

REPUBLIQUE DE TCHAD

Ministère de l'Élevage et des
Productions Animales



UNION EUROPÉENNE



RAPPORT MISSION VERSION FINALE

Appui au développement d'une stratégie de sécurisation du foncier agropastoral à l'intention de la plateforme pastorale et des acteurs concernés (Tchad)

Mission du 6/02 au 25/02/2019

Rapport finale

Dr. Olivier Barrière IRD

M. Ousman Mahamat Saleh Iram

M. Ivère Togueyam Iram

Aout 2019



• **iram Paris** (siège social)

49, rue de la Glacière 75013 Paris France

Tél. : 33 (0)1 44 08 67 67 • Fax : 33 (0)1 43 31 66 31

iram@iram-fr.org • www.iram-fr.org

• **iram Montpellier**

Parc scientifique Agropolis Bâtiment 3 •

34980 Montferrier sur Lez France

Tél. : 33 (0)4 99 23 24 67 • Fax : 33 (0)4 99 23 24 68

Sommaire

SOMMAIRE	3
1. INTRODUCTION	7
1.1. Cadre général de la mission	7
1.2. Remerciements	7
1.3. Termes de référence, objectifs de la mission	8
2. DE LA COMPLEXITE DU SYSTEME FONCIER PASTORAL : LE STATUT DE LA TERRE EN QUESTION	9
2.1. Le rapport à la terre ne peut se résumer par un rapport d'appropriation	9
2.2. Plan-résumé du développement de l'analyse	11
3. TEXTES, PROJETS EXISTANTS ET REPRESENTATIONS DES ACTEURS	13
3.1. Les textes et projets de textes	13
3.1.1. Actuellement ce sont des lois de 1967 qui régissent le foncier au Tchad.	13
3.1.2. L'Ordonnance agro-sylvo-pastorale de 2018.	13
3.1.3. La loi 14 de 1998 sur les Principes généraux de la protection de l'environnement	14
3.1.4. Le projet de loi déterminant les principes fondamentaux et les orientations de l'aménagement du territoire	14
3.1.5. La loi en vigueur de 1967	14
3.1.6. Loi n°25 du 22 juillet 1967 sur la limitation des droits fonciers	15
3.1.7. Projet de code foncier et domanial, 2013	16
3.1.8. Ordonnance 043 portant orientation agro-sylvo-pastorale et halieutique, 31 août 2018	19
3.1.9. Loi 014/PR/98 définissant les principes généraux de la protection de l'environnement	19
3.1.10. Loi n°14 / PR / 2008 portant régime des forêts, de la faune et des ressources halieutiques	20
3.1.11. Des droits d'usage : satisfaction des besoins (loi 14/2008)	21

3.1.12. Du droit d'exploitation : activité commerciale (loi 14/2008)	22
3.1.13. Projet de loi déterminant les principes fondamentaux et les orientations de l'aménagement du territoire	22
3.2. Les Représentations : comment les acteurs voient la problématique foncière	23
4. LE CAS DE LA SITUATION DU LAC FITRI	25
<hr/>	
4.1. L'accès aux ressources naturelles : d'une régulation à une non-régulation	26
4.2. Situation rencontrée : cas de la pêche, visite du lac	29
4.3. Grande réunion des chefs de clan autour du Sultan de Fitri	31
5. UN DROIT FONCIER A REPENSER EN TERME ENVIRONNEMENTAL : ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE	34
<hr/>	
5.1. L'intégration de la notion d'« espace-ressource »	34
5.2. Un droit foncier à repenser face à la crise écologique	35
5.2.1. Prendre en compte les façons locales de réguler l'accès aux ressources naturelles.	35
5.2.2. Considérer la fonction des ressources (les utilités) plutôt que (seulement) l'appropriation du fonds	36
6. DES PROPOSITIONS JURIDIQUES : REFONDRE, MODIFIER, RENOVER, ELABORER	39
<hr/>	
6.1. Refondre le projet de code foncier pour une sécurisation foncière adaptée au changement climatique	40
6.2. Modifier le projet du code foncier pour y insérer une dimension pastorale	42
6.2.1. Du statut des aménagements pastoraux (modification art. 23 du projet de code foncier) :	42
6.2.2. De la servitude pastorale (modification art. 24 du projet de code foncier) :	42
6.2.3. Du concept de mise de valeur (modification art. 89 du projet de code foncier) :	43
6.3. Rénover par la reconnaissance légale des conventions locales (à insérer dans le code rural ou dans un décret d'application de la loi 14)	44
6.3.1. La reconnaissance juridique et institutionnelle des conventions locales.	45
6.3.2. Les besoins de légalisation d'une convention locale varient d'une situation à l'autre.	46
6.3.3. La reconnaissance légale des conventions locales constitue une étape nécessaire	47
6.3.4. Du cadrage des conventions (guide d'élaboration, canevas type)	47

6.3.5. Proposition d'intégration dans le projet de code rural ou un décret d'application de la loi 14	48
6.4. Elaborer un chapitre spécifique sur le pastoralisme dans le code rural	48
7. DU DROIT FONCIER PASTORAL DANS LE MONDE : PROPOSITION D'UN COLLOQUE INTERNATIONAL SUR LE DROIT A LA MOBILITE DES TROUPEAUX	50
7.1. Cadrage général et justification	50
7.2. Feuille de route pour engager la préparation d'un processus de Séminaire international sur le foncier agro-sylvo-pastoral	51
8. CONCLUSION	53
8.1. Un premier partage de la question foncière autour d'une Table Ronde (février 2019)	53
8.2. En quoi l'insécurité foncière contribue à l'atteinte à la paix	54
8.3. Insécurité foncière en milieu agropastoral	55
8.4. Synthèse des propositions	56
8.4.1. Synthèse des propositions juridiques pour un foncier rural adapté au changement climatique	57
8.4.2. Refondre le projet de code foncier pour une sécurisation foncière adaptée au changement climatique	58
8.4.3. Modifier le projet du code foncier pour y insérer une dimension pastorale	59
8.4.4. Rénover par la reconnaissance légale des conventions locales	59
8.4.5. Elaborer un chapitre spécifique sur le pastoralisme dans le code rural	60
9. ANNEXES	61
9.1. Politique relative aux terres de brûlage tribales du Botswana	61
9.2. Chine : du ranch familial	63
9.3. Que pouvons-nous apprendre de ces cas ?	65
9.4. Réformes de propriété commune: Kenya, Mexique, Mongolie et Nigéria	65
9.5. Enregistrement foncier communal en Namibie	66
9.6. Pastoralisme et peuples indigènes	68
9.7. Références lois et projets de lois foncières au Tchad et dans pays sahéliens	68

9.8. Chronogramme mission du 06 – 25 février 2019	70
9.9. Termes de références de la mission	71

1. Introduction

1.1. Cadre général de la mission

Cette seconde mission portant sur la sécurisation est la seconde centrée sur le soutien de la Plateforme Pastorale dans le positionnement et les propositions d'amélioration de la politique nationale de sécurisation du foncier pastoral.

La mission était composée de trois experts :

Dr. Olivier Barrière, Institut Français pour le développement durable (IRD), Juriste de l'environnement et anthropologue du droit, foncier environnement pastoralisme

M. Ousman Mahamat Saleh, Ministère de l'élevage et des productions animales, Agro-pastoraliste, aménagement pastoral

M. Ivère Togueyam, Institut Africain pour le Développement Economique et Social (Inades-Formation Tchad), Juriste foncier pastoral

La mission s'est déroulée avec la Facilitation de M. Haroun Moussa (Coordonnateur PASTOR), M. Ahmed Mohamed Nadif (Secrétaire Exécutif Permanent de la Plateforme Pastorale du Tchad), MM Christophe Bouvier (ATR/PASTOR), Mahamat Hissein (ATR/PASTOR Centre), de M. Rémy Courcier (ATMO/PASTOR)

1.2. Remerciements

La mission tient à remercier vivement toutes les personnalités rencontrées et qui nous ont donné des informations et orientations très utiles pour la mission. Il s'agit des Directeurs Généraux des Ministères, les Autorités administratives et Coutumières de terrain, les responsables des Associations et ONG, les Partenaires Techniques et Financiers.

1.3. Termes de référence, objectifs de la mission

Il s'agissait d'aider la plateforme pastorale à consolider et développer sa stratégie d'action sur le foncier pastoral en mettant en perspectives les évolutions du contexte actuel dominé par l'abandon du Code Pastoral, la promulgation de la Loi Agro-sylvo-pastorale, la préparation d'un projet de code rural et de code foncier...

A la suite de la première phase réalisée en 2018, il s'agissait de produire :

- -des propositions d'amélioration du cadre juridique, à travers ce travail complémentaire de lecture des enjeux fonciers d'une autre zone d'intervention stratégique du PASTOR, celle du Fitri.
- -l'observation de la situation actuelle avec un regard tournée vers son évolution possible dans les années à venir et ses conséquences sur la question foncière (personnes à rencontrées : autorités traditionnelles et territoriales).
- -la construction de propositions adaptées pour une amélioration du cadre stratégique et juridique de sécurisation du foncier pastoral.

La mission était axée sur 2 objectifs spécifiques majeurs pour le PASTOR et pour la Plateforme Pastorale :

1. La compréhension de la problématique de la gestion du foncier agro-pastoral et halieutique dans la zone du Fitri par la rencontre des différents acteurs locaux et en appui au consortium PASTOR en cours de démarrage, afin d'intégrer cette problématique dans les actions envisagées par le consortium au niveau local ainsi que dans la feuille de route des travaux prévus au niveau national.
2. La proposition d'une stratégie de sécurisation du foncier pastoral de la plateforme et le démarrage de ses travaux d'élaboration du cadre juridique tchadien en faveur de l'intégration d'innovations juridiques dans les textes en préparation ou dont la préparation/révision est à soutenir en faveur du développement pastoral.

2. De la complexité du système foncier pastoral : le statut de la terre en question

2.1. Le rapport à la terre ne peut se résumer par un rapport d'appropriation

Les populations disposent en effet de droits datant d'avant la colonisation ou acquis de façon endogène, interne au groupe (droit d'origine diverses souvent issus des modes de relation à l'invisible - religions). Aussi, toute politique foncière ne peut ignorer l'histoire et les schèmes sociaux-culturels existants sous peine de rendre la politique peu effective et difficilement mise en œuvre ou avec des conséquences peu maîtrisables, comme les processus d'accaparement, de dépossession ou de spoliation.

Le législateur national est en effet confronté à la dichotomie écrit/oralité ; et il va tailler ou non une place aux droits ancrés dans l'oralité. Il est aussi confronté au besoin de développer une politique de sécurité alimentaire. Tout va dépendre du choix économique fait, en raisonnant en termes national de PNB (Produit National Brut), en prenant en compte l'économie familiale. Le pastoralisme est une activité autant culturelle qu'économique faisant pleinement partie du monde rural. Face au changement climatique et aux aléas des disponibilités des ressources naturelles, l'adaptation aux réalités écologiques et économiques nécessite de préserver la mobilité et la flexibilité afin de se démarquer d'une réalité purement statique.

La question foncière se pose en termes de choix de société, figer le foncier ou lui conférer une forme de flexibilité. La conséquence sera technique : quelle forme de droit à la terre ? Comment donc certifier l'accès et l'usage de la ressource terre et des ressources qu'elle supporte ? Deux options se présentent en privilégiant soit un rapport d'appropriation du fond soit un rapport d'usage de la ressource.

Si les systèmes pastoraux sont de plus en plus en mutation, la reconnaissance internationale des droits d'existence des populations pastorales (cf. Annexes) s'accroît en tant que populations autochtones. Dans la décision de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, l'affaire Endorois c Kenya (2003) il est souligné que :

« la décision de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples dans l'affaire Endorois c Kenya met en évidence les lacunes des politiques de [beaucoup] de gouvernements africains [qui] ont eu tendance à appliquer des paradigmes de développement mettant l'accent sur les approches assimilationnistes destinées à

transformer les peuples autochtones en agriculteurs sédentaires sur la base de l'hypothèse que le mode de vie des peuples autochtones devait changer parce qu'il est « primitif », « rétrograde », « improductif » et « dégradant » ... ».

On peut entendre ainsi que la commission africaine des droits de l'homme met l'accent sur le fait que le paradigme occidental économique ne peut justifier la mise en péril de populations de pasteurs qui ont le droit de vivre, d'exister selon leur mode de vie qui leur est propre. La survie culturelle des populations de pasteurs étant directement liée à leur mobilité et à leur accès aux ressources pastorales (dont l'eau fait partie), la question foncière leur est essentielle.

L'utilisation des terres pastorales et les droits accordés aux acteurs pastoraux nécessite de repenser l'accès à la terre autrement qu'en des termes seulement financiers, de productivité agricole et ainsi d'appropriation commerciale. La prise en compte de la valeur économique réelle de la production pastorale justifie un système foncier adapté. Il en découle l'interrogation suivante :

Ne faut-il évaluer que la productivité d'un système terre agricole pour en dégager une politique foncière ou un choix de régime foncier ?

On ne le dira jamais assez, le droit à la terre ou aux ressources qu'elle supporte, pastorales, forestières ou halieutiques, peut se formaliser techniquement de différentes manières. Mais toute solution technique implique des choix politiques fondamentaux sur la nature des droits que doivent détenir les populations, collectivement et individuellement pour les citoyens. Par les valeurs qu'elle porte l'immatriculation foncière développe l'individualisme au sein de sociétés qui intègrent peu ou pas cet état d'esprit et les comportements qui en découlent. Cependant, au-delà d'une forme de déculturation ou d'acculturation par l'introduction allochtone d'une forme de relation à l'espace (terre et ressources naturelles), le plus important se situe peut-être dans les conséquences qui en découlent. En effet, les relations à la terre ne traduisent-ils pas les relations sociales, entre les membres d'un groupe, d'une société ? Quoi qu'il en soit, le droit foncier induit les modes d'utilisation, de gestion, de production, de conservation et d'adaptation aux conditions climatiques et écologiques. Ne pas oublier non plus de s'interroger sur les bénéficiaires de la solution technique adoptée ; sont-ils majoritaires ou minoritaires ? la sécurité alimentaire, la lutte contre la malnutrition en dépend.

La question foncière se fonde souvent sur des préjugés, notamment sur l'idée que la « modernité » vient d'ailleurs et que le raisonnement productiviste doit être privilégié pour entrer dans « la modernité » (mais qu'elle est-elle ?). La colonisation a importé une attitude ethnocentrique (penser en fonction de ses propres références culturelles dans un contexte étranger) sur les rapports fonciers, justifiant l'invention de la propriété de la terre, considérée comme la seule forme de sécurisation foncière. L'enfermement dans cette logique traduit un piège pour beaucoup de législateurs.

L'invention de la propriété

Enjeu de la propriété : devenir unitaire = rejet des éléments la grevant
 ⇒ la libération des fonds ⇒ culte de la propriété individuelle

Objectif du fait colonial = créer de la propriété là où elle n'existe pas
 ➤ Car la propriété foncière n'est pas « naturelle » : la propriété n'est pas un fait premier. Il s'agit d'une invention humaine
 ➤ la propriété individuelle d'un objet précis est une invention extrêmement récente de la civilisation : les ébauches ne remontent guère qu'aux révolutions de pensée gréco-romaine et monothéiste.

Enjeu colonial et des Etats indépendants = la purge des droit coutumiers pour généraliser le régime de la propriété privée
 ➤ Par la procédure d'immatriculation foncière : décret 24 juillet 1906 (organisation régime propriété foncière en AOF) puis 26 juillet 1932 (volonté d'imposer la propriété)
 ➤ Puis par la procédure de la Constatation des droits fonciers coutumiers : décret-loi du 20 mai 1955 (constater pour mieux purger)

En inventant la propriété, la sécurisation foncière devient la propriété (par titre, cadastre, registre foncier, ...)

