



**Compte-rendu de l'atelier national de sensibilisation et développement des capacités sur les directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicable aux terres, aux pêches et aux forêts dans un contexte de sécurité alimentaire nationale**



Atelier soutenu par



Janvier 2014

*Ce rapport est basé sur les discussions et les travaux l'atelier de diffusion 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, qui s'est tenue à Niamey, du 28 au 30 janvier 2014. Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du /des auteur (s), et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.*

*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

<b>Introduction .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Déroulement des travaux de l'atelier .....</b>	<b>3</b>
1.1. Les allocutions officielles .....	3
1.2. Mise en place du bureau de séance .....	5
<b>2. Les communications et débats lors de l'atelier .....</b>	<b>5</b>
2.1. Articulation entre les DV et la déclaration de l'Union Africaine sur les politiques foncières (CLD).....	5
2.2. Sur les directives volontaires .....	5
2.3. Les enjeux actuels pour le Code Rural et l'apport des DV .....	6
2.4. Les enjeux et défis des politiques foncières en Afrique .....	7
<b>3. Synthèse des résultats des travaux des groupes.....</b>	<b>7</b>
3.1. Résultats du Thème 1 : Quelle lecture les participants font-ils des opportunités, enjeux et défis de la gouvernance foncière tel qu'identifiés par le bilan de la politique foncière rurale ? .....	8
3.1.1. Le dispositif juridique .....	8
3.1.2. Le dispositif institutionnel.....	9
3.1.3. Le dispositif de sécurisation foncière .....	10
3.1.4. L'aménagement foncier .....	10
3.2. Résultats du Thème 2 : Quelle utilisation faire des Directives Volontaires pour améliorer la gouvernance foncière et la sécurité alimentaire au Niger, en cohérence avec le CLD de l'UA ? .....	11
3.3. Résultats du Thème 3 : Réflexion sur l'opérationnalisation des conclusions du bilan, avec l'apport des DV et du CLD, en impulsant un processus de dialogue inclusif .....	12
<b>4. Communiqué final et cérémonie de clôture de l'atelier.....</b>	<b>13</b>
4.1. Communiqué final de l'atelier.....	13
4.2. Cérémonie de clôture de l'atelier .....	14
<b>Annexe 1 : Résultats des travaux de groupe tels que présentés en plénière .....</b>	<b>15</b>
<b>Annexe 2 : Liste des participants .....</b>	<b>24</b>
<b>Annexe 3 : Liste des communications et documents partagés par les participants à l'atelier.....</b>	<b>25</b>

# Introduction

Du 28 au 30 janvier 2014, s'est tenu à l'Hôtel Sahel de Niamey l'Atelier national de sensibilisation et développement des capacités sur 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*.

Soutenu et financé par l'Union Européenne et la Coopération Française, l'atelier a été organisé par le Ministère de l'Agriculture et la FAO, en collaboration avec le Secrétariat Permanent du Code Rural.

Présidé par le Secrétaire Général Adjoint du Ministère de l'Agriculture, au nom du Ministre de l'Agriculture, l'atelier avait pour objectif de discuter des enjeux et des opportunités d'amélioration de la gouvernance foncière ainsi que de l'utilisation des Directives volontaires et des initiatives régionales africaines dans le cadre du bilan des 20 ans du Code Rural.

Les objectifs spécifiques de l'atelier sur les Directives Volontaires (DV) sont les suivants :

- Sensibiliser les acteurs sur les DV et les initiatives régionales et nationales en matière de foncier ;
- Discuter des défis de la situation actuelle de la gouvernance foncière ;
- Evaluer le bilan des 20 ans du Code Rural sous l'angle des DV et des initiatives régionales ;
- Discuter la complémentarité et les synergies entre les DV, les processus continentaux (initiative africaine pour les politiques foncières en Afrique), régionaux et les dynamiques foncières au Niger ;
- Identifier les phases de l'opérationnalisation des conclusions du bilan avec l'apport des DV et de l'initiative panafricaine ;
- Etablir un dialogue permanent et continu entre les acteurs intervenant dans le domaine du foncier.

Ont pris part à cet atelier des représentants de l'administration nigérienne, des secrétaires permanents régionaux et départementaux du Code Rural, des représentants de la chefferie traditionnelle, des élus locaux, des organisations de la société civile, du monde académique et de la recherche, du secteur privé, des partenaires techniques et financiers, des institutions régionales et internationales.

## 1. Ouverture de l'Atelier

### 1.1. Les allocutions officielles

La cérémonie d'ouverture de cet atelier a été marquée par cinq (5) interventions dont on retiendra les aspects suivants :

**1) Allocution introductive du Secrétaire Permanent National du Code Rural.** Il a relevé que la rencontre coïncide avec l'étude sur le bilan des 20 ans de mise en œuvre du Code Rural dont les principales conclusions s'intègrent bien aux dynamiques régionales et internationales en matière de gouvernance foncière. Faisant une mention spéciale à la FAO d'avoir choisi le Niger pour la tenue de ce premier atelier national sur les DV, il a tenu à réitérer toute sa reconnaissance à l'endroit des partenaires techniques et financiers qui appuient le Niger dans la mise en œuvre de sa politique foncière rurale. Il a enfin demandé aux participants de suivre l'atelier avec intérêt, et de contribuer aux différents échanges en vue de s'approprier les DV.

**2) Intervention du Représentant de la FAO.** Il a tenu à rappeler que l'atelier bénéficie du soutien financier de la France et l'Union Européenne. Il a ensuite souligné que les questions foncières font partie des activités prioritaires de la FAO qui mène un effort global de lutte contre la faim et la pauvreté et offre un forum neutre de coopération. C'est pourquoi, pour la FAO, le présent atelier participe de la volonté d'appuyer le processus de gouvernance foncière en cours au Niger et de contribuer à apporter des éclairages nouveaux, grâce non seulement aux Directives volontaires, mais aussi au Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique.

**3) Allocution du Représentant de la Coopération Française.** Il a souligné que la France a soutenu activement la négociation et la finalisation des Directives volontaires en tant que cadre international de références partagées, susceptible d'assurer un accès plus sûr et plus équitable à la terre. Les Directives encouragent les Etats à élaborer leurs propres stratégies, politiques et projets de gestion des terres et des ressources dans le cadre de processus de consultations. Dans le même sens, la France soutient également le Code Rural du Niger, outil novateur de gestion foncière, car il permet la reconnaissance des droits coutumiers des agriculteurs et des éleveurs et la prévention des conflits. Il a souhaité que les travaux de cet atelier sur les Directives contribuent à la réflexion sur la mise en œuvre du Code Rural nigérien.

**4) Intervention de la Représentante de l'Union Européenne.** Elle a rappelé les appuis de l'Union Européenne aux initiatives pour la gouvernance foncière. L'Union Européenne a financé 92 projets sur le foncier depuis 2004 dans divers domaines de coopération, à savoir la législation et la réglementation, la réforme de l'administration publique pour la gestion des terres, la gestion durable des ressources naturelles, la décentralisation et les institutions locales, la mise en valeur du rôle de la société civile, la médiation et la résolution des conflits. Au niveau international, la Commission soutient le travail de la FAO, de la Land Policy Initiative (LPI) et de l'International Land Coalition (ILC).

**5) Discours d'ouverture du Ministre d'Etat, Ministre de l'Agriculture.** Il a été prononcé par le Secrétaire Général Adjoint du Ministère de l'Agriculture. Il s'est réjoui de la tenue de l'atelier à un moment où le Gouvernement, sous l'impulsion de Son Excellence M. Issoufou Mahamadou, Président de la République, et Son Excellence M. Brigi Rafini, Premier Ministre, met en œuvre l'initiative 3N « les Nigériens Nourrissent les Nigériens » dont l'objectif global est de « mettre les nigériens à l'abri de la famine et leur garantir les conditions d'une pleine participation à la production nationale et à l'amélioration de leurs revenus ». L'atelier se tient à un moment où le Gouvernement a obtenu du Directeur Général de la FAO, M. Graziano da Silva, une attestation pour la réalisation de progrès substantiels vers l'atteinte du premier objectif du millénaire pour le développement. Coïncidant avec le bilan des 20 ans de mise en œuvre des principes d'orientation du Code rural, cet atelier se tient aussi à un moment où, au niveau sous-régional et continental, des programmes et politiques de sécurité alimentaire sont élaborés et mis en œuvre avec des composantes sur le foncier et la gestion des ressources naturelles. Tous ces processus doivent s'enrichir mutuellement. De ce point de vue, le présent atelier offre l'opportunité au Niger de renforcer les capacités des acteurs, de formuler des recommandations d'actions pour améliorer le processus et l'efficacité de la gouvernance foncière. En conclusion le représentant du Ministre a pris un engagement important en ces termes : « *je puis vous assurer [de] la tenue dans les jours à venir de la réunion du Comité National du Code Rural [qui] permettra de donner une nouvelle impulsion à la gestion foncière et d'assurer un portage politique approprié aux conclusions et recommandations de vos travaux* ».

