti par l'Etat et les collectivités territoriales (*article 3*) ;
- la consécration du statut domanial des ressources pastorales (les points d'eau, les enclaves pastorales et les aires de pâturage, les pistes, chemins et couloirs de passage, les terres salées, les bourgoutières publiques établies le long des cours d'eau) (*article 54*) ;
- l'interdiction de toute forme d'appropriation exclusive de l'espace pastoral relevant du domaine public de l'Etat ou des collectivités territoriales ; En particulier, aucune concession rurale ne peut y être accordée si elle a pour effet d'entraver la mobilité des pasteurs et leurs troupeaux ainsi que leur accès libre aux ressources pastorales (*article 5*).

## Zoom sur le Processus d'élaboration de l'Ordonnance (suite)

### -Implication des OSC

### - Elaboration et adoption des Décrets d'Application

#### Implication des OSC

La persistance du débat pour l'adoption de la loi sur le pastoralisme, l'antagonisme entre communautés, les conflits d'intérêts par rapport à l'accès aux ressources naturelles et les systèmes de productions ont entraînés une plus grande implication des OSC pastorales à travers:

1. le plaidoyer, le lobbying, l'organisation d'ateliers et même de caravane de sensibilisation;
2. Création de cadres d'échanges et de promotion comme la tribune pastorale qui regroupait aussi bien les OSC que tous les acteurs.

#### Vulgarisation / Elaboration de décrets d'application

Un comité de vulgarisation de l'Ordonnance et élaboration des décrets a été mis en place (Arrêté n° 38 MEL/SG du 09 Novembre 2011); 7 projets de décrets élaborés:

1. Projet de décret de création et classement d'une réserve stratégique de pâturage dans la région de Tillabéri et fixant les modalités de son utilisation ;
2. **Projet de décret déterminant les modalités pratiques de l'inventaire national des espaces pastoraux et des ressources pastorales ;**
3. **Projet de décret fixant les conditions de ramassage, de stockage et de commercialisation de la paille sur toute l'étendue du territoire national ;**
4. **Projet de décret déterminant les modalités de fonctionnement des commissions paritaires chargées de la conciliation dans le règlement des conflits entre agriculteurs et éleveurs ;**
5. **Projet de décret déterminant les normes applicables aux pistes de transhumance et aux couloirs de passage ;**
6. Projet de décret portant création, attributions, composition, et fonctionnement du Comité National de Transhumance (CNT) ;
7. Projet de décret déterminant les conditions d'octroi des autorisations de mise en valeur des ressources foncières pastorales.



## Vers une meilleure gouvernance foncière: EGFR

### 1. Quelques Recommandations en perspective des EGFR



### 2. Vers la formulation d'une politique foncière appropriée

- Prendre les mesures nécessaires en vue de mettre un terme au phénomène d'accaparement de terres, de privatisation des pâturages à travers le phénomène d'érection de ranchs privés en zone pastorale et autres enclosures sauvages des pâturages.
- Mettre un terme aux lotissements anarchiques entrepris par les communes.
- Mettre fin à l'interventionnisme et à l'injonction des acteurs politiques dans la gestion des questions foncières.
- Dynamiser les structures de mise en œuvre du Code Rural ;
- Mettre en place un observatoire multi-acteur pour le foncier.

- Convenir d'une vision et des orientations stratégiques pour cette politique foncière;
- Etablir une feuille de route pour la formulation d'une politique foncière;
- Poursuivre les consultations (post-EG) pour alimenter le processus.



MERCI DE VOTRE ATTENTION