2.2. Plan-résumé du développement de l'analyse

Partant de cette complexité de la question foncière, le présent rapport s'articule sur cinq points :

- le droit foncier existant, les projets en cours et ce qu'en pensent les acteurs territoriaux ;
- une situation concrète, excellent exemple de la complexité de la problématique foncière : le lac Fitri ;
- face au changement climatique et l'urgence nutritionnelle/alimentaire, la nécessité de repenser le droit foncier dans une dimension environnementale et sociale ;
- les solutions juridiques préconisées, particulièrement sur le foncier pastoral ;
- mais comment se passe ailleurs, dans d'autres pays dans le monde, le rapport pastoral à la terre, à l'espace, sur quelle régulation foncière ?

La conclusion générale sera force de proposition par l'idée d'organiser un colloque international sur la question foncière pastorale, suite à l'expérience de la réalisation d'une table

ronde et surtout du besoin impératif d'apaiser les relations sociales autour de l'accès aux ressources naturelles et de la sécurisation foncière pour toutes les activités rurales.

3. Textes, projets existants et représentations des acteurs

Nous ferons dans un premier temps un point sur les aspects essentiels à retenir de l'existant et des projets en cours. Ce parcours s'achèvera par un éclairage sur les représentations des acteurs territoriaux de la question foncière.

3.1. Les textes et projets de textes

3.1.1. Actuellement ce sont des lois de 1967 qui régissent le foncier au Tchad.

Un projet de code foncier et domanial a été élaboré en 2013. L'actuelle réforme foncière semble se porter sur la révision de ce projet en vue de son adoption. On peut retenir que ce projet entre dans une logique d'appropriation :

- transformant le système des droits fonciers sur la terre commune par un droit de « propriété coutumière » individuel (supprimant ainsi la dimension du rapport commun à la terre par un rapport individuel)
- ignorant la réalité pastorale relevant d'une détention d'usages/d'exploitation (avec une « mise en valeur », une emprise sur le sol impossible, telle que définit par le code)

3.1.2. L'Ordonnance agro-sylvo-pastorale de 2018.

Elle apporte des éléments importants au régime juridique foncier et sur l'exploitation des ressources naturelles :

- une sécurisation des droits coutumiers et
- des plans d'aménagement de l'espace pastoral.

On peut souligner là que le projet de code foncier va devoir se conformer à l'Ordonnance adoptée, particulièrement sur ces deux registres là.

3.1.3. La loi 14 de 1998 sur les Principes généraux de la protection de l'environnement

Elle dispose que :

- l'environnement est un enjeu national et territorial avec l'implication des acteurs locaux
- la forêt est d'intérêt commun

La loi 14 de 2008 portant sur le régime forestier, la faune et les ressources halieutiques définit bien les droits d'usage et le droit d'exploitation.

3.1.4. Le projet de loi déterminant les principes fondamentaux et les orientations de l'aménagement du territoire

Il se donne comme objectifs :

- une sécurisation foncière à tous
- une responsabilité des acteurs ruraux dans la gestion de leur terroir

Ce projet rejoint l'Ordonnance de 2018 (sécurisation foncière) et les lois 14 (implication des acteurs locaux)

3.1.5. La loi en vigueur de 1967

Loi n°23 du 22 juillet 1967 portant statut des biens domaniaux

art.8 : Sur la domanialité nationale : font partie du Domaine public, les biens non appropriés (pas de propriétaire connu),

art.9 : Purge des droits coutumiers

art.5 : Inaliénabilité et imprescriptibilité du domaine public

Loi n°24 du 22 juillet 1967 sur le régime de la propriété foncière et des droits coutumiers

Article 1 La propriété foncière se constate par la procédure de l'immatriculation.

Titre 2 : Constatation et régime des droits coutumiers

Article 13 Toute terre non immatriculée est réputée vacante et sans maître, à moins que ne soit rapportée la preuve du contraire.

Article 14 Cette preuve peut résulter de la constatation officielle d'une mise en valeur, dont les caractères peuvent varier suivant les régions et les modes d'exploitation du sol.

Article 15 L'État peut immatriculer à son nom les terres vacantes et sans maître.

Lorsqu'il existe sur ces terres des droits coutumiers n'entraînant pas mise en valeur, l'État peut après les avoir fait constater :

Soit les supprimer en tant que droits réels frappant son titre ;

Soit les supprimer en indemnisant les titulaires ;

Soit proposer aux titulaires d'autres droits équivalents.

Article 16 Tous les droits coutumiers sont prescrits par dix ans de non exercice.

Article 17 La constatation de la mise en valeur d'une terre ne peut être demandée que par l'auteur de la mise en valeur ou par l'Etat.

La mise en valeur doit se traduire au minimum par une emprise permanente et visible sur le sol, la permanence étant appréciée, compte tenu des assolements ou procédés analogues.

Article 19 Les terres mises en valeur peuvent être grevées de droits coutumiers.

Le titulaire de l'immatriculation pourra les maintenir à titre de droits réels grevant son titre, ou les supprimer moyennant indemnité.

Article 20 Les terres mises en valeur collectivement feront l'objet de dispositions spéciales prévoyant :

- Soit le maintien du statu quo ;
- Soit l'immatriculation au nom de la collectivité, lorsque celle-ci a acquis la personnalité juridique ;
- Soit l'immatriculation des terres au nom de l'État, qui en remet gratuitement la jouissance à la collectivité.

Article 21 Dans un but de développement agricole, forestier, ou de production animale, l'État peut délimiter des zones où le statut des terres devra être obligatoirement défini par application simultanée des dispositions ci-dessus énoncées.

3.1.6. Loi n°25 du 22 juillet 1967 sur la limitation des droits fonciers

Article 1 Nul ne peut être privé de la propriété des immeubles ou de l'usage du sol, sans que l'intérêt public l'exige, qu'il y ait indemnisation et que les dispositions légales soit appliquées.

Titre 2 : Expropriation de terrains ruraux – Absence de mise en valeur

Article 12 Toute terre rurale faisant l'objet d'un titre de propriété et dont l'exploitation a été abandonnée pendant plus de cinq années, compte tenu des modes de culture, peut être

expropriée. Cependant, dès l'ouverture de l'enquête préliminaire, une commission dont la composition est fixée par décret, appréciera la réalité de la non-mise en valeur.

Article 16 Le déguerpissement est l'opération par laquelle il est fait obligation, pour des motifs d'utilité publique, à des occupants présumés de bonne foi, encore que non couverts par une coutume reconnue, d'une terre appartenant à la puissance publique, de l'évacuer même s'ils y ont cultivé ou construit.

Article 24 Lorsque l'utilité publique exigera le retrait de droits coutumiers d'une parcelle que cependant la puissance publique n'entend ni concéder ni immatriculer, la procédure de constatation et d'évaluation des droits, des indemnités ou des équivalences est celle employée pour l'immatriculation, limitée à l'échelon d'autorité qui a décidé de l'opération en provoquant le retrait.

3.1.7. Projet de code foncier et domanial, 2013

« domaine national » = l'ensemble des biens meubles et immeubles appartenant à l'Etat (art4)

Le « domaine public » est l'ensemble des biens immobiliers ou mobiliers mis à la disposition directe du public usager ou affectés à un service public.

Ces biens sont protégés dans leur administration et leur gestion par les règles d'inaliénabilité, d'imprescriptibilité et d'insaisissabilité.

Il est composé :

- **d'un domaine public naturel** = l'ensemble des terrains et espaces dont l'existence ne résulte pas de l'action de l'homme : par exemple des cours d'eau permanents ou semi permanents, des lacs, des étangs, des sources, des terres se formant dans des fleuves, des nappes d'eau souterraines, des gîtes minéraux et miniers, des forêts classées, des aires protégées, de l'espace aérien, etc.
- **et d'un domaine public artificiel** = comprend tous les travaux exécutés dans un but d'utilité publique / tous les biens de toutes sortes que les lois et règlements considèrent comme non susceptibles d'une appropriation privée (art23)

Le Domaine public immobilier = Domaine public naturel + Domaine public artificiel
 Domaine public mobilier = tous les biens meubles qui ne sont pas susceptibles d'une appropriation privée (art.44) / archives, biens culturels, musée national, etc.

Le « domaine privé » est l'ensemble des biens immobiliers ou mobiliers non classés dans le domaine public et dont l'administration et la gestion obéissent aux règles de droit commun (art.10)

Le Domaine privé immobilier de l'Etat comprend :

- les terres faisant l'objet d'un titre foncier établi ou transféré au nom de l'Etat : immatriculation, exercice d'un droit de reprise, notamment pour défaut ou insuffisance de mise en valeur (art.48), etc.
- les terres non immatriculées, et notamment :
 - celles sur lesquelles ne s'exerce aucun droit d'usage ni de disposition, que ce soit en vertu de règles de droit écrit ou de celles des droits fonciers coutumiers ;
 - celles sur lesquelles s'exercent des droits fonciers coutumiers non susceptibles d'être confirmés par écrit selon les dispositions du Titre I du livre III de la présente loi. (art.49)

Attribution des terres :

lorsqu'il s'agit de terrains non immatriculés de son domaine foncier privé, l'Etat peut les mettre à la disposition d'une personne physique ou morale de droit privé, laquelle ne peut en acquérir la propriété que sous certaines conditions et éventuellement, certains délais, variables selon la situation du terrain (art.51)

Les concessions rurales provisoires sont accordées :

- par arrêté du préfet jusqu'à deux (2) hectares ;
- par arrêté du Ministre en charge du Domaine jusqu'à dix (10) hectares ;
- par décret pris en conseil des Ministres au dessus de dix (10) hectares. (art.59)

Le Régime de la propriété foncière

Sont propriétaires : les personnes physiques ou morales titulaires d'un titre foncier (art.75)
Titulaires de droits fonciers écrits par :

- un titre foncier ;
- un arrêté de cession de gré à gré ;
- une concession de terrain. (art.76)

Des droits fonciers non écrits

Est réputé vacant et sans droit d'usage individuel ou collectif reconnu, tout terrain non immatriculé :

- sans cession ou attribution en concession rurale
- aucune mise en valeur fondée sur l'existence de droits coutumiers ou d'une occupation pour des fins personnelles d'habitation ou d'exploitation. (art.82)

La constatation officielle d'une mise en valeur : caractères peuvent varier suivant les régions, le caractère rural ou urbain du terrain, et les modes d'exploitation du sol.

- par une commission ad hoc
- doit consister au minimum dans une emprise permanente et visible sur le sol.

L'Etat peut immatriculer en son nom les terres vacantes et sans droit d'usage individuel ou collectif reconnu (voir aussi art.110)

Sur les terres des droits coutumiers sans mise en valeur, l'Etat peut, après les avoir fait constater :

- soit les supprimer en tant que droits réels frappant son titre ;
- soit les supprimer en indemnisant les titulaires ;
- soit proposer aux titulaires d'autres droits équivalents (art.85)

Les terrains dont il est établi qu'ils sont vacants et sans droit d'usage relèvent en principe du domaine privé de l'Etat (art.93)

Si titre de propriété mais abandon (+10ans) peut-être reprise (art.139)

Droits fonciers coutumiers collectifs ou individuels

- Une reconnaissance par la confirmation « pour autant que celles-ci ne soient pas vacantes » : emprise évidente et d'une durée continue minimale de dix (10) ans au moment de la demande de confirmation (art.87)
- Un transfert ou modifications des droits fonciers : « qu'au profit des collectivités ou d'individus susceptibles de posséder les mêmes droits en vertu des règles coutumières » : en apportant la preuve de la possession (art. 88)
- Transformation des droits fonciers coutumier en droit de propriété = passage d'un régime à un autre : si emprise permanente et évidente sur le sol (art.89) = par des constructions et/ ou par une mise en valeur régulière du terrain, y compris les interruptions justifiées par les modes de cultures.
- De la purge des droits coutumiers : terres initialement inutilisables ou inaccessibles qui sont devenues susceptibles d'utilisation par suite d'un travail public, et notamment les terres gagnées sur les eaux et les périmètres d'irrigation (art.95).

☞ **Le projet de code foncier de 2013 ne raisonne qu'en terme d'appropriation foncière (titrisation) :**

- transformant le système des droits fonciers sur la terre commune par un droit de « propriété coutumière » individuel (supprimant ainsi la dimension du rapport commun à la terre par un rapport individuel)
- ignorant la réalité pastorale relevant d'une détention d'usages/d'exploitation (avec une « mise en valeur », une emprise sur le sol impossible, telle que définie par le code)

3.1.8. Ordonnance 043 portant orientation agro-sylvo-pastorale et halieutique, 31 août 2018

Art.61 : l'Etat garantit l'accès au foncier et la sécurisation des droits coutumiers, de concession des terres et des occupants, le maintien des jeunes et des femmes à la terre sur un bien foncier identifié, la valorisation de la ressource foncière, l'accès équitable des personnes à ladite ressource et sa gestion durable. Elle vise également la promotion des investissements publics et privés.

Art.62 : Les droits coutumiers peuvent s'exercer sur des réserves des terres cultivables, sur des jachères, de pâturage, des parcours, des plans d'eau, des forêts communautaires et des sites sacrés utilisés régulièrement par la communautés locale.

La constatation formelle de l'existence et de l'étendue des droits coutumiers individuels ou collectifs sur les terres fait l'objet de validation et ces droits sont reconnus dans les conditions fixées par les textes en vigueur en concertation avec l'autorité coutumière.

Art.63 : ...l'Etat assure ...un accès équitable aux ressources foncières et à tous les exploitants agro-sylvo-pastoraux et halieutiques, les personnes physiques ou morales. ... Toutefois... Des préférences sont accordées aux groupes vulnérables, ...

Art.64 : l'Etat peut attribuer des concessions agricoles temporaires d'une durée n'exédant pas 30 ans aux entreprises et sociétés étrangères et 99 ans aux associations et sociétés nationales.

Art.68 : Les plans d'aménagement de l'espace pastoral...

3.1.9. Loi 014/PR/98 définissant les principes généraux de la protection de l'environnement

Article 3 : La présente loi a pour objet d'établir les principes essentiels selon lesquels l'environnement est géré durablement et protégé contre les formes de dégradations, afin de sauvegarder et valoriser les ressources naturelles et d'améliorer les conditions de vie de la population.

Article 4 : prévenir et de lutter contre toute sorte de pollution ou de dégradation de l'environnement

Article 7 : Les institutions locales traditionnelles, les associations et les entreprises participent à la prévention contre toute forme de pollution ou dégradation de l'environnement en collaboration avec l'Etat.

Article 27 : Les forêts, qu'elles soient publiques ou privées, constituent un bien d'intérêt commun. Il est du devoir ... de les conserver et de les gérer d'une manière qui garantisse leur équilibre dans le respect des écosystèmes.

Article 28 : Les forêts doivent être gérées de façon rationnelle et équilibrée. Les plans de gestion et les travaux d'aménagement et d'exploitation doivent intégrer les préoccupations d'environnement de sorte que, leurs fonctions protectrices ne soient pas compromises par leurs utilisations économiques, sociales, culturelles ou récréatives.

Article 29 : Les forêts doivent être protégées contre toute forme de dégradation, de pollution ou de destruction causées notamment par la surexploitation, le surpâturage, les incendies, les brûlis, les maladies ou l'introduction d'espèces inadaptées.

3.1.10. Loi n°14 / PR / 2008 portant régime des forêts, de la faune et des ressources halieutiques

Article 2 : Les forêts, la faune et les ressources halieutiques font partie intégrante du patrimoine biologique national. Leur préservation et leur gestion durable sont d'intérêt général et constituent, à ce titre, une exigence fondamentale de la politique nationale de développement socio-économique et culturel.

Article 6 : La politique nationale en matière des forêts, de la faune et des ressources halieutiques est fondée sur les principales options fondamentales suivantes :

... la participation et la responsabilisation effectives de la population dans la conception, l'exécution, le suivi et l'évaluation des activités forestières, notamment à travers la gestion décentralisée des ressources naturelles.