## **1.2. Mise en place du bureau de séance**

Le bureau de séance pour la conduite des travaux de l'atelier a été mis en place comme suit :

- Président : M. Alhou Abey Bazou, SPN/Code Rural ;
- Vice-président : M. Djbril Malam Kalla, maire de la commune rurale de Chétimari ;
- 1<sup>er</sup> rapporteur : M. Laouali Sama, représentant du Ministère de l'Elevage ;
- 2<sup>ème</sup> rapporteur : M. Baoua Ibrahim, représentant du Ministère des Finances.

Un facilitateur, Dr Sabou Ibrahim, a été chargé de la modération de l'atelier et a contribué à réunir dans le présent rapport les interventions et travaux des participants à l'atelier.

## **2. Les communications et débats de l'atelier**

Les communications ont porté sur:

- Le contenu des Directives volontaires, leur processus d'élaboration et le soutien de la FAO à leur diffusion et mise en oeuvre;
- L'amélioration de la gouvernance foncière en Afrique de l'ouest : enjeux actuels et défis pour le futur ;
- Le cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique développés par la Commission de l'Union Africaine (CUA), la Commission Economique pour l'Afrique (CEA) et la Banque Africaine de Développement (BAD);
- Les principes et fondements du Code Rural du Niger ;
- Les transferts et autres modifications des droits fonciers (section 4 des DV) : focus sur les mécanismes de reconnaissance et/ou de formalisation des droits ;
- Le bilan de 20 ans du Code rural et les perspectives de sa mise en œuvre.

Ces présentations ont nourri des débats qui ont abordés les 4 thèmes principaux que forment les parties 2.1. à 2.4.

### **2.1. Articulation entre les DV et la déclaration de l'Union Africaine sur les politiques foncières**

Les débats suite aux présentations sur les DV et les CLD ont permis d'établir qu'ils sont des outils complémentaires, élaborés en synergie. Les DV s'attachent davantage à la gouvernance des régimes fonciers et les CLD à la politique foncière.

Les DV et CLD sont des références, des principes et/ou des normes pour assister les Etats et les acteurs concernés dans la formulation, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des processus fonciers. Ce sont donc des outils pour améliorer les politiques foncières et la gouvernance foncière.

Les DV et CLD offrent l'opportunité d'établir un partenariat rénové dans le domaine de la gouvernance foncière. Ce partenariat peut se traduire en premier lieu par un appui technique et financier pour la conduite à terme des initiatives sur les questions foncières.

### **2.2. Sur les directives volontaires**

Les participants ont soulevé la question de la portée des Directives volontaires. Cela a été l'occasion d'explicitier que les Directives ne remettent pas en cause les législations nationales ou traités internationaux, mais elles deviennent applicables dès lors que les Etats décident de les intégrer dans leur propre législation. Par exemple, les Directives volontaires

relatives à une alimentation adéquate<sup>1</sup> sont devenues applicables au Brésil car elles ont été adoptées dans une loi-cadre.

Les Directives pour une gouvernance responsable des régimes fonciers constituent aussi un outil pour la société civile pour interpeler les Etats sur des problématiques de gouvernance. Elles peuvent ainsi être utilisées pour améliorer la gouvernance foncière au Niger en tant qu'outil de dialogue avec le gouvernement et en tant qu'outil de référence pour le gouvernement sur les questions foncières.

Les participants se sont interrogés sur l'état de la diffusion des Directives dans le monde. En effet, afin de permettre l'appropriation des Directives par les populations, la FAO s'emploie à organiser des ateliers de diffusion et à préparer des outils de communication et de formation disponibles sur le site internet. De plus, les Directives ont été traduites dans certaines langues non officielles telles que le Viet, le Lao, le Khmer ou le Turc grâce à des actions de la société civile ou de gouvernement auxquelles la FAO a donné un appui.

Plusieurs participants se sont interrogés sur la définition des droits fonciers légitimes. Les DV encouragent les Etats à reconnaître les droits fonciers légitimes, c'est-à-dire des droits fonciers reconnus par les populations, et qui, parfois, ne sont pas reconnus par le droit positif. Cette position en faveur des droits fonciers légitimes doit servir de source d'inspiration pour définir un mécanisme approprié permettant d'identifier, de protéger les droits fonciers légitimes et de s'inscrire dans une logique de formalisation juridique de ces droits.

Les DV couvrent les secteurs de production suivants : agriculture, élevage, forêts et pêches. L'eau est abordée dans le préambule des Directives mais il a été décidé de laisser cette thématique en dehors des négociations afin qu'un accord politique sur les régimes fonciers puisse être négocié.

Les DV vont dans le sens de la protection de l'agriculture familiale en demandant que la sécurisation foncière de ces exploitations soit assurée et en proposant des mesures pour accompagner des investissements fonciers à grande échelle s'inscrivant dans le respect des droits fonciers légitimes des populations affectées.

### **2.3. Les enjeux actuels pour le Code Rural et l'apport des DV**

Les participants ont souligné la persistance des défis qui ont conduit à la mise en place du Code Rural et l'émergence d'enjeux nouveaux pour le Code Rural : il convient de prendre en charge ces défis et enjeux. Différents problèmes ont été cités :

- L'occupation et la vente des terres pastorales ;
- Les femmes peuvent avoir un accès difficile au foncier du fait de la mauvaise interprétation et application de certaines mesures du droit islamique, mais aussi du fait de certaines pesanteurs culturelles. Cette difficulté est moindre autour et dans les villes car la croissante marchandisation des terres permet aux femmes de s'acheter des terrains. En milieu rural, le manque de moyen des femmes pour sécuriser leurs terres persiste ;
- Les risques anticipés en cas de transfert des ressources foncières aux collectivités territoriales (en effet le transfert risque d'accélérer la vente des terres agricoles et pastorales pour réaliser des lotissements) ;
- Le financement des structures du Code Rural ;

---

<sup>1</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 en novembre 2004 par le conseil de la FAO.

- La place des autorités coutumières dans la gestion foncière : une des présentations a souligné l'inégalité de la gestion coutumière, d'un autre côté la gestion moderne n'a pas non plus fait la preuve de son efficacité. Le Niger doit travailler à renforcer l'articulation entre la sécurisation foncière, le processus de décentralisation et la gestion coutumière du foncier par les chefs traditionnels.

Le processus de bilan vise à fixer des nouveaux objectifs et mécanismes pour prendre en charge les enjeux et défis actuels du Code Rural et mobiliser des partenaires techniques et financiers pour appuyer le Code Rural, comme la FAO et le Secrétariat du LPI. Au cours des débats, les pistes de travail prioritaires identifiées sont : l'élaboration d'une politique foncière globale, comprenant une politique pour le foncier rural, la mise en place d'une seule structure en charge de la gestion foncière, la révision du dispositif juridique et le renforcement des capacités afin de rendre les structures opérationnelles à tous les niveaux.

Pour les présentateurs du bilan des 20 ans, le processus de bilan devrait se poursuivre par l'approbation des principales recommandations du bilan par les décideurs politiques. Ces recommandations devraient faire l'objet d'une validation lors d'un atelier national. Une éventuelle réforme de la politique foncière devrait impliquer une large concertation des acteurs. Conformément à l'option promouvant des institutions appropriées et aptes à assumer leur mandat, les DV et CLD peuvent contribuer à l'amélioration de l'administration foncière à travers la mise en place d'un système de production, de gestion et circulation des informations foncières ainsi que l'établissement d'un dispositif fonctionnel de suivi-évaluation (prenant en compte l'ensemble des besoins y compris ceux liés à la formation).

Enfin, utiliser les DV et les CLD pour améliorer le dispositif du Code Rural implique de vérifier la cohérence entre les instruments nationaux et ces outils (DV et CLD) et de proposer des mesures pour remédier aux éventuels écarts.

#### **2.4. Les enjeux et défis des politiques foncières en Afrique**

En Afrique de l'Ouest de manière globale, la production agricole croît plus vite que la population. Ce n'est pas le cas au Niger. Ceci implique d'optimiser la gestion foncière, et en particulier l'aménagement foncier, et d'améliorer la gouvernance foncière pour faciliter l'atteinte des objectifs de sécurité alimentaire.

### **3. Synthèse des résultats des travaux des groupes**

Après les débats en plénière, trois groupes ont été constitués avec pour mandat d'approfondir les réflexions sur les questions suivantes :

- **Thème 1** : Quelle lecture les participants font-ils des opportunités, enjeux et défis de la gouvernance foncière tel qu'identifiés par le bilan des politiques foncières rurales ?
- **Thème 2** : Quelle utilisation faire des Directives volontaires pour améliorer la gouvernance foncière et la sécurité alimentaire au Niger, en cohérence avec le Cadre et les Lignes Directrices de l'UA ?
- **Thème 3** : Réflexion sur l'opérationnalisation des conclusions du bilan, avec l'apport des DV et du CLD, en impulsant un processus de dialogue inclusif.

Quels seraient les objectifs et les axes d'un plan d'actions pour opérationnaliser le bilan avec l'apport des DV et CDL. Quelles seraient les principales phases de mises

en œuvre ? Quelles pourraient être des modalités de participation, de dialogue et de renforcement des capacités des acteurs ?

Sur la base des TDR des travaux de groupe, les trois groupes constitués se sont mis au travail en commission. A l'issue des débats, les résultats ont fait l'objet des présentations en plénière. Certaines de ces thématiques ont connu un niveau de traitement différent selon le groupe. Les résultats complets des travaux des différents groupes sont joints en annexe 1.

### **3.1. Résultats du Thème 1 : Quelle lecture les participants font-ils des opportunités, enjeux et défis de la gouvernance foncière tel qu'identifiés par le bilan de la politique foncière rurale ?**

Les principaux aspects évalués par les groupes sont : le dispositif juridique et l'appropriation des textes, le dispositif institutionnel, la sécurisation foncière et l'aménagement foncier.

La démarche d'évaluation en deux étapes a consisté à examiner : i) les opportunités ou forces; ii) les faiblesses, les problèmes, les enjeux et les défis.

#### **3.1.1. Le dispositif juridique**

##### **Opportunités ou forces du dispositif juridique**

Le Code Rural s'inscrit dans le cadre de la politique de développement rural du Niger. En effet, il est fondé par les « Principes Directeurs d'une Politique de Développement Rural pour le Niger », document de politique adopté par l'ordonnance n° 92-030.

L'existence du Code Rural et d'un recueil de textes législatifs et réglementaires étoffés qui concernent les ressources foncières et naturelles. Ce dispositif juridique est cohérent avec les pratiques foncières locales (coutumières), ce qui lui confère toute sa légitimité. L'ordonnance n° 93-015 fixant les principes d'orientation du Code Rural peut être complétée par des textes sectoriels, ainsi l'élaboration du Code Rural se fait par un processus ouvert et itératif.

L'existence de textes spécifiques sur le pastoralisme (loi n° 61-05 fixant une limite Nord des cultures et ordonnance n° 2010-029 relative au pastoralisme). Le pays dispose d'aires de pâturage et d'infrastructures pastorales, dont la zone pastorale (réserve foncière spécifique pour le pastoralisme).

Le dispositif et le processus du Code Rural étant ouverts, celui-ci peut prendre en compte les instruments juridiques régionaux et internationaux.

##### **Les faiblesses, problèmes, enjeux et défis du dispositif juridique**

Les participants déplorent les concepts flous et/ou inadaptés à la réalité dans certains textes constituant le Code Rural. Ils déplorent aussi la difficulté de mise en cohérence, d'harmonisation et d'articulation des différents textes de loi.

Un problème important est la non-application des textes et le manque de décrets d'application pour certaines lois. Il manque des dispositions de sanction dans certains des anciens textes.

A ce problème s'ajoute la faible connaissance des textes par les acteurs ruraux, du fait des problèmes relatifs à leur traduction et à leur vulgarisation.

L'absence de réflexion concertée et approfondie sur la question des modalités d'accès au foncier ne permet pas de mesurer les implications qui découlent des différentes options : attribution de droit foncier sous forme de droit de propriété ou sous forme de droits d'usage.



### **3.1.2. Le dispositif institutionnel**

#### **Les opportunités ou forces du dispositif institutionnel**

Les structures du Code Rural, Commissions Foncières (COFO) et Secrétariats Permanents (SP), sont des institutions présentes à tous les échelons administratifs du village au niveau national pour mettre en œuvre le Code Rural.

Il existe une bonne couverture des structures du Code Rural au niveau départemental et communal.

Il faut saluer et appuyer l'émergence d'une dynamique d'organisation des acteurs de la société civile qui s'impliquent de plus en plus dans les débats sur la politique foncière et s'attachent à influencer le processus décisionnel.

Un environnement institutionnel favorable tend à se consolider : entre autres, on note la reconnaissance du rôle-clé du Code Rural par tous les acteurs et la disponibilité des PTF à accompagner le processus.

#### **Les faiblesses, problèmes, enjeux et défis du dispositif institutionnel**

Contrairement à celle des structures du Code Rural au niveau départemental et communal, la couverture au niveau des villages ou tribus est faible en Cofob (environ 3000 sur 15 000) alors que c'est le niveau principal de mise en œuvre concrète pour la sécurisation foncière.

Le bilan des 20 ans du Code Rural révèle une faible fonctionnalité des Cofos, due à un déficit de communication, de réunion interne, des faibles capacités des membres des Cofos, de l'absence de supervision et de contrôle a posteriori et de suivi-évaluation du dispositif. Le renforcement des compétences des COFO et SP limiterait les abus dans la délivrance des actes de sécurisation foncière ainsi qu'une gestion des ressources partagées et une adoption, par les autorités et conseils communaux, de décisions foncières dépourvues de toute base légale.

Le bilan dévoile aussi que la participation effective des producteurs ruraux à tous les niveaux des structures du Code Rural est assez faible. La participation des citoyens pourraient être accrue à tous les niveaux et améliorer ainsi le contrôle citoyen sur l'utilisation et la gestion des ressources naturelles. Une autre faiblesse soulignée pour améliorer l'utilisation et la gestion des ressources naturelles par les participants est la faible collaboration entre les maires et les chefs coutumiers. En effet ceux-ci jouissent de prérogatives similaires qui se superposent pour la gestion foncière - les maires en tant que président des Cofocom et les chefs coutumiers en tant qu'autorités coutumières et présidents des COFO de base (en ce qui concerne les Chefs de village ou de tribu).

Le renforcement des capacités est vu comme un enjeu important pour favoriser l'émergence d'une masse critique de compétences rurales susceptibles d'améliorer la gouvernance foncière à travers la maîtrise et l'application des divers outils de gestion foncière.

L'absence de dispositif de suivi-évaluation a été soulignée comme une limite pour le renforcement des capacités. Un tel système, basé sur des indicateurs pertinents de gouvernance foncière, permettrait aux institutions chargées de la gestion foncière de disposer d'un tableau de bord pour suivre les évolutions en cours et orienter les décisions.

La tenue des réunions du CNCR (Comité National du Code Rural), comité interministériel de pilotage du Code Rural, semble nécessaire pour que des améliorations concrètes aux dispositifs institutionnels et législatifs soient faites. . Un élément d'analyse proposé pour les difficultés à réaliser les réunions du CNCR serait dû en partie à l'inadéquation de l'ancrage institutionnel du Code Rural avec sa mission et la dispersion des institutions de gouvernance et d'administration foncière.

Il a aussi été mentionné l'absence de portage politique du Code Rural comme une faiblesse clé.

### **3.1.3. Le dispositif de sécurisation foncière**

#### **Les opportunités et forces du dispositif de sécurisation foncière**

La sécurisation foncière mise en œuvre par le Code Rural concerne toutes les ressources, individuelles et partagées : champ, terres pastorales, aménagements hydro-agricoles, forêts, terres frontalières, terres insulaires..., ainsi que les modes d'appropriation individuels ou collectifs des terres.

L'existence d'un mécanisme de sécurisation au travers des actes de transaction délivrés au niveau du village ou des actes constatant la délimitation et le bornage des espaces ou parcours pastoraux.

#### **Les faiblesses, problèmes, enjeux et défis du dispositif de sécurisation foncière**

La mise en œuvre de la sécurisation foncière est affaiblie par i) le problème de la conservation des actes fonciers délivrés, ii) le manque de respect des procédures d'établissement et de délivrance de ces actes (publicité foncière, matérialisation des ressources sur le terrain, PV et enregistrements), et iii) le manque de suivi de la mise en valeur des ressources foncières et naturelles.

Les autorités et les structures en charge de la mise en œuvre du Code Rural ne parviennent pas à empêcher l'occupation et la vente des terres pastorales. C'est ainsi que les achats de terres agricoles et pastorales par des spéculateurs fonciers sont de plus en plus importants. Dans le même ordre d'idées, un système de sécurisation à faible coût n'est pas adapté pour des terres de valeur élevée, notamment dans un contexte périurbain.

En général, presque partout au Niger, les femmes et les jeunes ne bénéficient pas d'un accès sécurisé au foncier, alors que ces deux groupes représentent ensemble la grande majorité de la population.

### **3.1.4. L'aménagement foncier**

#### **Les opportunités et forces de l'aménagement foncier**

L'aménagement foncier doit permettre d'accompagner l'évolution des systèmes de production pour garantir la sécurité alimentaire dans un contexte marqué par l'augmentation des besoins alimentaires et la raréfaction des ressources.

Il est prévu la réalisation d'un document-cadre en matière d'aménagement foncier. En effet, l'ordonnance n° 93-015 fixant les principes d'orientation du Code Rural prévoit la réalisation d'un schéma d'aménagement foncier (SAF) qui est défini comme un document-cadre qui permet de fixer la vocation et le statut des terres et des ressources naturelles.