Article 13 : approche participative et concertée : l'implication active des membres de la communauté et des intervenants extérieurs dans toutes les décisions liées aux objectifs et aux activités, ainsi que dans les activités elles-mêmes, pour un développement communautaire et forestier durable. La communauté est associée, consultée, fournit des informations, pose des questions et donne son avis.

Article 20 : Relèvent également de l'intérêt général national et sont obligatoirement classés au nom de l'Etat, les réserves de la biosphère, les parcs nationaux, les réserves naturelles intégrales et les sanctuaires. Ces espaces sont soumis à des régimes spécifiques.

Article 29 : Les personnes physiques ou morales privées sont propriétaires des forêts qu'elles ont régulièrement acquises, ou régénérées dans le respect de législation foncière en vigueur.

Toutefois, elles ne peuvent prétendre à la pleine propriété forestière que moyennant l'acquisition et la détention d'un titre foncier, délivrée conformément à la législation domaniale et foncière en vigueur.

Article 46 : La protection des forêts incombe à l'Etat, aux Collectivités Territoriales Décentralisées et aux communautés villageoises riveraines.

Article 47 : Les forêts classées sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables.

Article 62 : La gestion forestière repose sur les principes de durabilité et de participation des populations. Elle garantit la préservation du milieu naturel au profit des générations futures, tout en assurant la satisfaction des besoins socio- économiques et culturels des générations présentes.

3.1.11. Des droits d'usage : satisfaction des besoins (loi 14/2008)

Article 72: L'exploitation forestière domestique s'exerce sous forme de droits d'usage traditionnels de cueillette ou de ramassage.

Article 73 : Dans les forêts classées, les droits d'usage traditionnel sont reconnus aux populations riveraines ; elles concernent le ramassage du bois mort gisant, la cueillette des fruits et la récolte des plantes médicinales. Toutefois, les parcs nationaux et les réserves intégrales sont affranchis de tout droit d'usage.

Article 74 : Dans les forêts protégées, les droits d'usage traditionnels reconnus au profit des populations riveraines portent sur la culture, le pâturage, la cueillette des produits et sous-produits forestiers.

Article 75 : Les droits d'usage traditionnels peuvent être autorisés pour chaque forêt, par le plan d'aménagement forestier qui lui est applicable.

Article 76 : L'exercice des droits d'usage traditionnels est limité à la satisfaction des besoins personnels, individuels ou familiaux des usagers. Il se fait à titre gratuit et sans permis, dans le respect de la réglementation en vigueur ; il ne peut donner lieu à une exploitation commerciale.

Article 77 : L'exercice des droits d'usage est subordonné aux possibilités de repeuplement et de régénération de la forêt.

Lorsque l'état de la forêt le nécessite, des restrictions à l'exercice des droits d'usage peuvent être édictées, en concertation avec les populations concernées, par arrêté du Ministre en charge des forêts. Celui – ci peut notamment décider de mettre en défens une parcelle forestière ou y interdire le pâturage, l'abattage, ou l'ébranchage.

Article 230 : Nul ne peut pêcher dans les domaines aquacoles de l'Etat, des Collectivités Territoriales Décentralisées et des communautés s'il n'est muni d'un permis ou d'une autorisation à l'exception de l'exercice des droits d'usage.

Article 252 : L'exercice de la pêche ne peut être considéré comme droit d'usage dans les réserves aquacoles, les réserves intégrales, les parcs nationaux, les réserves de faune, et les forêts classées, sauf dans les cas prévus par leur plan de gestion.

3.1.12. Du droit d'exploitation : activité commerciale (loi 14/2008)

Article 84 : L'exploitation de forêts des collectivités territoriales décentralisées doit répondre à l'exigence de l'intégration de la foresterie dans le développement rural. Elle contribue à la gestion optimale et durable de l'ensemble des productions agricoles, pastorales et forestières.

Au droit de propriété par reboisement

Article 92 : Les particuliers et les collectivités devenus propriétaires des terrains boisés, reboisés ou régénérés par leurs soins y exercent tous les droits résultant de la propriété foncière, sous réserve de l'immatriculation, conformément à la loi n°24 du 22 juillet 1967.

3.1.13. Projet de loi déterminant les principes fondamentaux et les orientations de l'aménagement du territoire

La politique d'aménagement du territoire repose sur des principes dont :

- l'aménagement du territoire est un processus participatif impliquant le citoyen aux diverses étapes de son élaboration et de sa mise en œuvre (art.5)

Intègre les dispositions relatives à la protection de l'environnement ... (+ art.35 & s. +)

- Des réformes agro-foncières sont entreprises à l'occasion des opérations d'aménagement et de mise en valeur en vue de l'exploitation rationnelle des ressources, d'assurer un accès équitable à la terre et une sécurité foncière aux producteurs ruraux (art.13)

- Favoriser l'ancrage des populations dans leurs zones (art.15)

- L'Etat garantit la sécurité foncière à travers le code foncier et domanial (art.32)

- L'Etat encourage ... responsabilisation des communautés rurales dans la gestion de leur terroir (art.38)

3.2. Les Représentations : comment les acteurs voient la problématique foncière

Il nous a paru indispensable de s'interroger sur la représentation de la question foncière qu'ont les acteurs agissant sur le territoire du lac Fitri. Seize entretiens semi-directifs ont pu être menés et ont permis de traduire leurs points de vue partant de leur discours et des réponses données. Ces derniers sont simplement (de façon synthétique) mis en forme dans le tableau suivant partant de trois catégories d'acteurs : étatiques, locaux, projets de développement. Cf. en Annexes la transcription complète.

Tableau : Eléments récurrents des représentations de la problématique foncière

Acteurs Etat	Acteurs locaux	Acteurs Projets
manque instruments juridiques	besoin de régulation / il faut partir de nous	le droit positif est dépassé
maitriser la mobilité pastorale	l'espace pastoral se rétrécit	interdépendance agriculture élevage
chacun tire le rideau vers lui faut écouter les 2 (agriculteurs/éleveurs)	enjeux du droit de passage, droit d'accès à l'eau	
trop de pression sur les ressources	nous sommes dans la mobilité : on suit le poisson	
la terre appartient à l'Etat, pas aux communautés	la terre est communautaire	
	gestion endogène pour une cohésion	

La notion de mobilité (halieutique, pastorale, agricole (culture de décrue)) apparaît souvent, avec la relation entre parties différentes (les différents systèmes d'exploitation) vis à vis des ressources, l'enjeu du statut de la terre et de la régulation juridique. On voit clairement que les acteurs étatiques prônent un encadrement, les acteurs locaux pensent implication locale, et les projets prennent du recul.

A ce stade du rapport il ressort une série d'interrogations sur trois points essentiels qui conduisent au besoin de changer de paradigme, en d'autres termes changer de logiciel :

- ✓ L'invention de la propriété : une logique adaptée au monde rural ? une vraie sécurisation économique ? faut-il appuyer une logique de productivité ? Comment prouver qu'un régime juridique du rapport à la terre est source de davantage de production, selon une conception économique capitaliste, mais qu'en est-il des logiques, des pratiques locales ? Quel régime pour lutter contre la pauvreté, la faim, la malnutrition ?

- ✓ l'absence de sécurisation foncière pastorale : cette insécurité juridique exprime l'absence de droits fonciers conférés à l'activité pastoral ; les communautés d'éleveurs ou d'agro-éleveurs ne sont pas reconnus par le droit tchadien dans leur rapport à la terre, plus précisément aux ressources pastorales ; comment la mettre en place ?
- ✓ les implications de la population dans la gestion des ressources territoriales : des fondements législatifs (dont les lois 14 et le projet de loi sur l'aménagement du territoire) : il devient reconnu de la nécessité absolue de sortir d'une conception de centralisation dans la gestion des ressources naturelles, dont la terre, le pâturage, la faune et flore (les écosystèmes) ; comment traduire juridiquement cet enjeux ?

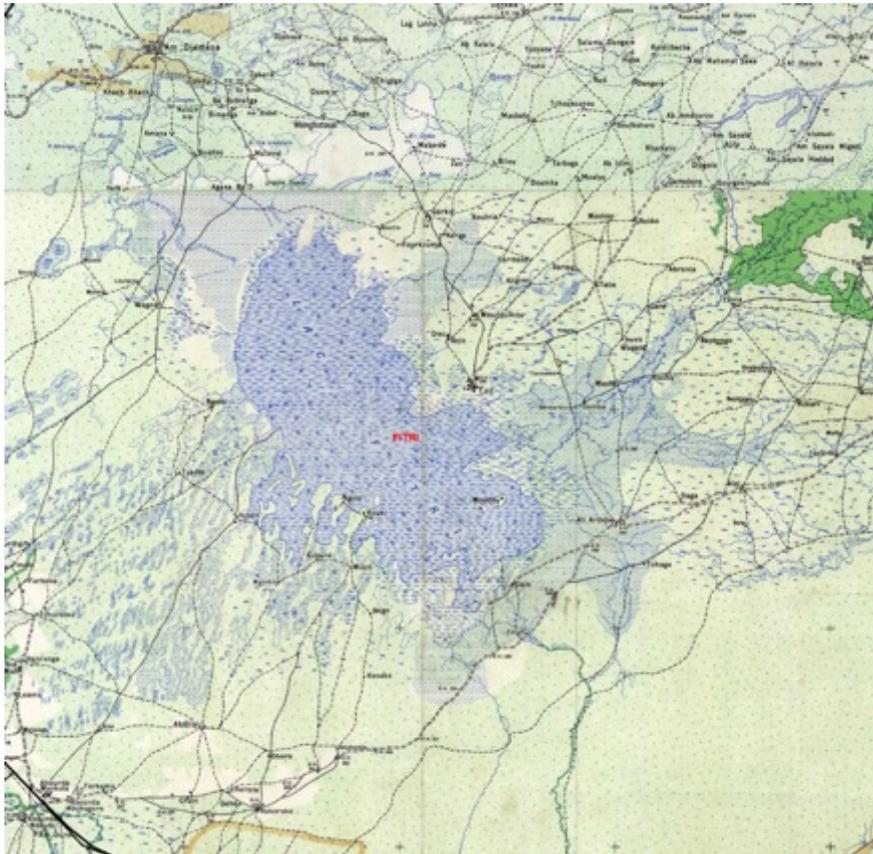
4. Le cas de la situation du lac Fitri

Le Lac Fitri est situé dans le Département de Fitri avec comme chef-lieu Yao, dans la circonscription administrative de la Province du Batha. Sa population, cosmopolite est majoritairement dominée par les Bilala. Son climat est de type tropical semi-aride traversé par une courte saison de pluie et une longue saison sèche rythmées par deux courants d'air chaud (harmattan) et humide (mousson). Il enregistre une pluviométrie qui oscille entre 300 à 400mm² par an. Le Lac Fitri lui-même est un vaste bassin hydrologique alimenté principalement par le fleuve Batha et subsidiairement par les Oueds. Il a une superficie moyenne de 420km² mais le record supérieur jamais enregistré est de 1300km²¹.

En cas de sécheresses successives, le Lac peut complètement tarir comme furent les cas en 1973 et en 1984. Les activités socioéconomiques du département sont tributaires du mouvement cyclique du Lac. En cas de bonne saison de pluie, les débordements des eaux du Lac offrent par la suite d'importantes surfaces pour les cultures de décrue et l'élevage. La principale activité des populations est l'agriculture secondée par la pêche puis l'élevage. Les cultures de contresaison sont des plus dominantes.

Toutes ces activités dépendent largement du Lac Fitri qui est une source d'abreuvement pour le bétail, un lieu de pêche et une source incontestable pour les cultures de contresaison. Les différentes ressources naturelles exploitées par les différents corps de métiers sont situées sur le fond terre géré par les autochtones suivant les pratiques coutumières sous le pouvoir prépondérant du Sultan du Dar Fitri. Ces règles de gestion du terroir admises par la grande majorité des populations (droit endogène) butent au fil des temps contre les règles du droit foncier moderne prôné par l'Etat (droit législatif). Cette dualité de sources de droit sur le foncier devient aussi sources de conflits tant individuels que communautaires. Notre séjour dans le département de Fitri appuyé par les échanges que nous avons eus avec les populations locales nous ont permis d'appréhender la problématique de l'accès aux ressources naturelles dans cette partie du territoire national.

¹Etude diagnostique de la biodiversité de la réserve de Biosphère du Lac Fitri, Volume 1, réalisée par BEGC (Bureau d'Etude Géo-Conseil), septembre 2016.



4.1. L'accès aux ressources naturelles : d'une régulation à une non-régulation

Dans le Lac Fitri, la gestion des ressources naturelles s'opère suivant des règles et pratiques du droit coutumier dit « droit endogène » et des règles du droit commun dit « droit législatif ». Ces deux modes dichotomiques de gestion des ressources naturelles ou plus justement de la gestion du foncier créent une sorte d'antagonisme poussé entre les populations de Fitri majoritairement favorables au droit foncier endogène et les autorités administratives qui promeuvent les règles du droit commun.

La section entre les deux sources de droit part de la divergence de conceptions du statut de la terre. Selon le droit endogène de Fitri, la terre est un « patrimoine commun », « un bien commun » (*Warrama*) qui se légue de génération en génération. Selon le droit législatif, la terre est un « bien appropriable et classé en plusieurs domaines ». Ainsi, les repères d'appréhension de la gestion du « fond terre » avec les éléments qu'elle contient sont diamétralement opposées.

En droit endogène, la terre, patrimoine commun des populations de Fitri, est placée sous l'autorité du Sultan qui le gère par le truchement des chefs notables appelés « Kaïdallah » ou

« Chofolo ». Ceux-ci sont des chefs d'un total de 108 clans du Lac Fitri dont 12 parmi eux ont, en plus de la gestion des terres, un pouvoir sur la gestion des eaux du Lac Fitri et sur les ressources aquatiques qu'elles contiennent. Les chefs des 12 clans riverains détenteurs de pouvoir sur l'eau portent le nom de « Ngar M'boul ». Les Ngar M'boul ont la charge de réaliser les rites et des sacrifices pour implorer la clémence d'Allah sur les eaux du Lac et sur les ressources qu'elles contiennent mais également pour écarter tout malheur dans l'exploitation des ressources du Lac.

La gestion de la terre dans les clans est ensuite confiée à des chefs de terre localement appelés « Déarda ». Cette réglementation endogène de la gestion classe les terres sous le régime de détention du droit d'usage pour les membres des communautés de Fitri. La possession est globale c'est-à-dire toute la communauté du Lac Fitri à charge pour elle de veiller à la bonne gestion des terres pour la génération future. Les droits d'usage consentis par les membres de la communauté de Fitri sont entre autres le droit de cultiver, le droit de pêcher, le droit de pâturer, etc. Par ailleurs dans ce mode de gestion foncière endogène, il existe des terres lignagères et des réserves foncières appelées « Bonte » dans les différents clans. Suivant cette règle de gestion endogène, les transhumants qui arrivent dans le milieu sont tenus de définir le clan d'accueil envers lequel se référer pendant leur séjour dans la localité.

Paradoxalement que cela puisse paraître à la communauté de Fitri, le droit positif quant à lui, prône le régime de propriété et classe la terre en des domaines public, privé, naturel ou artificiel et que cette propriété foncière s'acquiert par l'immatriculation. L'article 1 de la loi n°24 du 22/07/1967 sur le régime de la propriété foncière et des droits coutumiers précise que « la propriété foncière se constate par la procédure de l'immatriculation ». Selon l'article 13 et 14 de cette même loi, « toute terre non immatriculée est réputée vacante et sans maître, tant que la preuve de la mise en valeur n'a pas été rapportée ». Les caractères de cette mise en valeur varient d'une région à une autre ou selon les modes d'exploitation du sol. Pour l'article 15 de la Loi n°24 in fine, « l'Etat peut immatriculer à son nom les terres vacantes et sans maître ». Comme on peut le constater, le droit législatif offre une large possibilité à l'Etat de devenir propriétaire de toutes les terres non immatriculées ou celles qui ont cessé d'être sous l'emprise du droit coutumier depuis plus de dix ans (article 16).