Le Niger peut compter sur l'existence de potentialités naturelles importantes dont certains sont en train d'être valorisées : minières (uranium, pétrole, gaz, phosphate) ou hydriques (32 milliards m<sup>3</sup>/an en eaux de sources et 2,5 milliards m<sup>3</sup>/an en eaux souterraines renouvelables).

#### **Les faiblesses, problèmes, enjeux et défis du dispositif de l'aménagement foncier**

La mise en oeuvre des actions publiques visant l'aménagement foncier est mise au défi par le manque, dans un contexte de décentralisation, d'un document de politique

d'aménagement foncier, et d'outils de pilotage, d'élaboration et de mise en œuvre de l'aménagement foncier. De la même façon, il y a un manque d'instruments juridiques d'application pour élaborer et mettre en œuvre le SAF.

La mise en œuvre de l'aménagement foncier bute aussi à des problèmes d'échelles et d'outils : le premier problème est celui de la pertinence du niveau d'élaboration du SAF (région) dans un contexte de décentralisation, avec notamment la mise en place des communes, et dans la mesure où nombre d'aménagements foncier ou d'aménagements du secteur rural sont pertinents à l'échelle communal ; le second problème est celui de l'articulation entre les différents schémas et plans prévus par l'Aménagement du Territoire, le Code Rural et les différents ministères du secteur rural ; le troisième problème est la disponibilité des outils de base pour assurer efficacement l'élaboration et la mise en œuvre du SAF.

Une problématique de taille réside dans la non-effectivité du transfert des ressources foncières aux collectivités territoriales régions, communes et la non effectivité des limites des communes.

L'aménagement foncier est un véritable défi dans un contexte de croissance démographique rapide (accroissement de 3,9 % de la population et doublement rapide de la population), d'autant plus que la population est concentrée sur une bande de 250 km de large le long de la frontière Niger-Nigeria, où la pluviométrie est favorable à l'agriculture. Cette croissance démographique induit une augmentation de la pression foncière, avec des besoins accrus de terres pour l'habitat, le tourisme, l'industrie, mais aussi l'agriculture et l'élevage dans un contexte d'insécurité alimentaire.

### **3.2. Résultats du Thème 2 : Quelle utilisation faire des Directives Volontaires pour améliorer la gouvernance foncière et la sécurité alimentaire au Niger, en cohérence avec le CLD de l'UA ?**

La démarche a consisté à examiner les faiblesses et les défis à relever pour le Code Rural au Niger et à voir dans quelle mesure les DV et CLD pouvaient aider à relever ces défis et étaient cohérents ou non avec le Code Rural.

Les différents groupes ont souligné que le Code Rural est un dispositif juridique et institutionnel novateur, qui a fait la preuve de sa pertinence et efficacité en dépit des insuffisances. La démarche à privilégier consiste donc à bonifier le dispositif en vigueur en s'inspirant des propositions pertinentes des DV et des CLD.

Les points à améliorer en priorité sont les suivants :

- ***L'application des textes et l'opérationnalité des structures.***

Les textes du Code Rural sont complets et relativement adaptés au contexte, pourtant ils ne sont guère appliqués. Leur application est un enjeu important pour améliorer la gouvernance foncière.

Cela implique d'opérationnaliser les structures du Code Rural, en renforçant leurs capacités, en leur fournissant des moyens de fonctionnement. De plus un système de suivi-évaluation performant des activités des structures du Code Rural et de l'impact de la politique foncière est à développer. Les DV encouragent la mise en place d'institutions compétentes et dotées de moyens de fonctionnement et d'un système de suivi évaluation pour assurer la sécurisation et la gestion foncière (entre autres, sections 4, 5, 6 et 26).

Il est également nécessaire de revoir les textes pour prendre en compte les difficultés actuelles, améliorer leur cohérence et leur opérationnalité.

Ceci implique aussi certainement de mettre en place une seule institution en charge de la gestion foncière afin d'assurer une meilleure cohérence et une transparence.

La société civile a un rôle essentiel à jouer pour améliorer l'application des textes en tant que contre-pouvoir. Les DV soulignent leur rôle clé dans la bonne gouvernance foncière.

- **La protection des ressources foncières rurales et des droits des populations.**

Les ressources foncières rurales sont actuellement vendues à des spéculateurs fonciers ou utilisées pour d'autres activités que les activités rurales, parfois au mépris des droits fonciers des populations rurales.

Par exemple, les DV peuvent accompagner la définition d'un cadre sur le marché foncier (voir section 11) dans un contexte caractérisé par un accroissement des transactions et de concentration foncière autour des centres urbains et d'afflux d'investisseurs étrangers (par exemple dans le cadre du barrage de Kandadji qui pose la question de la préservation des droits fonciers des populations locales et de l'accès aux terres par des investisseurs). Différents articles de la section 12 des DV pourraient être utilisés pour accompagner des définitions cadre, concertée et multi acteurs, pour les investissements tels que les différentes tailles d'investissement et procédures liées ; le suivi par l'Etat de la mise en œuvre des obligations contractuelles ; la promotion de la transparence foncière...

Les DV et CLD encouragent la préservation des ressources pastorales par la définition, l'attribution et l'exécution de droits fonciers légitimes (cf. partie 3).

Les lotissements se font bien souvent de manière anarchique. Il est nécessaire de mettre en œuvre un programme cohérent de lotissement en zone urbaine basé sur une clarification du statut des terres et permettant de faciliter la régularisation foncière de l'habitat spontané en milieu urbain.

Le respect des procédures d'expropriation prévues par la loi du Niger n'est pas toujours effective, notamment au regard une indemnisation juste et préalable. Entre autres, les sections 16 (expropriation et compensation/ indemnisation) et 18 (estimation de la valeur foncière) des DV apportent des éléments pour améliorer, au travers d'un dialogue multi acteurs, les dispositions relatives dans la loi et son application.

### **3.3. Résultats du Thème 3 : Réflexion sur l'opérationnalisation des conclusions du bilan, avec l'apport des DV et du CLD, en impulsant un processus de dialogue inclusif**

Les principales questions à traiter sont : Quels seraient les objectifs et les axes d'un plan d'actions pour opérationnaliser le bilan avec l'apport des DV et CDL ? Quelles seraient les principales phases de mises en œuvre ? Quelles seraient les modalités de participation, de dialogue et de renforcement des capacités des acteurs ?

Les trois groupes sont tombés d'accord sur la nécessité d'élaborer une politique foncière globale pour le Niger pour améliorer la gouvernance foncière au Niger.

Cette politique foncière doit prendre en compte les défis soulevés, notamment le problème de l'application des textes et de l'opérationnalité des structures, (renforcement de capacités, disponibilité des moyens, mécanismes de suivi-évaluation et révision des textes) et la vente des terres réservés aux activités rurales.

Cette politique devrait être élaborée de manière participative. A cette fin, une plateforme de dialogue multi acteurs serait le support d'un processus inclusif pour la définition de réponses aux défis/ enjeux de la gouvernance foncière au Niger et, plus largement, pourrait aboutir à une définition d'une politique foncière rurale. L'efficacité de cette plateforme de dialogue suppose la prise en compte des besoins en matière de renforcement des capacités pour permettre aux acteurs d'appréhender les enjeux, de formuler des propositions reflétant leur préoccupations propres et de développer un argumentaire pour faire valoir leur point de vue. A cet effet, il serait possible de combiner différents mécanismes de concertation : concertation au sein des groupes d'acteurs pour définir des visions et des propositions reflétant leurs préoccupations, concertation au niveau local et national et concertation entre groupes d'acteurs.

Les étapes jugées clef pour opérationnaliser les conclusions du bilan sont les suivantes :

- Phase 1 : poursuivre le processus de bilan en tenant compte des principes convergents du CR, des DV et du CLD ;
- Phase 2 : mettre en place une structure forte et inclusive chargée de l'élaboration et de l'adoption de la politique foncière ;
- Phase 3 : élaborer et adopter une politique foncière globale.

## **4. Communiqué final et cérémonie de clôture de l'atelier**

### **4.1. Communiqué final de l'atelier**

Les participants ont souhaité adopter le communiqué final suivant:

*« L'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), en collaboration avec le Secrétariat Permanent du Code Rural, a organisé à Niamey, du 28 au 30 janvier 2014, le 1er atelier national de diffusion, de partage et d'appropriation 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. Cet atelier intervient pendant le processus de bilan de 20 ans de mise en œuvre du Code Rural.*

*L'atelier a rassemblé près de 70 participants, représentant l'administration nigérienne, la chefferie traditionnelle, les élus locaux, les organisations de la société civile, le monde académique et de la recherche, le secteur privé, les partenaires techniques et financiers, les institutions régionales et internationales.*

*Les participants ont rappelé que le Niger fait face à des défis majeurs concernant le foncier :*

- *La croissance démographique qui entraîne une pression foncière importante et des conflits ;*
- *La nécessaire évolution des systèmes de production pour atteindre la sécurité alimentaire dans le cadre d'une agriculture familiale performante ;*
- *La gestion et la protection de son patrimoine : terres et ressources naturelles dans un contexte d'amplification des transactions foncières à grande échelle ;*
- *La gouvernance foncière, principalement la protection des droits fonciers et le maintien de la paix sociale.*

*L'atelier a montré l'importance et la pertinence du Code Rural dans ce contexte, mais aussi la nécessité de le bonifier et d'améliorer sa mise en œuvre. Les Directives volontaires et Les Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique sont globalement*

*cohérentes avec les Principes d'Orientation du Code Rural ; elles constituent une opportunité de prendre en compte des pistes d'amélioration pertinentes et adaptées au contexte spécifique du Niger.*

*Les principaux défis relatifs à la gestion foncière identifiés par les participants portent sur :*

- *L'absence de document cadre sur le foncier et la gestion des ressources naturelles englobant tous les aspects de la question foncière ;*
- *Le déficit de portage politique du Code Rural et les difficultés de fonctionnement des structures de mise en œuvre (insuffisance des Cofos, déficit de moyens et de capacités) ;*
- *Les difficultés d'application des dispositions du Code Rural (problèmes de cohérence entre les textes, déficit de mesures d'application, faible appropriation par les acteurs...);*
- *L'absence d'un dispositif approprié de suivi-évaluation de la gouvernance foncière intégrant des indicateurs pertinents.*

*Pour permettre aux acteurs de relever ces défis, les participants ont insisté sur l'impérieuse nécessité d'élaborer une politique foncière globale et cohérente. Ceci implique de mettre en place une structure forte et inclusive capable de piloter l'élaboration de cette politique, d'établir une plateforme de dialogue entre tous les acteurs concernés et de renforcer leurs capacités. »*

## **4.2. Cérémonie de clôture de l'atelier**

La cérémonie officielle de clôture de l'atelier a été présidée par le Secrétaire Permanent du Code rural qui a tenu à remercier l'ensemble des participants pour avoir contribué efficacement pendant trois jours aux travaux de l'atelier.

Il a également tenu à remercier la FAO pour la qualité de l'organisation ayant conduit à l'atteinte de résultats intéressants. Il a aussi précisé que les trois groupes de travail ont permis aux différents participants de se familiariser avec les directives volontaires de la FAO, et de réfléchir à leur articulation avec le processus du Code Rural au Niger.

Il a enfin remercié l'Union Européenne et la France pour avoir accepté de financer la tenue de cette importante rencontre.

## **Annexe 1 : Résultats des travaux de groupe tels que présentés en plénière**

**Thème 1 : Quelle lecture les participants font-ils des opportunités, enjeux et défis de la gouvernance foncière tel qu'identifiés par le bilan de la politique foncière rurale ?**

**Groupe 1 :**

### **I) Dispositif juridique**

Forces :

- Principes directeurs pour le développement rural au Niger
- Recueil des textes législatifs et réglementaires étoffés qui concernent les ressources foncières
- Existence de textes spécifiques sur le pastoralisme (lois années 60, loi sur le pastoralisme 2010) permettant à l'Etat de créer des infrastructures pastorales
- Le dispositif juridique permet de déterminer la vocation et le statut des ressources naturelles (eau, terres, forêts, pêches, etc.)
- Le dispositif juridique reste ouvert aux autres instruments juridiques régionaux et internationaux

Défis juridiques :

- Problématique de la non application des textes
- Difficulté de mise en cohérence, d'harmonisation et d'articulation entre les textes
- Limite des POGR à prendre en charge l'articulation et la cohérence de tous les textes disponibles, à prendre en charge la transversalité du foncier, l'évolution des enjeux et défis, ainsi que les nouvelles dispositions législatives et réglementaires relatives au foncier rural consacrées par d'autres textes.

### **II) Dispositif institutionnel**

Faiblesses :

- Inadéquation de l'ancrage institutionnel du Code Rural
- Absence d'une institution fédératrice des différentes institutions et administration en charge du foncier en vue d'ériger une véritable institution nationale de gouvernance foncière.
- Dispersion des institutions de gouvernance et d'administration foncière
- Défis de couverture totale de la totalité des villages et tribus (15000)
- Nombre
- Qualité
- Positionnement
- Opérationnalité des Commissions foncières
- Dysfonctionnement hiérarchique, pas de contrôle de qualité, de suivi évaluation, ce qui entraînent des abus.
- Traduction et vulgarisation des textes

### **III) Sécurisation foncière**

Défis

- Sécurisation des terres frontalières
- sécurisation des terres individuelles
- Sécurisation des ressources partagées

- Sécurisation des terres insulaires
- Inventaire et classement des ressources partagées ou communautaires ainsi que des ressources relevant du domaine de l'Etat.
- Certaines zones d'intérêt écologiques particuliers et sécurisation des espaces, ouvrages, infrastructures de production agro-sylvo pastoral halieutiques et hydrauliques
- Sécurisation des aménagements hydro agricoles
- Classement de certaines zones d'intérêt écologique particulier (aires pastorales, forêts, eau, biodiversité, etc.)

#### **IV) Initiatives en matière d'aménagement foncier**

- Absence de loi cadre de politique foncière articulée à la politique d'aménagement du territoire en vue de mieux définir les modalités d'aménagement foncier
- Absence d'outils de pilotage, d'élaboration et de mise en œuvre du SAF
- Le SAF pose aussi un problème d'échelle et d'organes d'élaboration et de mise en œuvre
- Le SAF manque d'instruments juridiques d'application
- Hiérarchisation des défis
- Limite des POCR à prendre en charge l'articulation et la cohérence de tous les textes disponibles, à prendre en charge la transversalité du foncier, l'évolution des enjeux et défis, ainsi que les nouvelles dispositions législatives et réglementaires relatives au foncier rural consacrées par d'autres textes.
- Absence d'une institution fédératrice des différentes institutions et administration en charge du foncier en vue d'ériger une véritable institution nationale de gouvernance foncière.
- Inventaire et classement des ressources partagées ou communautaires ainsi que des ressources relevant du domaine de l'Etat.
- Absence de loi cadre de politique foncière articulée à la politique d'aménagement du territoire en vue de mieux définir les modalités d'aménagement foncier

#### **Groupe 2 :**

**Démarche :** Procéder à une lecture prospective des opportunités, enjeux et défis majeurs à prendre en compte pour améliorer la gouvernance foncière.

#### **Opportunités :**

En ce qui concerne les atouts et potentialités valorisables, le groupe a identifié :

- L'existence d'un dispositif juridique qui est cohérent qui avec les pratiques foncières locales ce qui lui confère une certaine légitimité ;
- L'existence de mécanisme d'articulation cohérente du dispositif institutionnel aux différentes échelles d'intervention (du niveau village au niveau national ;
- L'existence de potentialités naturelles importantes qui sont encore insuffisamment valorisées : en particulier l'uranium, le pétrole, le gaz et le phosphate d'une part et d'autres part les ressources hydriques (32 milliards de m<sup>3</sup>/an en ce qui concerne les eaux de sources et 2,5 milliards de m<sup>3</sup>/annuellement renouvelable en ce qui concerne les eaux souterraines) ;
- L'émergence d'une dynamique d'organisation des acteurs de la société civile qui s'implique dans les débats sur la politique foncière et s'attache à influencer le processus décisionnel

#### **Enjeux et défis :**

A ce niveau, les éléments saillants identifiés par le groupe portent sur :



- Le défi de la croissance démographique rapide qui revêt une acuité particulière compte tenu du taux d'accroissement de 3,9% qui induit un doublement rapide de la population, pour l'essentiel concentrée sur une bande de 250 km de large au sud du pays, le long de la frontière avec le Nigeria, où la pluviométrie est plus favorable à l'agriculture et à l'agropastoralisme. Cette croissance démographique induit une augmentation proportionnelle de la pression foncière (hausse de la demande alimentaire, hausse des besoins en espace d'habitation, hausse des besoins en espace destinés aux activités touristiques, industrielles...).
- Le défi de l'accompagnement des évolutions que connaissent les systèmes de production afin qu'ils soient en mesure de garantir la sécurité alimentaire dans un contexte marqué par : (i) l'augmentation des besoins alimentaires ; (ii) l'intensification de la pression sur les ressources foncières (mise en valeur agricole, pastorale, forestières, urbanisation...) ; et (iii) la raréfaction des ressources.
- Le défi du renforcement des capacités en vue de favoriser l'émergence en milieu rural d'une masse critique de compétences susceptibles d'améliorer la gouvernance foncière, à travers, entre autres, la maîtrise et l'application des divers outils de gestion foncière.
- Le défi de la promotion de la participation citoyenne, en vue de permettre aux organisations professionnelles rurales et aux autres acteurs concernés de mettre en place un dispositif de veille et de contrôle de différents textes législatifs relatifs au foncier et aux ressources naturelles (POCR, ordonnance relative au pastoralisme, Code de l'eau, Code minier, Code forestier,....).
- Le défis de la mise en œuvre de mesures susceptibles de renforcer l'opérationnalité des Cofos afin qu'elles puissent assumer pleinement leur mission et lever les biais découlant de la violation des textes (adoption par les autorités administratives et/ou les conseils communaux de décisions foncières dépourvues de toute base légale).
- Le défi de la mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation basé sur des indicateurs pertinents de gouvernance foncière, ce dispositif permettra aux institutions chargées de la gestion foncière de disposer d'un tableau de bord pour suivre les évolutions en cours et orienter les décisions à prendre.
- Le défi de la mise en œuvre d'une stratégie cohérente et diligente de portage politique du Code Rural, ce défi interpelle les décideurs politiques en charge des questions foncières mais aussi les organisations de la société civile qui doivent mettre en œuvre des stratégies efficaces de plaidoyer.
- Le défi de l'impulsion d'une réflexion concertée et approfondie sur la question centrale des modalités d'accès au foncier permettant de mesurer les implications qui découlent des différentes options possibles : option en faveur de l'attribution de droit foncier sous forme de droit de propriété, option en faveur de la promotion de droit d'usage...