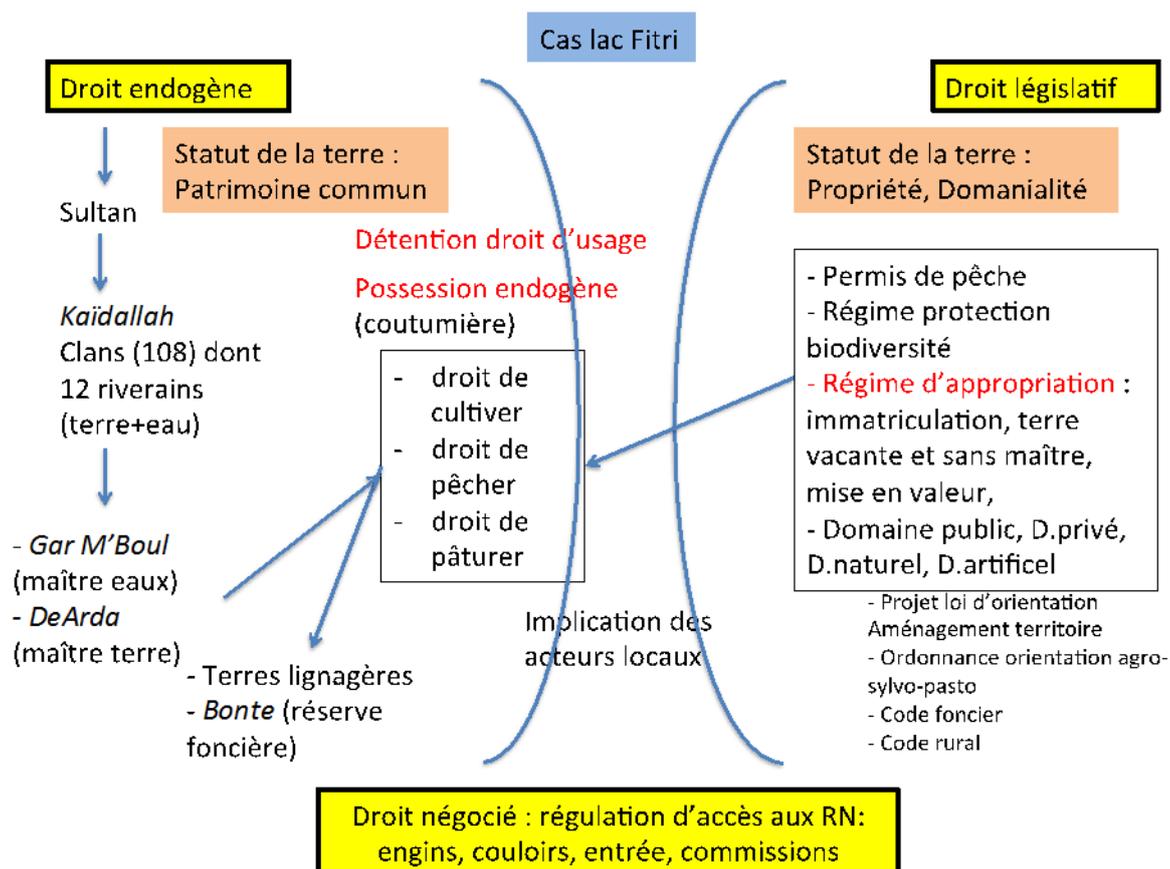
Pour le milieu rural, la Loi n° 25 du 22/07/1967 sur la limitation des droits fonciers dispose que « toute terre rurale faisant l'objet d'un titre de propriété et dont l'exploitation a été abandonnée pendant plus de cinq années, compte tenu des modes de culture, peut être expropriée » (par l'Etat). Cette conception est aussi contraire à l'esprit du droit foncier endogène selon lequel il n'y a pas de prescription sur la détention du droit d'usage des terres rurales qui se lèguent de génération à génération quel que soient les modes d'exploitation.

Les conflits entre ces deux sources de droits sont donc évidents. Pour le cas de Fitri, la pêche dans les eaux du lac Fitri est placée sous l'autorité d'un Ngar M'boul ; pour le droit positif, le permis de pêche donne droit d'accès et que le lac fait partie du domaine public naturel

de l'Etat qui a la responsabilité de sa gestion. De même, selon la communauté de Fitri, « il n'y a aucune terre vacante et sans maître » comme le prétend le droit législatif parce que toutes les terres de Fitri sont sous l'autorité des « Kaidallah ».

Face aux multiples contraintes et défis liés au changement climatique, à la démographie et à l'augmentation du cheptel, l'Etat met en place d'autres textes d'accompagnement des acteurs dans la gestion des ressources naturelles dont certains militent en faveur du « droit négocié », ce droit où les prérogatives et les obligations sont librement définies par les parties prenantes. Par exemple, l'ordonnance n°043 du 31 août 2018 portant loi d'orientations Agrosylvopastorales et halieutiques offre la possibilité d'une gestion coutumière (droit endogène) sur certaines ressources : « les droits coutumiers peuvent s'exercer sur des réserves des terres cultivables, sur des jachères, des pâturages, des parcours, des plans d'eau, des forêts communautaires et des sites sacrés utilisés régulièrement par la communauté locale » (article 62). La loi n° 14 du 10 juin 2008 portant régime des forêts, de la faune et des ressources halieutiques plaide pour l'implication des populations dans la gestion des ressources naturelles : « la politique nationale en matière de forêts, de la faune et des ressources halieutiques est fondée sur les principales options fondamentales suivantes : la participation et la responsabilisation effectives de la population dans la conception, l'exécution, le suivi et l'évaluation des activités forestières, notamment à travers la gestion décentralisée des ressources naturelles » (article 6). La recherche de cet équilibre législatif fait dire à Abdoulaye Mahamoud Labit, Coordonnateur du PARSAT que « *le droit est confronté lui-aussi à des chocs climatiques, humains, démographiques et à des mutations profondes qui exigent un autre droit, un droit résilient* ».

Schéma : Représentation schématique, synthèse de la dichotomie dans la gestion du foncier et des ressources naturelles dans le Fitri



4.2. Situation rencontrée : cas de la pêche, visite du lac

Les populations de Fitri vivent de trois principales activités : l'agriculture, l'élevage et la pêche. Mais ces trois principales activités s'organisent en fonction du mouvement cyclique du lac Fitri.

L'agriculture dans cette partie du pays s'organise autour de la culture pluviale et des cultures de contresaison. La culture pluviale généralement pratiquée par une infime partie de populations concerne le mil pénicillaire et s'installe à partir de juin et se termine avec les récoltes à partir d'octobre. En période de forte inondation de la zone qui se situe entre août à septembre, les eaux débordent le lit du lac. En période de décrue, les eaux débordantes du lac Fitri se replie laissant d'énormes surfaces propices aux cultures de contresaison. Le retrait des eaux (la fin de l'inondation) commence en octobre. Dès lors, la culture de berbéré commence et s'étale d'octobre à juin. Plus de 80% des populations locales vivent de la culture

de contresaison. La principale culture de contresaison réalisée est le berbéré parsemé de haricot, concombre, etc. Au fur et à mesure que les eaux se retirent, les agriculteurs mettent progressivement en culture les espaces maraichers laissés. Le maraichage occupe généralement les femmes. Il se pratique dans les zones humides, les bras du lac et les zones insulaires de Fitri. Les spéculations cultivées sont entre autres la tomate, la laitue, les choux, l'oseille feuille, la carotte, l'oignon feuille, le haricot vert, etc. A part la culture pluviale, celle du berbéré et le maraichage sont exigeants en termes de gardiennage contre les oiselets et les éventuelles dévastations des champs par les animaux.

Dans cette complexité culturelle, les conflits sont omniprésents entre les éleveurs, les agriculteurs et les pêcheurs. Selon l'information vérifiée auprès de plusieurs acteurs rencontrés dans les îles et à Yao, les éleveurs progressivement mettent plus de temps dans le lac Fitri qu'auparavant. De l'avis du Sultan, *« Dans les années 80, les éleveurs ne mettaient que 3 à 4 mois de séjour dans la zone du lac, aujourd'hui, les éleveurs vivent 9 mois sur 12 voire plus, dans le lac. Ils y trouvent presque un refuge parce qu'ils se sentent en sécurité, il n'y a pas de vol de bétail et moins de rigueur de gardiennage du bétail qui pâture librement dans les îles et à tout temps »*. Les éleveurs quant à eux, justifient cette présence prolongée dans le lac par la rareté du pâturage dans les zones reculées et par le fait que leurs animaux sont habitués aux herbes fraîches. M Ahmat Moussa rencontré dans le Ferrick Douara rapporte que *« une vache qui pâture dans le lac fait 2 mises bas en 3 ans mais celle qui pâture en dehors du lac en fait 2 tous les 5 ans »*.

Pour l'accès du bétail au Lac et son passage dans les zones de cultures, il existe des couloirs de transhumance connus mais la bonne utilisation de ces couloirs ne s'en suit pas. Les couloirs balisés sont mieux respectés que ceux non balisés. Selon les pratiques traditionnelles de gestion des ressources naturelles de Fitri, les éleveurs qui fréquentent la zone du lac Fitri appartiennent à des clans et des Kaïdallah connus. Monsieur Abdoulaye Ibrahim, Président de groupement des pêcheurs de Fitri témoigne qu'il *« existait et jusqu'aujourd'hui 24 couloirs traditionnels connus et qui étaient respectés par les éleveurs que par les agriculteurs. L'accès à l'eau était placé sous l'autorité de chef de l'eau appelé Ngar M'Boul. Le message aux éleveurs pour libérer les zones de maraichage est donné par le Sultan à travers les coups de tamtam mais aujourd'hui, toutes ces pratiques sont bafouées parce que l'Etat s'impose avec ses règles »*.

Il ressort des échanges que nous avons eus avec les pêcheurs dans les îles de Maguéli, de Waneté et Doumourou que l'accès aux ressources aquatiques du Lac Fitri ne se fait plus avec l'accord du Ngar M'boul. Pour la pêche, c'est le permis de pêche délivré par le Service de pêche du Ministère de l'Environnement et de l'Eau. Le Permis A de pêche est destiné aux nationaux et se délivre moyennant paiement d'un tarif fixé à 50 000 FCFA et le Permis B de pêche destiné aux étrangers se délivre moyennant paiement d'une somme de 200 000 FCFA. Celui qui détient un permis de pêche n'est pas interdit d'accès à l'eau. Dès lors, la surexploitation des ressources consécutive à la pléthore des pêcheurs dans le Lac n'en est pas un souci. Le Service de pêche de Yao estime entre 1500 et 2000, le nombre des pêcheurs (permanents, saisonniers et

temporaires) dans le Lac Fitri. Ceux-ci utilisent divers matériels et engins de pêche difficilement contrôlables par le Service de Pêche local. Ce service, déjà fragilisé par la minorité numérique des agents, n'organise un contrôle de 2 à 3 jours maximum qu'une fois par mois (données d'entretiens). Ce qui ne représente trop peu pour toute l'étendue du lac Fitri et du nombre de pêcheurs. En outre, on note la légèreté dans l'application des sanctions contre les contrevenants. Les matériels prohibés saisis ne sont pas systématiquement détruits, les pêcheurs pris en flagrant délit sont souvent verbalisés et libérés moyennant paiement d'amende forfaitaire.

L'Initiative Locale de Développement (ILOD) de Yao est impliquée dans la gestion des activités de la pêche. Elle rassemble 14 groupements de pêcheurs au niveau local. Considérant les ressources du Lac comme essentielles à la survie des populations locales, l'ILOD ne tolère pas les pratiques nuisibles de pêche contrairement aux services étatiques qui ne se contentent de verbaliser les contrevenants. Les agriculteurs et éleveurs autour de l'ILOD, ont instauré des pratiques consensuelles pour le règlement des dégâts causés dans les champs. Par exemple, un poquet de l'oseille non mature détruit coûte 250 FCFA et celui arrivé à maturité, coûte 500 FCFA ; 5 épis de berbéré équivalent à 1 coro, etc. Ces types de consensus sont non seulement porteurs de règlement amiable des conflits liés aux dégâts dans les cultures mais constituent des jalons pour le droit négocié.

4.3. Grande réunion des chefs de clan autour du Sultan de Fitri

A la proposition du Sultan de Fitri, Choroma Hassane Absakine, une grande réunion est organisée le 13 février à Yao, au Sultanat, avec l'appui du projet PASTOR. L'ensemble des chefs de clan (Kaïdallah) avec des chefs de terre (De Arda) et des maîtres d'eau (Ngar M'Boul). Cette réunion de plus de 170 personnes (132 signatures) montre que le pouvoir traditionnel dans le Fitri (sultanat) existe toujours. Un Kaïdallah prenant la parole s'explique en ces termes : *« si nous sommes ici réunis rapidement, c'est grâce au Sultan (...) Mais la régulation de l'accès aux ressources naturelles ne relève plus de ce pouvoir-là, l'Etat s'en étant emparé. Nous avons précédemment vu comment s'orchestraient les droits d'accès aux ressources sous l'autorité des chefs de clan autour du Sultan ».*

Ce qu'il faut retenir de cette rencontre porte sur la façon dont les autorités traditionnelles perçoivent la situation actuelle du Fitri. Nous avons donc été à l'écoute (« c'est la première fois que quelqu'un vient vers nous pour recueillir notre parole »). Les éléments saillants ont été les suivants (paroles d'acteurs) :

- la gestion de l'accès aux pâturages se faisait « au moyen d'émissaires qui venaient informer le Sultan du retour des troupeaux », et « le sultan répondait si les récoltes étaient faites ou pas » ; actuellement il n'y a plus d'émissaires et l'accès aux pâturages est libre, sans règle ;

- « les couloirs traditionnels d'accès au lac ne sont plus trop utilisés » ;
- le niveau d'inondation varie beaucoup entre les années ;
- les reprises forestières ne peuvent pas être coupées sous peine de sanctions de la part du service forestier ;
- la surveillance des champs doit être constante, surtout du maraîchage ;
- les cas de dégâts de culture sont difficilement dédommagés car les éleveurs ne souhaitent pas communiquer ;
- les relations entre clans et transhumants étaient fortes, actuellement ce n'est plus le cas ;
- les champs sont envahis avant même la mise en culture : arrivée de plus en plus tôt dans l'année et départ tardif, les troupeaux ne quittent le lac que 2 ou 3 mois dans l'année ;
- « le Fitri était structuré, administré avec le Sultan à la tête avec les Kaïdallah ; l'administration avait de la considération pour le Sultan, le fonctionnement était bon ». Evolution : l'autorité du Sultan décroît, l'administration piétine la gestion locale, « elle est venue avec ses propres règles ». Ingérence de l'Etat dans la nomination des Kaïdallah. Avant, « tout partait de la base ». Le souhait : « revenir aux pratiques anciennes avec le Sultan ». « Il n'y a pas de terres vacantes et sans maître », « toutes les terres sont réparties entre clans, rien n'est vacant », « le foncier doit rester au niveau du Sultan ... pour la cohésion du Fitri » ;
- les règles des eaux et forêts limitent les activités, « faut revenir à une gestion du sultanat et non par l'administration » ; « notre souhait est de revenir à la cohésion, à l'harmonie » ;
- « les ONG n'effectuent pas de recrutement local, prennent les gens d'ailleurs, il faut privilégier les locaux pour l'emploi » ;
- « on appelle la terre par le nom du clan », faut revenir à une gestion interne au Fitri (ancienne gestion) ;
- sur la pêche : maintenant de nouveaux pêcheurs, de nouvelles pratiques » (filets, barrages), « avant avec l'hameçon les poissons étaient gros », « maintenant, il n'y a plus de poissons ». Gestion de la pêche par le maître des eaux (Ngar M'Boul) qui donnait les périodes de pêche aux îles (accès à la ressource poisson par les règles traditionnelles), sur les 12 clans le clan Golo détient la maîtrise de la pêche (« 12 clans mais le Golo est comme le Sultan dans les eaux ») puis est venu le permis qui a engendré un libre accès pour les pêcheurs étrangers, sans contrôle ;

- ce qu'il faudrait : uniquement la pêche à la palangre, l'utilisation des couloirs de transhumance existant, retarder l'entrée des troupeaux (après novembre) ;
- les abeilles sauvages disparaissent ;
- ne sont pas au courant de la convention RAMSAR ;
- sont prêts à adopter une charte de régulation en suivant le Sultan, « faut être derrière le Sultan pour préserver nos ressources ».

5. Un droit foncier à repenser en terme environnemental : adaptation au changement climatique

Objectif : combiner le droit entre fonds et espace-ressource, en associant le foncier et l'environnement, le « foncier-environnement »².

5.1. L'intégration de la notion d'« espace-ressource »

Sur la notion d'« espace-ressource », développée par nous sur le terrain du Delta Intérieur du Fleuve Niger (Mali) : « La substance même de la ressource renouvelable constitue l'élément principal, c'est pourquoi sa qualification prévaut et apparaît dans la notion d'espace-ressource. L'universalité de la notion d'espace-ressource ne se rattache pas à un écosystème dans sa globalité, mais à un de ses éléments : l'herbe, le poisson, la terre arable, les espèces animales chassées (le gibier), les arbres, leurs fruits et leurs produits. En effet, la ressource renouvelable, elle-même n'est que l'accessoire d'un support, mais elle forme un tout avec celui-ci. On ne peut cependant pas considérer la ressource sans son fonds, c'est pourquoi il est difficilement possible de privilégier le support sur la ressource. De plus, puisque le sol supporte plusieurs ressources, il est susceptible de faire l'objet d'une pluralité "d'espace-ressource", reflet de la multifonctionnalité de l'espace. L'espace-ressource constitue une qualification juridique de l'universalité qui ne peut pas dissocier l'élément fonds de l'élément ressource. Chaque espace-ressource est ainsi constitutif d'un volume qui n'est pas dans une position

² Barrière O. & Barrière C., *Le foncier-environnement, fondements juridico-institutionnels pour une gestion viable des ressources naturelles renouvelables au Sahel*, 1997, éd. FAO, col. "Etudes Législatives" n°60, Rome, 120 p.

<http://www.reds.msh-paris.fr/communication/textes/fao.htm>

<http://www.documentation.ird.fr/hor/fdi:010010096>

d'indépendance complète, car les différentes ressources occupent des espaces physiques qui se croisent et se chevauchent plus ou moins. En revanche, ces espace-ressources impliquent une distinction des titulaires des droits d'accès, d'exploitation et de gestion des ressources » (Barrière, 1996, 119 ; Barrière et Barrière, 1996, 162 ; Barrière et Barrière, 1997, 22).

La notion d'« espace-ressource » a été développée en raison du fait que les acteurs rapprochent la ressource au milieu géographique de leur situation, la territorialisent, lui conférant ainsi une traduction foncière. Les espace-ressources reflètent le territoire, tel qu'il est perçu dans les représentations socio-culturelles des acteurs. La dynamique territoriale dépend des ressources du territoire. La ressource est ainsi vue comme localisée dans l'espace territorialisé. Les pressions exercées sur chacune des ressources sont orchestrées par une « gouvernance juridique » d'accès et de gestion *via* un rapport au fonds. Cette dichotomie entre « espace » (c'est-à-dire un lieu déterminé) et ressource (un élément naturel biotique ou abiotique) exprime un rapport aux « milieux », en tant que systèmes écologiques structurant le territoire.

5.2. Un droit foncier à repenser face à la crise écologique

À l'heure du changement climatique et de la dégradation de la biodiversité, la relation à la terre est une relation aux ressources diverses (terre, pâturage, forestières...) et à la biodiversité/à l'environnement. Cette relation nécessite une traduction juridique adaptée. Trois objets de droits s'identifient :

- le fonds lui-même,
- les utilités des ressources naturelles renouvelables (pêche, culture, chasse, pâture, cueillette forestière (comme la gomme arabique), apiculture, etc...),
- l'environnement, la biodiversité (dont l'éléphant, l'hippopotame, l'abeille, etc.)

5.2.1. Prendre en compte les façons locales de réguler l'accès aux ressources naturelles.

Les modes de régulation des communautés locales sont appréhendés sans référence au système juridique occidental ; il s'agit en effet de se débarrasser d'un schéma de lecture ethnocentrique pour mieux décrypter les réalités du droit pratiqué.

La lecture des systèmes endogènes (c'est-à-dire coutumiers et le droit islamique) conduit à raisonner en termes de droits réels, d'administration et de surintendance (qui correspond à un droit de garde dans une logique de transmission aux générations futures). Ces droits de niveaux collectif ou individuel se déclinent au sein des régulations locales. Ces

dernières se fondent sur la valeur des utilités et non sur la valeur du fonds qui les supporte. Par conséquent, les acteurs sont titulaires de droits fonctions, « droits de », chasser, cultiver, pâturer, pêcher, prélever, couper, passer, etc., qui constituent un faisceau de prérogatives. L'objet de l'appropriation sur les espaces porte sur ces prérogatives, à la différence de la logique occidentale consistant en une appropriation de l'espace, quelle que soit l'affectation qui lui est conférée, pour y exercer une exclusivité et une disposition. En dehors d'un regard ethnocentrique, la territorialisation trouve ainsi son fondement dans les modes d'exploitation qui expriment des modalités d'action spatio-temporelles, que l'on peut identifier comme des biens incorporels faisant l'objet d'appropriation : je dispose d'un droit d'agir sur tel espace, comme chasser ou cultiver, que je peux céder, échanger, aliéner... mais le fonds lui-même reste inappropriable.

Ce mode de lecture se traduit par une grille qui part d'une classification de droits dans laquelle le droit est pris en compte dans sa plus large acception, la juridicité.

Grille de lecture des droits endogènes :

- Passage : accès & stationnement : droit d'entrer, traverser, parfois stationner
- Prélèvement : obtenir des éléments naturels ressources = extraction (pas une production humaine) = pâturer, pêcher, cueillir, ramasser, couper ...
- Exploitation : faire valoir : travailler sur des ressources naturelles dont la terre : cultiver, aquaculture, activités forestières, ...
- Exclusion : détermine qui a la prérogative et la façon dont cette prérogative peut être transféré = contrôle sur les ressources
- Disposition : transférer un droit (prérogative + exclusion)
- Intentionnel : orienter le comportement des acteurs : négociations, incitations, formes de contrats ou arrangements, don/contre-don, ... réglementation

Cette grille de lecture a été élaborée en rapport étroit avec les réalités terrain. Elle est, par conséquent, le fruit d'une lecture empirique de la déclinaison du droit, loin de la théorie du droit des biens avec la catégorisation germano-romaniste. Faut-il encore le rappeler, le postulat de départ fut de considérer le Code civil comme inapte à l'analyse des systèmes juridiques endogènes aux groupes étudiés (non occidentaux) dont les populations tchadiennes.

5.2.2. Considérer la fonction des ressources (les utilités) plutôt que (seulement) l'appropriation du fonds

Le statut de la terre constitue le socle de tout système foncier.

Quel est donc le statut de la terre ? un bien marchand ou un patrimoine commun ?

La terre est-elle un bien marchand individuel, une marchandise (laissée à la libre disposition des individus), ou un patrimoine commun (d'un groupe, d'un pays, de l'humanité) à gérer dans le présent pour le transmettre aux générations à venir ? Deux paradigmes juridiques coexistent : l'Individu, par la propriété privée du fonds et le Commun par la détention de droits d'exploiter et de prélever (de pâturer, de pêcher, de cultiver, de cueillir, ...). Si la propriété foncière se conçoit en zone urbaine et al., composée d'immeubles/d'investissements de constructions, elle ne répond pas aux réalités rurales composées de ressources diverses, de systèmes agraires, de milieux écologiques et d'une biodiversité à conserver.

Schéma : le régime de la propriété

Régimes fonciers et typologie de droits d'accès

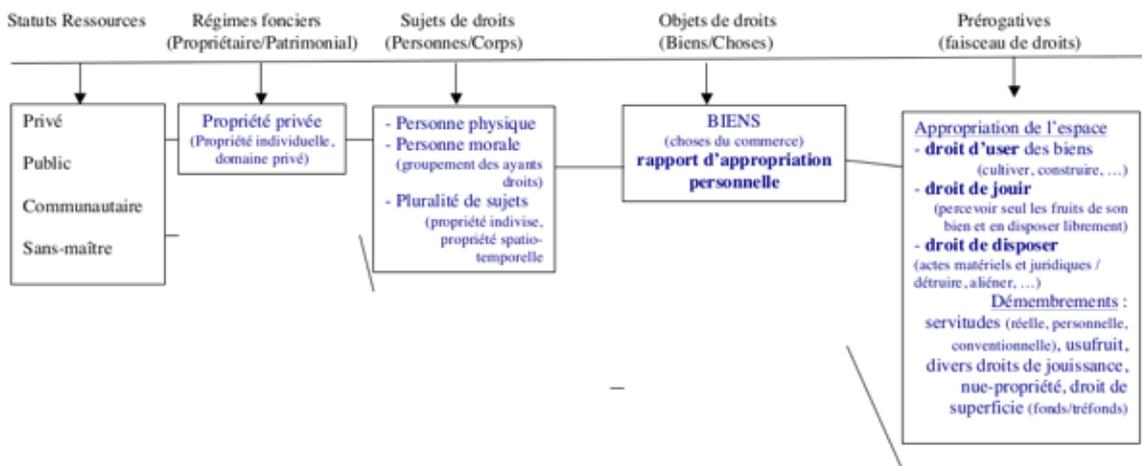
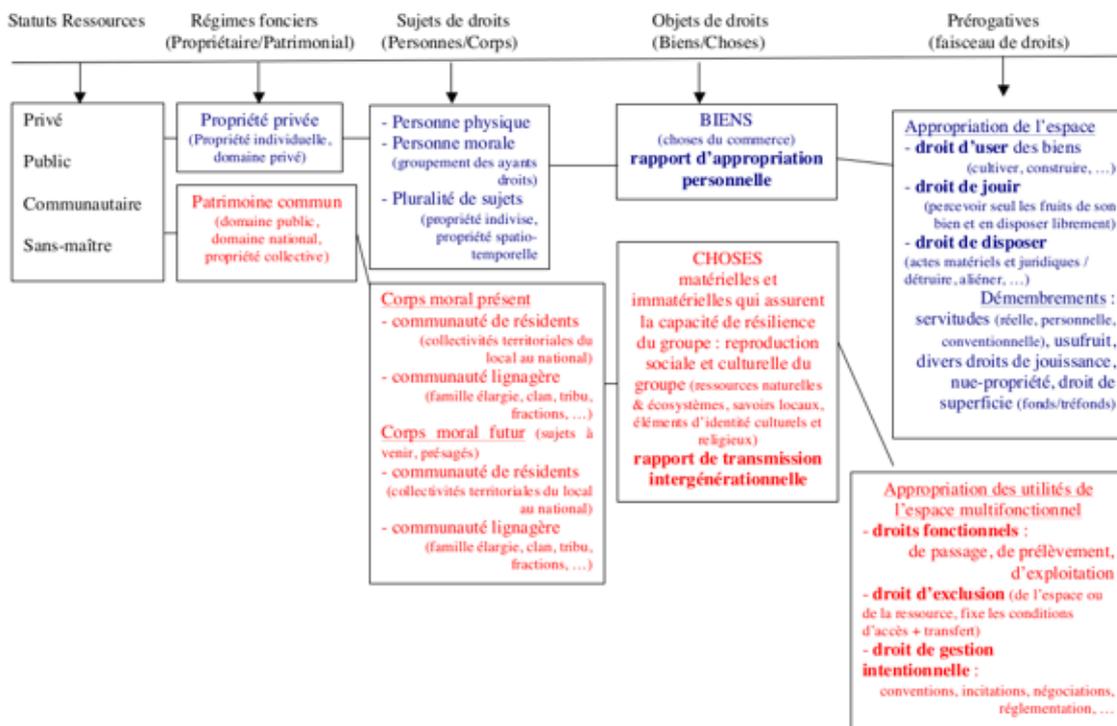


Schéma : le régime de la propriété mis en parallèle avec le régime des communs

Régimes fonciers et typologie de droits d'accès

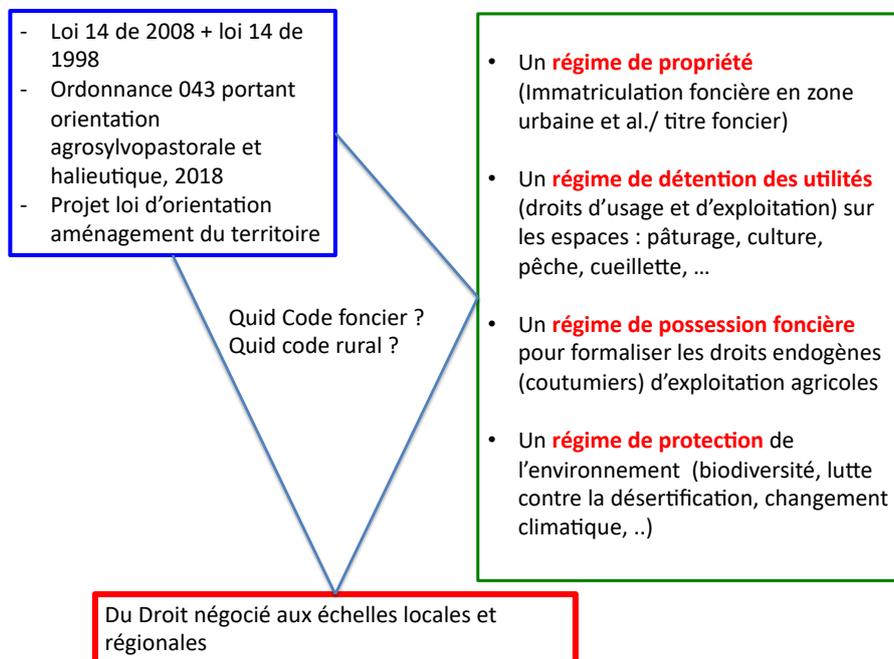


6. Des propositions juridiques : refondre, modifier, rénover, élaborer

Quatre propositions concrètes sont formulées pour le code foncier et le prochain code rural :

- 1/ une **refonte** profonde du code foncier en intégrant une dimension environnementale du droit foncier par un régime de détention des utilités et un régime de possession foncière ;
- 2/ des **modifications** dans le projet du code foncier existant pour y insérer une dimension pastorale en vue d'une sécurisation foncière de l'activité pastorale ;
- 3/ une **rénovation** par la reconnaissance légale des conventions locale d'environnement/ ou de gestion des ressources naturelles par un décret d'application à la loi 14 de 2008 et 1998 avec un canevas type ou inséré dans le prochain code rural ;
- 4/ **P'élaboration** d'un chapitre spécifique sur le pastoralisme dans le code rural (intégrer le projet de code pastoral) avec une reconnaissance de l'activité pastorale comme d'intérêt général et un processus de mise en œuvre de plans pastoraux.