### **Groupe 3 :**

#### **Dispositif juridique :**

##### Forces :

- Existence des textes
- Souplesse des textes
- Cadre juridique fourni par le Code Rural
- Outil indispensable

##### Faiblesse :

- Sanction : manque de soutien pour les personnes avec peu de moyen, manque de sanction dans les anciens textes
- Accessibilité des textes (vulgarisation)

- Incohérence entre les textes
- Non application des textes (Absence de décret d'application, Non mise en œuvre)
- Concept floues et / ou inadaptés à la réalité dans certains textes

### **Dispositif institutionnel :**

#### Forces :

- Existence du dispositif
- Reconnaissance du CR
- Accompagnement des PTF

#### Faiblesses :

- Manque de suivi des structures
- Non tenue des réunions du CNCR
- Couverture COFOB très faible
- Manque de formation des membres des commissions
- Non fonctionnalité de certaines structures (déficit de communication, manque de réunions, grande Insuffisance des moyens)
- Problème de collaboration entre chefs et maires coutumiers

### **Mécanismes de sécurisation foncière :**

#### Forces :

- Acte de transaction au niveau des villages
- Maillage des Cofodép et Cofocom

#### Faiblesses :

- Conservation des actes
- Manque de respect des procédures (publicité foncières, matérialisation des PV et enregistrement)
- Système de sécurisation à bas cout non adapte pour des terres de valeurs élevées
- Manque de suivi de mise en valeur

### **Initiatives aménagement foncier :**

#### Forces :

- Initiatives déjà existante
- Disponibilité des PTF à accompagner

#### Faiblesses :

- Lenteur du processus
- Effectivité du transfert des ressources
- Problème d'articulation entre les différents schémas et plans

#### Défis :

- Application des textes
- Opérationnalité des structures (mise en place et équipement/ renforcement des capacités/ moyens financiers)
- Lutter contre l'accaparement des terres (prendre des mesures)
- Accès des femmes au foncier

## **Thème 2 : Quelle utilisation faire des Directives Volontaires pour améliorer la gouvernance foncière et la sécurité alimentaire au Niger, en cohérence avec le Cadre et les Lignes Directrices de l'UA ?**

Questions à examiner : Par groupe, sur la base des défis prioritaires et des axes des Directives Volontaires, identifier les pistes d'amélioration de la gouvernance foncière à explorer.

### **Groupe 1 :**

**Postulat de départ** : Le groupe de travail estime que le Niger dispose d'un dispositif juridique (le Code Rural) novateur qui a fait la preuve de sa pertinence et de son efficacité en dépit de quelque insuffisance. De l'avis du groupe, la démarche à privilégier consiste à bonifier le dispositif en vigueur en s'inspirant des propositions pertinentes contenues dans les directives volontaires et le cadre et ligne directrices de l'UA sur le foncier.

Dans cette logique globale, les apports potentiels des directives volontaires portent sur :

- La question des mécanismes de transfert des droits en particulier celle de l'encadrement du marché foncier dans un contexte caractérisé par deux faits majeurs : (i) l'accaparement des terres autour des grands centres urbains ; et (ii) l'afflux des investisseurs vers les terres (le groupe a évoqué les convoitises suscitées par l'aménagement des terres dans la zone du barrage de Kandadji et les défis qu'il pose en terme de préservation des droits fonciers des populations locales et d'accès des investisseurs allochtones aux terres aménagées).
- La mise en place d'un dispositif plus affiné prenant en compte toutes les dimensions importantes de la procédure d'expropriation (justification, célérité, transparence, équipe...) et garantissant des compensations justes et diligentes.
- La mise en œuvre de programme cohérent de lotissement en zone urbaine basée sur une clarification du statut des terres et permettant de faciliter la régularisation foncière de l'habitat spontané en milieu urbain.
- La formalisation des droits fonciers coutumiers qui ont été d'une certaine manière consacrée dans les textes législatif en vigueur mais qui ne peuvent pas rester en l'état.
- S'agissant du cadre et lignes directrices de l'UA le groupe estime qu'il faudrait s'en inspirer pour :
  - Garantir une réelle préservation des terres domaniales qui sont actuellement menacées à cause d'un vide juridique (élaboration de textes appropriés et facilement applicables) ;
  - Mettre en place un dispositif efficient de gestion des zones transfrontalières en élaborant des principes directeurs partagés sur la gestion durable de ces zones et ressources naturelles qui y sont disponibles ;
  - Traduire en disposition budgétaire l'engagement des chefs d'Etat à allouer les ressources budgétaires nécessaires aux processus de politique foncière

### **Groupe 2 :**

#### **Cadre et lignes directrices de l'UA :**

- Mise en situation des politiques foncières en Afrique
- Description des contextes géographiques, sociaux, économiques, etc.
- Terre dans le processus du développement national
- Processus d'élaboration de politique foncière (importance) nécessité d'une démarche participative, prise en compte des pratiques locales, processus de financement
- Importance de la communication, implication de la société civile

- Une fois établie, mise en œuvre et application
- Surmonter certains défis (stratégie liste activités, plan d'action réaliste)
- Maintien de la participation populaire dans la mise en œuvre – partenaires régionaux et internationaux adhérent et à la mise en œuvre de cette politique
- Suivi des progrès (suivi et évaluation)
- Mise en place d'un véritable Code Rural
- Vision transversale de tous les acteurs – politique foncière véritable
- Accent particulier sur la Gouvernance
- Inventaire des textes pour essayer d'harmoniser
- Mise en place d'un comité interministériel pour établir un inventaire des textes et lois
- Mise en place d'un cadre unitaire national chargé d'élaborer une vision consensuelle et inclusive de la gestion foncière
- Conduite d'une politique foncière globale
- Toilettage des textes écrits, recenser nos us et coutumes (étude), harmoniser le droit écrit et nos coutumes et les vulgariser. Organisation du monde rural, renforcement des capacités
- Mise en place urgente de tribunaux fonciers en mettant à contribution la Société Civile et d'autres acteurs. La Société Civile doit être aidée en vue du plaidoyer, de la sensibilisation et d'informer ses membres.

### **Défis :**

- Absence d'une institution fédératrice des différentes institutions et administration en charge du foncier en vue d'ériger une véritable institution nationale de gouvernance foncière.
- Mise en place d'une institution unique pour le foncier qui doit être prise en charge par le budget général de l'Etat.
- Inventaire et classement des ressources partagées ou communautaires et ressources relevant du domaine de l'Etat.
- Mise en place d'un système d'information sur les ressources partagées ou communautaires et ressources relevant du domaine de l'Etat.

### **Groupe 3 :**

#### **Défis prioritaires :**

- Application des textes ;
- Opérationnalisation des structures ;
- Mise en place des équipements ;
- Moyens de fonctionnement ;
- Renforcement des capacités ;
- Lutter contre l'accaparement des terres (prendre des mesures).

#### **L'application des textes :**

- L'élaboration d'une politique foncière inclusive au Niger est indispensable pour une meilleure gouvernance foncière (p5 9, p 16 9.10).
- Faire connaître les textes POGR, Directives Volontaires et Lignes Directrices de l'Union Africaine aux autorités chargées de faire appliquer les textes ainsi que les enjeux fonciers.
- Mettre en place un système de contrôle interne des structures du code rural (p10 6.7, 6.9, 6.4).
- Renforcer la société civile en tant que contre-pouvoir (p5 9, p10 6.9, p28 16.2).

#### **L'opérationnalité des structures :**

- L'Etat doit assurer le fonctionnement des structures du Code Rural (p9 6.1).

### **Lutter contre l'accaparement des terres.**

- Domaine public : Application des textes du domaine public de L'Etat.
- Domaine des particuliers.
- Compléter les textes du code rural (p 20 12, p 16 9.9)
- Limiter la taille des exploitations
- Fiscaliser les grandes exploitations (p 33 19, p32 17 et 18)
- Obligation de mise en valeur

### **Thème 3 : Réflexion sur l'opérationnalisation des conclusions du bilan, avec l'apport des DV et du CLD, en impulsant un processus de dialogue inclusif**

Les principales questions à traiter sont : Quels seraient les objectifs et les axes d'un plan d'actions pour opérationnaliser le bilan avec l'apport des DV et CDL ? Quelles seraient les principales phases de mises en œuvre ? Quelles seraient les modalités de participation, de dialogue et de renforcement des capacités des acteurs ?