Schéma : une pluralité de régimes proposés pour la sécurisation foncière et la protection environnementale



6.1. Refondre le projet de code foncier pour une sécurisation foncière adaptée au changement climatique

L'objectif ici est de partir du projet de code foncier pour faire concrètement des propositions d'amendements et de compléments :

- dans le but de travailler sur un code Tchadien et non français ou européen, l'objectif en cette année 2019 est de se départir des fondements coloniaux procédant du code civil français de 1804. Les propositions faites ici sont de passer de 1804 à 2019. Dépasser ainsi une logique de 1804 pour rejoindre les réalités tchadiennes de 2019, le monde a en effet bien changé depuis, et le code doit aussi savoir faire le pas, sous peine d'être obsolète dès sa naissance.
- refondre le droit foncier rural pour le repenser en termes d'usage/d'exploitation et de possession.

L'enjeu de la révision du code foncier porte sur la sécurisation de l'accès aux ressources foncières et environnementales, puisque le fonds supporte toutes les ressources naturelles (terre, eau, pâturage, poisson, forestières, etc.). La prise en compte du rapport à la terre et aux ressources concerne 95% de la population. Si la titrisation est nécessaire pour

l'urbain et pour l'investissement capitaliste elle ne peut être le seul régime foncier. Pour joindre la sécurisation foncière à la sécurité alimentaire, il est impératif de changer de logiciel dans la perspective de l'objectif zéro faim en 2030 (demain, dans 10 ans...). Le maintien du pastoralisme passe par une sécurisation foncière des espaces pastoraux, des couloirs et parcours de transhumance au moyen d'un statut de conservation des infrastructures pastorales. Le meilleur statut permettant d'assurer son intégrité est celui du domaine public artificiel.

Comment sortir de l'équation économique de l'accès au crédit par la transformation de la terre en marchandise ? Est-ce vraiment opportun, l'argument n'est-il pas fallacieux (trompeur, illusoire) et quelles sont les alternatives à une logique purement capitaliste oubliant le propre de l'humain engoncé dans sa coque sociale ?

Art. : Considérant la pluralité des réalités socio-culturelles des populations tchadiennes, considérant la diversité existante des rapports à la terre, deux régimes fonciers co-existent avec celui de la domanialité foncière : la propriété privée, le patrimoine commun

- *La propriété (être propriétaire) est le fait de posséder un pouvoir de disposition sur une portion de terre considérée comme une marchandise, un bien aliénable, en raison d'une valeur financière qui lui est conférée, un prix assurant le transfert de propriété.*
Le régime de propriété porte sur les espaces urbains, dans certains cas sur des terres péri-urbaines constructibles et des terres objets d'investissements agricoles.
- *Le patrimoine commun (gérer un patrimoine) est le fait d'assurer au sein d'un territoire ou d'un groupe, une gestion sur une ressource déterminée notamment terre, pastorale ou forestière ou halieutique (etc.) en vue à la fois d'un usage ou d'une exploitation immédiate et future dans la perspective d'un transfert aux générations suivantes, et dans un contexte d'adaptation aux changements climatiques.*

Art. : Chaque régime foncier répond à une logique économique traduisant un enjeu de société.

A des fins de productivité, d'investissement et d'entreprise à capital est mis en œuvre le régime de la propriété foncière. Ce régime est régi par l'immatriculation foncière rendant aliénable la ressource terre, portion d'espace transformée en « bien foncier immeuble ». La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements.

Le propriétaire dispose aussi de devoirs vis à vis de la Nation qui lui assure cette disposition absolue sur les choses. L'intérêt général prévaut toujours sur le droit de propriété.

A des fins de sécurisation alimentaire, de suppression de la malnutrition et d'accès aux ressources naturelles pour le plus grand nombre dans le but de respecter et de promouvoir la diversité culturelle, est institué le régime du « patrimoine commun ». Ce régime comporte un régime de détention collective ou individuelle des utilités d'usages et d'exploitation sur les portions d'espace constitutifs d'espace-ressources ; et un régime de possession foncière collective ou individuelle formalisant les droits coutumiers et islamiques sur la terre, connus et transmis

entre générations. Ces deux régimes constitutifs du régime du patrimoine commun font l'objet d'inscriptions dans des registres spécifiques à l'échelle de la commune.

Le régime de détention d'usage se traduit par des droits de culture, de pâture, de pêche, de cueillette, et sur tout autres ressources naturelles renouvelables. Ces droits demeurent au sein du territoire ou de la communauté détentrice qui décide de leur gestion au moyen d'une régulation négociée, comme une convention locale.

Le régime de possession coutumière consiste à maintenir au sein du groupe lignager ou de la communauté ou du territoire le droit de culture sur la terre. Ce droit est inaliénable mais transmissible au sein du groupe, de la communauté ou du territoire.

6.2. Modifier le projet du code foncier pour y insérer une dimension pastorale

6.2.1. Du statut des aménagements pastoraux (modification art. 23 du projet de code foncier) :

Art. : L'activité pastorale ou pastoralisme conduit à des aménagements spécifiques fonciers que sont : les couloirs de transhumance, les pistes à bétail, les aires de stationnement du bétail, les ouvrages hydrauliques, les parcs de vaccination, les marchés à bétail, les aires d'abattage et toute autre infrastructure participant à l'activité.

Art. : Les infrastructures pastorales sont intégrées dans le domaine public artificiel et de ce fait sont inaliénables et imprescriptibles, et leur utilisation ainsi que leur mise en valeur doit rester conforme à la destination de ces biens.

6.2.2. De la servitude pastorale (modification art. 24 du projet de code foncier) :

Art. : En raison de l'impératif de l'adaptation au changement climatique générant de forts aléas de la disponibilité des ressources pastorales (pâturages, eau), il est créé une servitude pastorale d'utilité publique soit légale (obligatoire), soit conventionnelle (contractuelle).

Art. : La servitude foncière pastorale s'applique sur :

- tous les espaces cultivés (possédés, appropriés, détenus) non clôturés après les récoltes (vaine pâture), sous réserve de tout préjudice susceptible d'être causé, exonérant le détenteur de droit de culture ou le possesseur ou le propriétaire du fonds

de toute responsabilité vis à vis de l'éleveur ; cette servitude est susceptible d'être négociée permettant de sécuriser à la fois le cultivateur et l'éleveur ;

- tous les lieux de passage traditionnels ou adaptatifs au changement climatique nécessaires à la mobilité des troupeaux, à leurs accès à l'eau et aux pâturages, constitutif d'un droit de passage réel, rattaché au fonds ou portion d'espace concerné ; ce droit de passage est une tolérance obligatoire ;

- toutes les voies d'accès à l'eau du domaine public naturel (rivières, lacs, mares naturelles) et/ou artificiel (barrages, mares aménagées, puits pastoraux, stations de pompage, etc.).

Note : il est nécessaire que le droit de passage soit davantage rattaché au fonds (réel) qu'à la personne (personnel) pour permettre la multifonctionnalité de l'espace.

6.2.3. Du concept de mise de valeur (modification art. 89 du projet de code foncier) :

Le projet de code foncier reprend la définition de 1967, une « emprise permanente et évidente sur le sol. Cette emprise se traduit par des constructions et/ou par une mise en valeur régulière du terrain, y compris les interruptions justifiées par les modes de culture » (art.89). N'apparaît ici qu'une mise en valeur par l'agriculture (l'emprise par la charrue) ou par le bâti. Évidemment, en reprenant la logique coloniale, le législateur tchadien n'a pas été très original et le projet ne l'est pas davantage. Pourtant, comment ne pas considérer, en 2019, les 117 millions de têtes de bétail mobiles pour la très grande majorité ? L'occultation des activités non agraires ne se justifie encore moins de nos jours. Le rapport foncier n'est pas qu'un rapport de mise en culture (emprise permanente et physique sur le sol), il devient vraiment nécessaire de changer les certitudes largement dépassées sur la question foncière. Ce concept même de mise en valeur en devient un détonateur.

Notre proposition de révision de l'article 89 est la suivante : *une emprise permanente ou impermanente et techniquement visible sur le sol ou confirmable par des témoignages. Cette emprise se traduit par des constructions et/ou par une mise en valeur régulière ou irrégulière du terrain, y compris les interruptions justifiées par les modes de culture et les modes d'élevage extensifs.*

6.3. Rénover par la reconnaissance légale des conventions locales (à insérer dans le code rural ou dans un décret d'application de la loi 14)

La convention locale de gestion des ressources naturelles ou d'environnement procède d'une formation normative « par le bas ». A l'échelle d'un territoire, les acteurs de ce dernier co-construisent une régulation locale sur l'accès aux ressources naturelles et la gestion de l'environnement. On parle ainsi d'un droit négocié.

« Le droit négocié définit au sein d'un espace de régulation un syncrétisme de valeurs et de modèles de comportement d'« être » et de « devoir-être » concerté entre acteurs locaux, régionaux et nationaux pour un droit se situant dans une perspective interculturelle simultanément légitime aux yeux de la communauté (locale) et de la Nation »³. En tant que droit négocié, l'enjeu de la convention locale est de fédérer les acteurs territoriaux autour d'un intérêt collectif, ou intérêt territorial, leurs ressources, leur environnement. On parlera donc d'un intérêt général collectif. De plus, parce que les groupes sociaux au sein d'un territoire sont souvent dans une diversité culturelle, d'origine, de pratiques, de religion, etc... il est souvent nécessaire de parler d'interculturalité.

Dans le monde des ONG du développement, les conventions locales sont « des arrangements locaux (ou accord locaux) élaborés par les populations, qui visent une gestion durable et décentralisée des ressources naturelles. Généralement, elles définissent de manière concertée un certain nombre de règles à respecter dans l'utilisation des ressources naturelles, ainsi que des sanctions applicables aux comportements non respectueux de ces règles. Elles découlent ainsi de la volonté des populations de codifier leurs propres pratiques d'utilisation des ressources naturelles. Dans la pratique, les terminologies utilisées dans le cadre de l'élaboration des règles de gestion varient d'un pays à un autre (Code Local, Convention Locale, Règle de Gestion, Plan simple de Gestion, Schéma d'Aménagement, Plan d'Aménagement, Charte, etc.) »⁴. On voit là que les Projets ou ONG font de la convention un outil de gestion et d'action plus que de régulation. Ce sont ainsi des accords locaux de gestion des ressources naturelles, avec des règles. La convention est associée à un plan d'action.

Entre les approches de la recherche et des projets de développement sur les conventions locales, les dénominateurs communs se portent sur les « accords locaux » qui sont

³ Barrière O. & Faure J.F. (2012) L'enjeu d'un droit négocié pour le Parc Amazonien de Guyane, *Natures Sciences Sociétés*, 20, 167-180

⁴ Prodalka, Capitalisation des expériences en gestion locales des ressources naturelles

document 2, Chartes et conventions locales de gestion des ressources naturelles, Repères et outils élaborés au Tchad, mars 2011, 1994-2011, Moksia Djadou, Moussa Adoum, PRODALKA, Moctar Ahmed Djamil (consultant), avec l'appui de Bernard Bonnet (IRAM)

« des accords écrits formalisant des règles, normes et clauses à respecter » sous couvert d'un processus de concertation et de négociations.

6.3.1. La reconnaissance juridique et institutionnelle des conventions locales.

Elle repose sur quatre éléments :

- la primauté de l'arrangement sur les autres textes comme le précise la loi 14/PR2008,
- la cohérence avec la législation en vigueur,
- l'acceptabilité et la compatibilité avec les règles sociales locales,
- la délégation par l'Etat du mandat de gestion au profit des communautés à l'exemple du Plan simple de gestion prévu par la loi 14/PR/2008 du 10 juin 2008⁵.

Reprenons une analyse intéressante de Matthias Banzhaf sur les conventions locales⁶ :

« Les premières conventions locales ont été souvent mises en place en dehors de tout cadre formel impliquant l'Etat. Souvent, elles étaient le produit d'initiatives locales et ponctuelles. Les règles de gestion adoptées ont généralement émergé de la volonté des populations locales de prendre en main la gouvernance locale de leurs ressources locales, sans se référer aux lois et règlements en vigueur régissant la gestion des ressources naturelles au niveau national.

La mise en oeuvre de ces conventions locales s'est souvent heurtée à l'applicabilité des sanctions, dont la compétence, selon les textes, ne relève pas des structures locales de gestion informellement mises en place. Or, les détenteurs des prérogatives de police forestière (soit les forestiers ou les sous-préfets), seuls compétents en matière de sanctions, n'étaient pas non plus censés se référer aux conventions locales pour le traitement de cas d'infractions amenés à leur égard, en argumentant que ceux-ci n'étaient pas en conformité avec les textes en vigueur.

Des conventions locales légitimes devant les populations concernées ne sont donc pas forcément des dispositions légales devant les instances de l'Etat. La présence de représentants des services techniques lors du processus d'élaboration et de validation locale des conventions locales n'est pas suffisant pour leur conférer la sécurité juridique nécessaire. Elle ne représente

⁵Un document technique élaboré par les membres de la communauté villageoise avec l'appui des services locaux de l'administration. Il a pour but de planifier, dans le temps et dans l'espace, les opérations à mettre en oeuvre pour une utilisation durable d'une ou de plusieurs ressources fauniques.

⁶ Les impacts socio-économiques de la gestion décentralisée des ressources naturelles

qu'une caution morale vis-à-vis de l'initiative des populations, mais elle n'est pas égale à une légalité quelconque.

Les Projets, confrontés au problème d'applicabilité et de viabilité des conventions locales appuyés par eux, ont souvent fait l'appel à des juristes, afin de soumettre les conventions locales à un nettoyage des dispositions non conformes aux textes, ainsi que pour leur donner un aspect formel qui répond aux exigences des documents juridiques (existence des paragraphes, etc). Sur cette base, les sous-préfets ou forestiers pouvaient apporter leur signature, attestant par-là que les conventions étaient en conformité avec les dispositions nationales.

6.3.2. Les besoins de légalisation d'une convention locale varient d'une situation à l'autre.

Elle n'est pas une fin en soi, mais elle doit créer les conditions d'une applicabilité effective des règles adoptées. La nécessité de conférer un cadre légal à une convention locale est d'autant plus ressentie que la convention est complexe et implique un grand nombre de groupes différents. Dans les pays qui disposent des législations forestières très élaborées, la légalisation des conventions locales paraît obligatoire, compte tenu du fait qu'il pourrait y avoir des nombreux conflits de conformité, notamment en ce qui concerne la hauteur des redevances perçues pour le prélèvement d'une ressource, ainsi que des normes de partage du bénéfice. Cela peut être particulièrement contraignant, les dispositions des lois n'étant souvent pas très favorables aux populations. Les quotes-parts accordées aux populations locales paraissent souvent injustes, ne remboursant pas les efforts de protection et de réhabilitation fournis. Les exemples de la chasse touristique au niveau de la réserve de faune de Binder-Léré au Tchad, ainsi que les taxes élevées pour la commercialisation des produits de cueillette au Sénégal sont des exemples palpables.

Le processus de légalisation doit faire partir d'un processus de maturation et ne doit pas être précipité, afin de ne pas entraver la dynamique locale. Ceci laisse le temps nécessaire aux populations pour tester la pertinence des règles. La légalisation de la convention constitue cependant l'acte de consécration définitive de la validation de la convention, qui lui donne un caractère plus officiel.

L'échelle d'institutionnalisation et la forme de validation des conventions locales dépend donc du contexte du pays concerné et de la question si la décentralisation y est effective ou non. Le niveau d'institutionnalisation et de validation des conventions locales restera toujours assez insatisfaisant dans les pays non décentralisés, tandis qu'elles ont trouvé un cadre très favorable à cet effet dans les autres pays avec collectivité locales en pleine exercice

La durabilité des bonnes pratiques de gestion des ressources naturelles dépend pour une partie aussi de leur prise en compte dans les processus de formulation des politiques, c'est à dire l'institutionnalisation des conventions locales au niveau national. Leur application sur le terrain

révèle souvent des incohérences au niveau des textes, qui empêchent une efficacité encore meilleure ou qui mettent en jeu l'existence même des conventions. La viabilité des conventions locales soutenues par un projet est donc d'autant plus grande que les institutions s'investissent dans l'appui aux instances chargées de leur mise en œuvre sont en mesure de promouvoir leur institutionnalisation au niveau des cadres réglementaires de l'Etat ».

6.3.3. La reconnaissance légale des conventions locales constitue une étape nécessaire

A ce titre le Burkina Faso reconnaît explicitement les chartes foncières locales. Sa loi portant Régime Foncier Rural renvoie en ses article 11 à 24 à l'élaboration des charte foncières locales pour déterminer au niveau local les règles relatives entre autres au respect des usages locaux positifs liés à l'accès et à l'utilisation de la terre rurale ; au respect et à la préservation d'espèces végétales, animales, fauniques et halieutiques particulières sur des espaces déterminés; à l'identification et à la préservation des espaces locaux de ressources naturelles d'utilisation commune ainsi qu'aux modalités de leur accès équitable et gestion participative ; aux types d'actions positives à initier au niveau local en faveur des groupes vulnérables, notamment les femmes, les pasteurs et les jeunes.

6.3.4. Du cadrage des conventions (guide d'élaboration, canevas type)

Les conventions locales existantes sont souvent calqués sur un modèle type avec des aspects discutables d'un point de vue juridique et sur leur processus de co-élaboration. Il est donc nécessaire que le législateur encadre les conventions pour mieux les reconnaître. La mise en œuvre et l'opérationnalité des conventions va dépendre non seulement de la reconnaissance légale mais aussi de leur mode opératoire qui va les rendre effectives. Il est ainsi nécessaire que le comité de suivi et de médiation puisse disposer d'un fond de fonctionnement, alimenté notamment par les produits des sanctions. Il est aussi indispensable, quand il y a des sanctions, que les services forestiers, de protection de l'environnement assistent le comité dans la constatation des infractions et la poursuite de leurs auteurs.

Sur l'élaboration des conventions, il est nécessaire de constituer un petit comité rédactionnel, bien représentatif, et non un expert de l'ONG ou de la Coopération qui rédige seul le texte de la convention. Le cadrage proposé n'impose pas du tout un modèle type, mais une ligne directrice, une feuille de route qui offre toute « les libertés aux acteurs de s'exprimer avec leurs propres mots, terminologie, paradigmes, tout en restant sur une solennité qu'impose le droit ; car il ne s'agit là pas d'un code de bonne conduite ou d'un plan de gestion.

6.3.5. Proposition d'intégration dans le projet de code rural ou un décret d'application de la loi 14

Art. : Il est reconnu aux populations le droit de s'organiser en associant les autorités coutumières, administratives et forestières pour la co-élaboration d'une régulation locale de l'accès aux ressources naturelles et de la gestion de l'environnement dans le respect des lois et des règlements en vigueur.

La régulation locale peut prendre le nom de convention locale, voire de charte ou de pacte local. Elle est l'expression d'un accord à l'échelle du territoire, qui est à définir précisément, entre tous les acteurs participant de près ou de loin à ce territoire. Les représentants des acteurs décisionnaires, les autorités coutumières, administratives, les élus et les services déconcentrés de l'Etat, sont signataires de la convention afin d'en assurer la légitimité locale et la reconnaissance nationale en sa qualité d'acte administratif.

La convention locale se structure en sept points :

- *un exposé des motifs (considérants, justifications) en précisant le territoire exacte concerné*
- *les enjeux du territoire concerné (spécificités, problèmes, ...)*
- *les objectifs de la convention*
- *les principes directeurs*
- *les règles et normes*
- *la mise en vigueur et son application (effectivité et suivi) : un comité ad hoc, la surveillance et les sanctions prévues*
- *la publicité de la convention*

Dans son élaboration la convention institue un comité spécifique pour assurer l'information, la sensibilisation, la médiation dans les conflits fonciers et d'accès aux ressources naturelles, la surveillance et la constatation des infractions aux règles et normes établies par la convention.

L'appui et l'intervention des services déconcentrés de l'état s'imposent pour la mise en œuvre dans la constatation des infractions.

Le produit des sanctions tombe uniquement dans la caisse du comité de suivi et de surveillance pour permettre la mise en œuvre des principes, des objectifs de la convention et en assurer la pérennité.

6.4. Elaborer un chapitre spécifique sur le pastoralisme dans le code rural

L'enjeu est de parvenir à une reconnaissance de l'activité pastorale comme d'intérêt général assorti d'un processus de mise en œuvre de plans pastoraux (cf. LOAH 31 août 2018). En effet, considérant les 117 millions de tête de bétail du Tchad, la réalité économique et sociale du pastoralisme, il n'est pas concevable d'ignorer juridiquement et politiquement l'activité pastorale au Tchad. Aussi l'intégration de l'avant-projet de code pastoral de 2011 dans le code rural à construire devient une priorité pour des raisons de paix sociale, de gestion des

ressources foncières et environnementales et pour des raisons économiques, de lutte contre la pauvreté et la malnutrition. La Mauritanie a reconnu très explicitement le pastoralisme par la promulgation d'un code pastoral le 26 juillet 2000 (loi 2000-044).

En 1972 le législateur français reconnaît le pastoralisme d'intérêt général⁷.

Qu'est-ce qui est d'intérêt général ? le sens commun. L'intérêt général désigne les intérêts, valeurs ou objectifs qui sont partagés par l'ensemble des membres d'une société. Ce qui est pour le bien public, à l'avantage de tous. L'intérêt général se situe au cœur de la finalité ultime de l'action publique. L'intérêt général exige le dépassement des intérêts particuliers, et traduit, dans cette perspective, l'expression de la volonté générale. Il apparaît comme la condition de la légalité de l'intervention des pouvoirs publics, en conférant à l'autorité publique des prérogatives exorbitantes du droit commun. La recherche de l'intérêt général réclame une capacité pour chacun de prendre de la distance avec ses propres intérêts. Or, préoccupés avant tout de leurs intérêts propres, les individus ont trop souvent bien du mal à reconnaître et à accepter les finalités communes que recouvre précisément la notion d'intérêt général.

Art. : Pour son intérêt économique, écologique, social et culturel, l'activité pastorale est reconnue d'intérêt général.

Art. : L'espace pastoral se compose de terres de parcours que sont les pâturages d'utilisation extensive et saisonnière et d'infrastructures d'utilité pastorale que sont les points d'eau, les aires de stationnement (gâtes d'étape), les terres salées, les parcs à bétail, et tout aménagement spécifique à destination pastorale.

Art. : L'espace pastoral se définit à la fois comme l'ensemble des ressources naturelles principalement végétales habituellement utilisées pour assurer l'alimentation des animaux et des infrastructures afférentes.

Art. : Les infrastructures pastorales intègrent le domaine public artificiel

Art. : Les espaces pastoraux de parcours non agricoles constituent un domaine collectif inaliénable et imprescriptible partie du domaine public naturel.

⁷ Loi n°72-12 du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde. Article L113-1 code rural français : « Par leur contribution à la production, à l'emploi, à l'entretien des sols, à la protection des paysages, à la gestion et au développement de la biodiversité, l'agriculture, le pastoralisme et la forêt de montagne sont reconnus d'intérêt général comme activités de base de la vie montagnarde et comme gestionnaires centraux de l'espace montagnard ». Article L113-2 code rural dispose que :

« L'espace pastoral est constitué par les pâturages d'utilisation extensive et saisonnière. Dans les régions où la création ou le maintien d'activités agricoles à prédominance pastorale est, en raison de la vocation générale du territoire, de nature à contribuer à la protection du milieu naturel, des sols et des paysages ainsi qu'à la sauvegarde de la vie sociale, des dispositions adaptées aux conditions particulières de ces régions sont prises pour assurer ce maintien ».

7. Du droit foncier pastoral dans le monde : proposition d'un Colloque international sur le droit à la mobilité des troupeaux

7.1. Cadrage général et justification

Pour une reconnaissance légale du droit foncier pastoral nous allons survoler les situations existantes dans différents pays dans le monde comme le Botswana, la Chine, le Kenya, le Mexique, la Mongolie, le Nigéria, la Namibie, le Sahel (Mauritanie, Mali, Sénégal, Niger) /cf. Annexes/ la France, etc.

Dans ces nombreux pays les réalités foncières sont différentes et on ne peut en dégager un modèle. On y trouve différents systèmes tentés sans solution miracle. D'un côté toutes les expériences d'appropriation et d'un autre le maintien des communs. On peut retenir les quelques observations et analyses suivantes :

- *la suppression des terres communales a exacerbé la pression exercée par les pâturages dans les zones communales, contribué à la pauvreté rurale, creusé le fossé entre riches et pauvres et alimenté l'exode rural*
- *les pâturages ont été transférés à l'État (Xinjiang) ou aux propriétaires collectifs (Mongolie intérieure)*
- *l'appropriation encourage la concentration du bétail dans des zones restreintes, décourageant les vastes mouvements antérieurs des éleveurs de trouver du pâturage et de l'eau et créant ainsi des pressions non durables sur le pâturage dans ces zones limitées*
- *les réformes dans des limites de propriété commune : comme dans le cas des réformes d'individualisation, elles n'ont pas été aussi performantes que prévu.*
- *les projets n'ont pas permis d'identifier clairement la « communauté » ayant un intérêt et des droits sur la ressource, ni de s'appuyer sur la capacité et la légitimité existantes des communautés traditionnelles. Au lieu de cela, ils ont généralement tenté de créer de nouvelles*

institutions telles que des groupes d'éleveurs ou des ranchs, souvent peu inclusives et dont la légitimité sociale en tant que gestionnaires de pâturages communs pourrait ne pas être acceptée.

- *la loi accorde à la plupart des droits sur les terres communales. Les terres communales sont détenues par l'État pour les communautés locales et ne peuvent être vendues. Les autorités traditionnelles locales et les conseils fonciers administrent les terres. La loi prévoyait deux types de droits sur les terres communales : les droits coutumiers (pour la vie du détenteur et héréditaires) et les droits au bail (pour 99 ans et transférables).*

Dans les différentes orientations prise par les pays on trouve une série d'outils, de formules, de choix politiques pour penser le pastoralisme dans la dynamique des territoires : zonages et immatriculation foncière pastorale, reconnaissance des conventions locales, schémas d'aménagement pastoral, zones de sédentarisation, institutionnalisation du pastoralisme, convention annuelle de pâturage, groupements pastoraux, Association foncière pastorale, régulation pastorale locale (pactes pastoraux), réduction des terres pastorales, propriété foncière, ...

Pour aller plus loin, par-delà la littérature et les études intéressantes, il serait nécessaire de travailler directement avec les auteurs des travaux et surtout les acteurs des réformes, les institutions et les représentants des pasteurs et des populations. Aussi notre proposition tend à définir une rencontre internationale autour de l'enjeu du foncier pastoral, de la mobilité pastorale par le droit et dans les réformes foncières dans le monde afin d'appréhender autant de situations pour partager des expériences, pour permettre d'alimenter la réflexion et pour prendre des décisions opportunes au Tchad.

7.2. Feuille de route pour engager la préparation d'un processus de Séminaire international sur le foncier agro-sylvo-pastoral

L'objectif global de l'organisation d'un Séminaire international sur le foncier pastoral est de mettre en place une plate-forme multipartite inclusive et participative pour partager les expériences avec tous les acteurs concernés par la problématique du foncier pastoral dans le but de dresser, sur chacun des thèmes majeurs identifiés, une cartographie précise de la situation tant factuelle que juridique, afin de formuler des argumentations, des propositions et des recommandations pouvant servir de matrice des futurs textes innovants concernant la sécurisation du foncier pastoral.

Plus spécifiquement le séminaire devrait permettre de présenter de situations sur l'évolution de la gouvernance foncière rurale et effectuer des échanges autour du foncier agricole rural en général et du foncier pastoral en particulier. A ce titre, toutes les différentes options juridiques existantes et les expériences en cours dans tous les pays du monde disposant d'une mobilité

du bétail (transhumance, parcours), seront mises sur la table. Une attention particulière sera retenue sur :

- les réformes foncières intégrant l'activité pastorale ;
- la transhumance transfrontalière ;
- le pastoralisme, le foncier, les conflits et la sécurité ;
- la diversité des contextes socio-économiques et culturels existants ;
- l'adaptation et la résilience au changement climatique ;
- les blocages techniques, juridiques, économiques, fonciers, politiques, culturels, psychologiques et des représentations socio-cognitives des acteurs décisionnaires.

Les participants au séminaire international seront des acteurs ministériels, d'ONG, de chercheurs, de services techniques, de bailleurs de fonds, d'éleveurs et agro-éleveurs, des législateurs, des collectivités territoriales décentralisées... de nombreux continents (Afrique, Asie, Amérique, Europe, Australie).

Plusieurs étapes jalonnent la préparation d'un Séminaire international sur le foncier agro-sylvo-pastoral :

- 1) identification par le projet PASTOR et la Plateforme pastorale d'un comité d'organisation tchadien au plus tard, le 3^{ème} trimestre 2019 ;
- 2) identification d'un comité scientifique tchadien avec l'Observatoire du foncier et l'Université de N'Djaména (facultés de géographie, de droit et de sciences), et le Ministère en charge de l'Aménagement du Territoire au plus tard, le 3^{ème} trimestre 2019 ;
- 3) identification de partenaires étrangers associés au comité scientifique, au plus tard, le 3^{ème} trimestre 2019 ;
- 4) évaluation du budget du séminaire et identification de partenaires financiers, au plus tard, le 3^{ème} trimestre 2019 ;
- 5) co-rédaction d'un projet de Séminaire sur le foncier agro-sylvo-pastoral dépassant largement le cadre sahélien en s'intégrant dans les enjeux environnementaux (désertification, biodiversité, changement climatique), au plus tard, le 4^{ème} trimestre 2019 ;
- 6) Lancement d'un appel à proposition, dépouillement et capitalisation des résultats, au plus tard, le 1^{er} trimestre 2020 ;
- 7) Organisation pratique du séminaire, au plus tard, le 2^{ème} trimestre 2020.

8. Conclusion

8.1. Un premier partage de la question foncière autour d'une Table Ronde (février 2019)

Au Tchad, les problèmes fonciers sont exacerbés ces dernières années par plusieurs facteurs parmi lesquels les facteurs naturels et humains, occasionnant des mouvements des populations des zones écologiquement dégradées vers celle jugées plus propices aux activités agropastorales. Ce qui entraîne souvent des conflits fonciers meurtriers.

La table ronde fait suite à la mission méthodologique pour la sécurisation du foncier pastoral dans le cadre de PASTOR, et vise la mise en place des mécanismes d'accompagnement de la réactualisation des textes législatifs sur le foncier au Tchad, en perspective de la rédaction prochaine de plusieurs textes de loi notamment code foncier rural (Code rural, Code foncier, Loi d'orientation sur l'Aménagement du Territoire, révision de la Loi 14 de 2008).

L'animation de la table ronde a été axée sur (4) quatre points :

- Contexte juridique du foncier en vigueur ;
- Propositions juridiques faites à l'issue d'une mission d'études réalisée sur le terrain ;
- L'avantage des conventions locales comme des bons instruments de gestion de ressources naturelles ;
- Plaidoyer pour la sécurisation du foncier pastoral.

Les débats ont été axés autour de la mauvaise gestion des ressources naturelles, les conflits éleveurs-agriculteurs leurs origines et les conséquences, l'insuffisance des textes législatifs, les difficultés rencontrées dans l'application du droit foncier, la non reconnaissance du droit coutumier qui donne l'avantage au premier occupant, la monétarisation de la terre, les dérives

liées à l'immatriculations de terre, l'efficacité des conventions locales, la mobilité pastorales, la modernisation de l'élevage tchadien à travers les ranch en s'inspirant des modèles existants.