#### **Groupe 1 :**

##### **Les aspects à considérer comme points de convergence entre le Code Rural, les DV et le CLD :**

- Le rôle des terres dans le processus du développement national ;
- Le processus d'élaboration de politique foncière (nécessité d'une démarche participative, prise en compte des pratiques locales, processus de financement) ;
- L'importance de la communication et la participation de la société civile et de la participation populaire à la mise en œuvre des politiques;
- Surmonter certains défis et mettre en place une stratégie, une liste d'activités et plan d'action réaliste) ;
- S'assurer que partenaires régionaux et internationaux adhèrent à la mise en œuvre de cette politique ;
- Suivi et capitalisation des progrès (dispositif suivi évaluation) ;
- Aspects du Code Rural à prendre en compte : mise en place d'un véritable Code Rural ; vision transversale de tous les acteurs; accent particulier sur la Gouvernance; procéder à l'inventaire des textes pour essayer de les harmoniser; un comité interministériel pour établir un inventaire des textes; un cadre unitaire national chargé d'élaborer une vision consensuelle et inclusive de gestion foncière ; conduite d'une politique foncière globale et véritable ; toilettage des textes, recenser les coutumes, harmoniser droit écrit et coutumes et les vulgariser ; organiser le monde rural et en renforcer les capacités ; mise en place urgente de tribunaux fonciers (mettre à contribution Société Civile et autres acteurs).
- La Société Civile doit être aidée en vue du plaidoyer, de la sensibilisation et d'informer ses membres.

#### **Groupe 2 :**

**Préalables** : Les échanges au sein du groupe ont permis de réaliser un consensus sur trois constats majeurs :

- Le premier constat est lié au fait que le processus du bilan qui est actuellement en cours devra déboucher sur la validation lors d'un atelier national des principales recommandations formulées et sur leur approbation par les décideurs politiques ;
- Le deuxième constat porte sur la nécessité de vérifier la cohérence entre les instruments nationaux et les engagements souscrit par le Niger au plan international dans le domaine de la gouvernance foncière (le cadre et lignes directrices de l'UA, les directives volontaires) ;
- Le troisième constat est relatif à la lecture que le groupe a fait des principales conclusions du bilan : de l'avis du groupe, les grandes pistes de progrès identifiées s'articulent autour de l'élaboration d'une politique foncière rurale puis globale (foncier rural et urbain), la révision du dispositif institutionnel et le renforcement des capacités afin de rendre les structures plus opérationnelles aux échelles intermédiaires et locales.

### **Apport des Directives Volontaires et du Cadre et des Lignes Directrices :**

Le groupe a identifié plusieurs domaines dans lesquels les initiatives panafricaines et régionales, et les DV présentent une valeur ajoutée pour le Niger :

- Les directives Volontaires et le Cadre et les Lignes Directrices offrent l'opportunité d'établir un partenariat rénové dans le domaine de la gouvernance foncière. Ce partenariat doit se traduire en premier lieu par un appui technique et financier pour la conduite à terme des initiatives en cours en matière foncière ;
- Conformément aux principes de participation et d'inclusion prônés par les DV et le CLD, ces initiatives doivent soutenir l'établissement d'une plateforme de dialogue inter acteurs incluant l'ensemble des acteurs dans le cadre d'un processus inclusif de définition de la politique foncière rurale. A cet effet, il conviendra de combiner différents mécanismes de concertation : (i) concertation par catégorie d'acteurs pour définir des visions et des propositions reflétant les préoccupations des acteurs concernés, (ii) concertation aux échelles décentralisées et concertation à l'échelle nationale. L'efficacité de cette plateforme de dialogue suppose la prise en compte des besoins en matière de renforcement des capacités pour permettre aux acteurs d'appréhender les enjeux, de formuler des propositions reflétant leur préoccupations propres et de développer un argumentaire pour faire valoir leur point vue.
- Conformément à l'option en faveur de la mise en place d'institutions appropriés et aptes à assumer leur mandat, les DV et les CLD doivent contribuer à l'amélioration de l'administration foncière à travers d'une part la mise en place d'un système de production, de gestion et de circulation des informations foncières et d'autre part l'établissement d'un dispositif fonctionnel de suivi-évaluation (prenant en compte l'ensemble des besoins y compris ceux liés à la formation).
- L'option des DV et des CLD en faveur de la préservation des droits légitimes des populations doit servir de source d'inspiration pour définir un mécanisme approprié permettant d'identifier, de protéger les droits fonciers coutumiers, il s'agit de s'inscrire dans la logique de la formalisation de ces droits.

### **Groupe 3 :**

- Phase 1 : bilan,
- Phase 2 : mettre en place une structure forte et inclusive chargée de l'élaboration et l'adoption de la politique foncière,
- Phase 3 : élaborer et adopter la politique foncière.



## Annexe 2 : Liste des participants

N°	Nom et Prénom	Structure	Localité	Téléphone	mail
1	Gallo Badagé	SPR/CR	Naradi	96 96 07 86	badagallo@yahoo.fr
2	Garba Issaka	CPSA-Moriben	Niamey	98 52 72 95	garbaissaka@yahoo.fr
3	Karimou Boureima	HC ISN	Niamey	96 49 44 21	kabourama@yahoo.fr
4	Djibrilla Malam Kalla	Maire	Diffa	96 26 93 07	kalladjibrilla@gmail.com
5	Mme Omar Zouera Also	SPCR	Niamey	90 21 96 56	zoueraa@yahoo.fr
6	Mamadou Moustapha	SPR/CR	Diffa	96 55 16 00	bellomadai@yahoo.fr
7	Alhou A. Bazou	SP/CNCR	Niamey	96 57 64 01	abeybazou@yahoo.fr
8	Boubacar Altiné	CP/SDC/Code rural	Niamey	96 060 66 01	baoubacaraltine2000@yahoo.fr
9	Dr Abouba Saidou	SAG/MEL	Niamey	96 98 19 06	calotropis@yahoo.fr
10	Ousmane Hamadou	SPR/CR	Niamey	89 49 79 79	hamadou_ousmane@yahoo.fr
11	Danguï Ibro	SPR/CR	Dosso	96 40 39 42	idanguï@gmail.com
12	Bodé Déré	ODLH	Niamey	98 35 48 54	derebode@yahoo.fr
13	Issa Djibo Wolio	SPR/CR	Tahoua	96 27 43 73	wolioissa@yahoo.fr
14	Moussa Halilou	CNCOD	Niamey	96 96 31 77	resadniger@yahoo.fr
15	Idi Leko	SPCR	Niamey	96 07 62 22	idi_leko@yahoo.fr
16	Mme Béatrice Bussi	DUE	Niamey	92 40 67 83	beatrice.bussi@eeas.europa.eu
17	Ibrahim Wadi Taher	Réseau Génovico	Niamey	96 03 27 26	sp_genovico@yahoo.fr
18	Diori Ibrahim	Alternative	Niamey	96 94 81 91	ibdori@gmail.com
19	Prof Yamba Boubacar	Université de Niamey	Niamey	96 87 82 14	byamba@refer.ne
20	Mahamadou Mamane	Chef groupement	Togone	90 56 50 12	
21	Idé Harouna	SPR/CR	Niamey	96 87 83 77	iharouna12@yahoo.com
22	Mme Middah Haoua	Plan/DDI	Niamey	96 43 61 32	
23	Issaka Boukari	DATME/MAG	Niamey	96 59 80 69	iboukari99@yahoo.com
24	Salissou Yahouza	ME/SU/DD	Niamey	96 26 19 42	mwane2003@yahoo.fr
25	Simbo Koly Keita	LuxDev	Dosso	99 49 95 58	simbokoly.keita@luxdev
26	Abankawel Iltinine	CAPAN	Niamey	96 89 65 88	capancollectif@yahoo.fr
27	Bello Boubacar	RECA	Niamey	96 96 44 20	recaniger@yahoo.fr
28	Ilo Aboukasoum	DPGCR	Niamey	96 46 76 01	illoabouk@yahoo.fr
29	Sahabi Oumarou	Voix du Sahel	Niamey	90 68 09 43	sahabi2005@yahoo.fr
30	Chabbert Jacques	CTB PAAPSSP	Niamey	96 89 96 90	chabbert_jacques@yahoo.fr
31	Laouali Sama	DGPIA	Niamey	96 97 02 87	laoualisama@yahoo.fr
32	El Hadji Saminou	ONAHA DMV	Niamey	96 87 69 68	saminou.elhadji@yahoo.fr
33	Aladoua Saadou	Ministère de la Justice	Niamey	96 99 50 79	
34	Amadou Ousmane	CASPANI/G9	Niamey	96 22 85 73	caspani.op@gmail.com
35	Bachir Maliki	FAO	Niamey	90 68 42 65	bachir.maliki@fao.org
36	Amirou Assouman Alzouma	ACTN	Liboré	90 57 93 61	aalzouma2000@yahoo.fr
37	Arial Anni	FAO	Rome		anni.arial@hotmail.fr
38	Harouna Abarchi	AREN	Niamey	96 26 36 46	ab.cahrou@gmail.com
39	Aurélie Bres	FAO	Rome		aurelie.bres@fao.org
40	Karimou Issaka	Maire	Simiri	99 32 32 31	issakarimoun@yahoo.fr
41	Mahamadou Adamou	SP cofodep	Kollo	98 85 91 70	mahamadouadamou98@yahoo.fr
42	Mamoudou Boubacar	FCMN-Niya	Niamey	96 90 0078	mamoudouboubacar194@yahoo.fr
43	Ibrahim Farmo	ONG VIE Kande Ni beyra	Niamey	96 59 74 95	ifarmo@gmail.com/ viebayra@intnet.ne
44	Djibrilla Karimou	SPR/CR	Tillabéri	91 14 51 79	
45	Mato Maman	SPCR	Niamey	91 34 36 58	maman_mato@yahoo.fr
46	Housseini Ibrahim Mohamed	DGRE/ MH/A	Niamey	92 26 50 50	housseiniibrahimmohamed@yahoo.fr
47	Abdoulaye Moussa	SPR/CR	Zinder	96 10 49 11	
48	Maman Sani Amadou	SPR/CR	Niamey	96 26 21 90	
49	Bonkoula Abdoulaye	CP/PAN	Niamey	97 97 00 42	a.bonkoula@yahoo.fr
50	Bron Florence	SCAC.SPCR	Niamey	94 26 61 53	florence.bron@yahoo.fr
51	Souleymane Djibo	SPCR	Niamey	96 25 48 38	souleymanepower1978@yahoo.fr
52	Fatima Sidikou	Association POTAL	Niamey	96 84 65 70	sidikoufatima@gmail.com
53	Hamani Moussa	DGGR/MAG	Niamey	96 89 80 40	moussa.hamani64@yahoo.fr
54	Boureima Adamou	Coopération suisse	Niamey	96 40 12 92	boureima:adamou@echo.admin.ch
55	Abdoul Razak Hassane	Code rural	Niamey	96 40 12 92	razakih@gmail.com
56	Dohogne Pierre Henri	ATI LuxDev	Niamey	96 49 95 78	pierrehenri/dohogne@luxdev.lu
57	Mme Allahoury Amina	DAT/MPAT/DC	Niamey	96 49 89 92	aasourkaleini@yahoo.fr
58	Baoua Ibrahim	DACDC/DGI/MF	Niamey	96 09 00 38	
59	Boubacar Iliassou	MAG	Niamey		
60	Mme Iliassou Haoua	CONGAFEN	Niamey	96 9 40 50	tanadi01@yahoo.fr
61	Abdoul Aziz Moustapha	Asso. des maires du Niger	Niamey	96 87 96 21	sptdd2005@yahoo.fr
62	Nicoletta Avella	Union européenne	Niamey	90 82 60 01	nicoletta.avella@eeas.europa.eu
63	Salifou Abdou	Coopéquité	Niamey	96 96 67 91	salifou.abdou@fao.org
64	Tchiri Falmata	CONGAFEN	Niamey	96 40 58 22	thianfalmata@yahoo.fr
65	Sabou Ibrahim	Modérateur	Niamey	96 97 55 19	sabouibrahim@yahoo.fr
66	Hamani Saley	Assemblée nationale	Niamey	96 96 49 58	hsaley@hotmail.fr
67	Moussa Tabo	ACTN	Niamey	96 04 88 00	



## Annexe 3 : Liste des communications et documents partagés par les participants à l'atelier

- A. Documents sur les Directives Volontaires pour la Gouvernance Foncière de la FAO :
- FAO /CSA (2012). *Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*. FAO, (adoptées par le CSA à sa 38<sup>ème</sup> Session du 11 mai 2012), Rome, 2012, 49 p.; [www.fao.org/nr/tenure/fr](http://www.fao.org/nr/tenure/fr).
  - FAO (2012). *Directives volontaires pour la gouvernance foncière*. D'un coup d'œil. FAO, Rome, 2012, 14 p. [www.fao.org/nr/tenure/information-resources/fr](http://www.fao.org/nr/tenure/information-resources/fr).
  - FAO (2012). *La gouvernance foncière : Agissons pour sa mise en oeuvre! Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres....* Rome, 2012, dépliant, 6 p.
- B. Présentations, communications et éléments des travaux de l'Atelier :
- Anni Arial (2014). *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*. Présentation résumée des DV, 21 diapos, Niamey 28-30 janv. 2014.
  - FAO (2012). *Voluntary Guidelines video\_FRA*. Vidéo projeté aux participants à l'Atelier.
  - Anni Arial (2014). *Présentation de l'agenda, des objectifs et de la méthodologie de travail de l'atelier*. Présentation résumée, 9 diapos, Niamey 28-30 janv. 2014.
  - Boubacar Altiné (2014). *Aperçu sur la mise en œuvre de la déclaration de l'Union Africaine sur le foncier*. Secrétariat LPI Niger, 21 Diapos.
  - Idi Léko (2014). *Le Code Rural du Niger*. SPN/CNCR, 28 Diapos.
  - Sabou I (2014). *Bilan de 20 ans de mise en œuvre du Code Rural du Niger*. SPN-CNCR / CEFEP, 38 Diapos.
  - Communiqué de presse de l'Atelier de diffusion et de réflexion sur la mise en œuvre des *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts*, organisé à Niamey du 28 au 30 juin 2014, dans le cadre du bilan des 20 ans du Code Rural, 2 p.
- C. Documents relatifs au Cadre et Lignes Directrices sur les Politiques Foncières en Afrique de l'Union Africaine (UA) :
- Concertium UA-BAD-CEA (2010). *Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique: un cadre pour le renforcement des droits fonciers, l'amélioration de la productivité et des conditions d'existence*. Concertium Union Africaine – Banque Africaine de Développement – Commission Economique pour l'Afrique, Addis-Abeba, Éthiopie, Sept.2010, 68 p. E.mail: [landpolicy@uneca.org](mailto:landpolicy@uneca.org).
  - UA (2009). *Déclaration sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique*. UA, Treizième Session Ordinaire des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union Africaine, tenue à Syrte, Libye, du 1 au 3 juillet 2009, 4 p.
  - Concertium UA-BAD-CEA (2011). *Plan d'Action de Nairobi sur les investissements fonciers à grande échelle en Afrique*. Forum de haut niveau sur les investissements directs étrangers en matière foncière en Afrique, tenu à Nairobi (Kenya) les 4 et 5 octobre 2011.
- D. Documents relatifs au Code Rural (<http://www.coderural-niger.net/>) :
- CNCR /SPN (2013). *Code Rural : Recueil des textes*. SPN, Edition 2013, 386 p.

- CNCR /SPN (2013). *Questions-Réponses : pour mieux comprendre le Code Rural*. Secrétariat Permanent National du Comité National du Code Rural, Edition 2013, 91 p.
  - CNCR /SPN-CFC (2013). *Manuel de procédures des COFOCOM et COFODEP de la zone agricole / zone pastorale (2 Volumes)*. SPN du CNCR, Cellule Formation et Communication, Edition 2013, 292 p.
  - CNCR /SPN-CFC (2013). *Outil méthodologique : canevas de rapport d'activités pour les COFOB en zone agricole et entre la zone agricole et la zone pastorale*. Secrétariat Permanent National du Comité National du Code Rural, Cellule Formation et Communication, Validé le 16 janvier 2013, 3 p.
- E. Documents relatifs aux résultats du bilan de 20 ans de mise en œuvre de la politique foncière rurale au Niger :
- CNCR-SPN /CEFEP (2013). *Etude de bilan de la mise en œuvre de la politique foncière rurale au Niger : rapport général*. Version finale, Secrétariat Permanent National du Comité National du Code Rural / Cabinet d'Etudes, de Formation et Evaluation de Projet, Novembre 2013, 114 p.
  - CNCR-SPN /CEFEP (2013). *Etude de bilan de la mise en œuvre de la politique foncière rurale au Niger : synthèse du rapport général et esquisse de feuille de route*. Version finale, Secrétariat Permanent National du CNCR / Cabinet d'Etudes, de Formation et Evaluation de Projet, Nov. 2013, 25 p.
  - CNCR-SPN /CEFEP (2013). *Aide mémoire de l'évaluation de la mise en œuvre de la politique foncière rurale dans la région : d'Agadez (23 p), de Diffa (29 p), Dosso. (23 p), Maradi (28 p), Niamey (24 p), Tahoua (25 p), Tillabéri (23 p), Zinder (29 p)*.