Les idées fortes ressorties à l'issu des différents débats sont de deux ordres :

- La nécessité de réviser les textes liés au foncier en intégrant les droits pastoraux a été affichée.
- La nécessité d'intégrer dans le futur code rural une régulation juridique nationale adaptée afin que la question du Pastoralisme soit « d'intérêt général » a été également soutenue.

Le débat a été également monopolisé par certaines dispositions de la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale qui vient d'être adoptée. En effet, il a été relaté que :

- la loi ne prend pas en compte suffisamment le pastoralisme ;
- la loi exclut certaines catégories des producteurs pour certains avantages (Articles.34 et 35) tels que le crédit agricole et autres reconnaissances ou avantages liés à l'immatriculation foncière.

La problématique du droit foncier est récurrente et touche directement celle liée aux ressources naturelles, la terre et tout ce qui s'y rapporte. Dans un contexte de changement climatique et d'urgence écologique, le droit foncier doit être repensé dans un nouveau paradigme juridique, tenant compte de la diversité des acteurs et ressources environnementales.

8.2. En quoi l'insécurité foncière contribue à l'atteinte à la paix

La terre représente un actif économique et un moyen de subsistance important. Elle est aussi étroitement liée à l'identité, à l'histoire et culture communautaire. Les communautés peuvent donc facilement se mobiliser lorsque des problèmes fonciers surgissent, faisant de la terre un élément central de conflit. Du fait de son importance, économique, sociale, culturelle et émotionnelle la terre est également une importante source de pouvoir. Toutes menaces perçues envers la sécurité, les moyens de subsistance ou l'identité peuvent pousser les communautés à s'engager dans des conflits violents.

Les tensions foncières peuvent être étroitement liées aux intérêts politiques ou manipulées par ces derniers. Les conflits prennent des tournures dangereuses si les mécanismes sociaux ou les institutions nécessaires à leur résolution deviennent inopérants, ouvrant ainsi la voie à la violence qui affecte inéluctablement les moyens de subsistance et la paix. Donc la sécurité foncière constitue une déterminante de maintien de l'ordre public. Plus le contexte du foncier est « flou », plus la manipulation politique est importante et cela attise les clivages identitaires qui conduiront à l'atteinte de la paix.

La superposition d'usages sur le sol, et la vétusté ou l'inadaptation du cadre réglementaire dans le domaine du pastoralisme, du foncier et de l'aménagement du territoire, provoquent aujourd'hui des conflits d'intérêt entre des communautés dont les pratiques et les stratégies s'opposent.

Sur le terrain, la communauté tente de traiter les litiges avant qu'ils ne dégèrent en affrontements violents. Malgré un contexte réglementaire peu propice, des expériences de médiation à l'échelle des territoires ruraux témoignent de la possibilité d'une intervention publique en matière de foncier.

8.3. Insécurité foncière en milieu agropastoral

Sous les effets du changement climatique, les systèmes pastoraux ont connu des reconfigurations importantes ces dernières décennies. Ainsi l'augmentation du cheptel et les superficies cultivées combinés par la diminution des terres arables et pâturables, ont entraîné une modification progressive dans les relations agriculteurs-éleveurs. La cohabitation entre les activités agricoles et pastorales se remet de plus en plus en cause et on assiste à un accroissement de concurrences autour de l'accès à l'espace surtout dans les zones sahélienne et soudanienne.

Il a été constaté que sur le terrain la plupart des conflits entre les agriculteurs et les pasteurs est du domaine du foncier. La persistance, parfois sur plusieurs décennies, de conflits non résolus oblige les producteurs ruraux à des dépenses très importantes pour s'attirer les faveurs des arbitres. Le conflit foncier est rémunérateur pour ceux qui disposent du pouvoir de régulation, ce qui freine leurs ardeurs pour un règlement définitif. Le mauvais arbitrage tourne à la surenchère et ruine les exploitants en conflit.

Les revendications foncières concurrentes sont également une réalité de terrain. Ces revendications dégèrent parfois en litiges aux issues tragiques et on meurt chaque année pour la maîtrise du sol. On peut rappeler ici le fameux conflit dit d'Oum Hadjer en août 1947 entre Missirié et Ratanine qui a fait 148 morts (et de nombreux blessés) dont P. Hugot, 1997 souligne qu'il s'agit du « choc le plus meurtrier au Tchad depuis la conquête coloniale (1912) ».

Enfin, l'insécurité foncière encourage des pratiques qui conduisent à une dégradation des ressources renouvelables dû à l'occupation permanente des sols pour éviter les spoliations. Elle a également pour conséquences un repli sur l'ethnie et un éloignement du citoyen envers le projet de Nation. « *Les citoyens vivent en marge de la loi, situation qui peut être source de graves désordres, car, (...) lorsque la législation est bafouée et non appliquée, il en résulte un discrédit pour le parlement qui fait*

les lois, pour le gouvernement qui est chargé de les exécuter, pour la justice et, en définitive, une crise de l'Etat »
(Boubou, 2001).

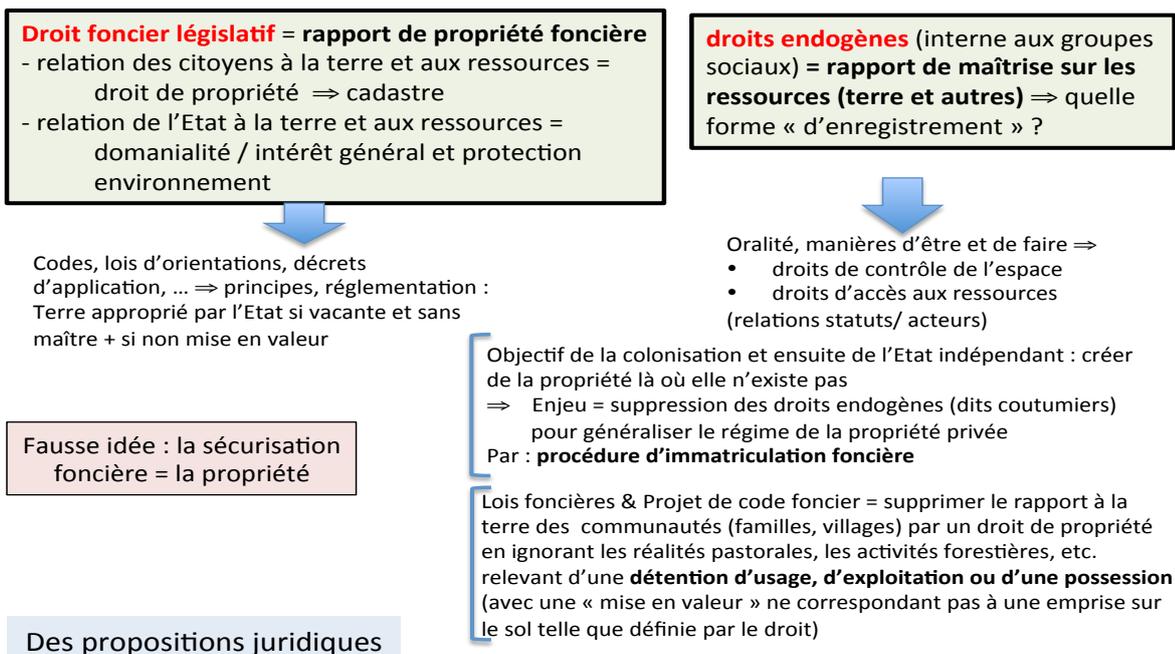
8.4. Synthèse des propositions

Nous allons partir d'un Poster synthétique sur la question foncière avant de rappeler les propositions pour une sécurisation foncière pastorale.

8.4.1. Synthèse des propositions juridiques pour un foncier rural adapté au changement climatique

Quel droit foncier au Tchad ? Plaidoyer pour un droit foncier rural adapté

La terre se gère de deux manières : 1. de façon interne aux groupes sociaux 2. par l'Etat



Des propositions juridiques

1/ Un droit foncier rural à repenser en terme d'usage-exploitation : considérer la fonction des ressources, les utilités, plutôt que l'appropriation du fonds

Le statut de la terre constitue le socle de tout système foncier.

- La terre est-elle un bien marchand, une marchandise ou un patrimoine commun (d'un groupe, de tous) ?
- **Deux paradigmes juridiques coexistent** :
 - **l'Individu**, par la propriété privée du fonds
 - **le Commun**, par la détention de droits de passage, de prélever, d'exploiter (pâturer, pêcher, cueillir, ...), de posséder (cultiver) et de gestion

2/ Un droit foncier à repenser en terme environnemental

La relation à la terre = relation aux ressources diverses (terre, pâturage, forestières...) et à l'environnement /la biodiversité

Trois objets de droits s'identifient :

le fonds lui-même,

les utilités des ressources naturelles renouvelables (droit de pêche, droit de culture, droit de chasse, droit de pâture, droit de cueillette forestière (comme la gomme arabique), droit apicole, etc...),

l'environnement, la biodiversité (dont l'éléphant, l'hippopotame, l'abeille, etc.)

⇒ L'enjeu est de **rajouter** au régime de droit de propriété existant dans le projet de code foncier de 2013, une prise en compte du droit endogène par :

• **des « registres fonciers »** :

- un **régime de détention de droits des utilités (d'usage et d'exploitation) collectif et individuel**
- un **régime de possession foncière** formalisant la **reconnaissance des droits endogènes** (dits coutumiers) **sur la terre en zone rurale**, permettant ainsi de s'extraire du régime d'appropriation

• **une implication des acteurs territoriaux** :

- un **droit négocié** : co-construit entre tous les acteurs territoriaux : convention locale, charte de régulation territoriale

8.4.2. Refondre le projet de code foncier pour une sécurisation foncière adaptée au changement climatique

Art. : Considérant la pluralité des réalités socio-culturelles des populations tchadiennes, considérant la diversité existante des rapports à la terre, deux régimes fonciers co-existent avec celui de la domanialité foncière : la propriété privée, le patrimoine commun

- La propriété (être propriétaire) est le fait de posséder un pouvoir de disposition sur une portion de terre considérée comme une marchandise, un bien aliénable, en raison d'une valeur financière qui lui est conférée, un prix assurant le transfert de propriété.
Le régime de propriété porte sur les espaces urbains, dans certains cas sur des terres péri-urbaines constructibles et des terres objets d'investissements agricoles.
- Le patrimoine commun (gérer un patrimoine) est le fait d'assurer au sein d'un territoire ou d'un groupe, une gestion sur une ressource déterminée notamment terre, pastorale ou forestière ou halieutique (etc.) en vue à la fois d'un usage ou d'une exploitation immédiate et future dans la perspective d'un transfert aux générations suivantes, et dans un contexte d'adaptation aux changements climatiques.

Art. : Chaque régime foncier répond à une logique économique traduisant un enjeu de société.

A des fins de productivité, d'investissement et d'entreprise à capital est mis en œuvre le régime de la propriété foncière. Ce régime est régi par l'immatriculation foncière rendant aliénable la ressource terre, portion d'espace transformée en « bien foncier immeuble ». La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements.

Le propriétaire dispose aussi de devoirs vis à vis de la Nation qui lui assure cette disposition absolue sur les choses. L'intérêt général prévaut toujours sur le droit de propriété.

A des fins de sécurisation alimentaire, de suppression de la malnutrition et d'accès aux ressources naturelles pour le plus grand nombre dans le but de respecter et de promouvoir la diversité culturelle, est institué le régime du « patrimoine commun ». Ce régime comporte un régime de détention collective ou individuelle des utilités d'usages et d'exploitation sur les portions d'espace constitutifs d'espace-ressources ; et un régime de possession foncière collective ou individuelle formalisant les droits coutumiers et islamiques sur la terre, connus et transmis entre générations. Ces deux régimes constitutifs du régime du patrimoine commun font l'objet d'inscriptions dans des registres spécifiques à l'échelle de la commune.

Le régime de détention d'usage se traduit par des droits de culture, de pâture, de pêche, de cueillette, et sur tout autres ressources naturelles renouvelables. Ces droits demeurent au sein du territoire ou de la communauté détentrice qui décide de leur gestion au moyen d'une régulation négociée, comme une convention locale.

Le régime de possession coutumière consiste à maintenir au sein du groupe lignager ou de la communauté ou du territoire le droit de culture sur la terre. Ce droit est inaliénable mais transmissible au sein du groupe, de la communauté ou du territoire.

8.4.3. Modifier le projet du code foncier pour y insérer une dimension pastorale

Art. : Les infrastructures pastorales sont intégrées dans le domaine public artificiel et de ce fait sont inaliénables et imprescriptibles, et leur utilisation ainsi que leur mise en valeur doit rester conforme à la destination de ces biens.

Art. : En raison de l'impératif de l'adaptation au changement climatique générant de forts aléas de la disponibilité des ressources pastorales (pâturages, eau), il est créé une servitude pastorale d'utilité publique soit légale (obligatoire), soit conventionnelle (contractuelle).

Art. : La servitude foncière pastorale s'applique sur :

- tous les espaces cultivés (possédés, appropriés, détenus) non clôturés après les récoltes (vaine pâture), sous réserve de tout préjudice susceptible d'être causé, exonérant le détenteur de droit de culture ou le possesseur ou le propriétaire du fonds de toute responsabilité vis à vis de l'éleveur ; cette servitude est susceptible d'être négociée permettant de sécuriser à la fois le cultivateur et l'éleveur ;
- tous les lieux de passage traditionnels ou adaptatifs au changement climatique nécessaires à la mobilité des troupeaux, à leurs accès à l'eau et aux pâturages, constitutif d'un droit de passage réel, rattaché au fonds ou portion d'espace concerné ; ce droit de passage est une tolérance obligatoire ;
- toutes les voies d'accès à l'eau du domaine public naturel (rivières, lacs, mares naturelles) et/ou artificiel (barrages, mares aménagées, puits pastoraux, stations de pompage, etc.).

Art. : une emprise permanente ou impermanente et techniquement visible sur le sol ou confirmable par des témoignages. Cette emprise se traduit par des constructions et/ou par une mise en valeur régulière ou irrégulière du terrain, y compris les interruptions justifiées par les modes de culture et les modes d'élevage extensifs.

8.4.4. Rénover par la reconnaissance légale des conventions locales

Art. : Il est reconnue aux populations le droit de s'organiser en associant les autorités coutumière, administrative et forestières pour la co-élaboration d'une régulation locale des ressources naturelles et de l'environnement dans le respect des lois et des règlements en vigueur.

La régulation locale peut prendre le nom de convention locale, voire de charte ou de pacte local. Elle est l'expression d'un accord à l'échelle du territoire, qui est à définir précisément, entre tous les acteurs participant de près ou de loin à ce territoire. Les représentants des acteurs décisionnaires, les autorités coutumières, administratives, les élus et les services déconcentrés de l'Etat, sont signataires de la

convention afin d'en assurer la légitimité locale et la reconnaissance nationale en sa qualité d'acte administratif.

La convention locale se structure en sept points :

- un exposé des motifs (considérants, justifications) en précisant le territoire exacte concerné
- les enjeux du territoire concerné (spécificités, problèmes, ...)
- les objectifs de la convention
- les principes directeurs
- les règles et normes
- la mise en vigueur et son application (effectivité et suivi) : un comité ad hoc, la surveillance et les sanctions prévues
- la publicité de la convention

Dans son élaboration la convention institue un comité spécifique pour assurer l'information, la sensibilisation, la médiation dans les conflits fonciers et d'accès aux ressources naturelles, la surveillance et la constatation des infractions aux règles et normes établies par la convention.

L'appui et l'intervention des services déconcentrés de l'état s'imposent pour la mise en œuvre dans la constatation des infractions.

Le produit des sanctions tombe uniquement dans la caisse du comité de suivi et de surveillance pour permettre la mise en œuvre des principes, des objectifs de la convention et en assurer la pérennité.

8.4.5. Elaborer un chapitre spécifique sur le pastoralisme dans le code rural

Art. : Pour son intérêt économique, écologique, social et culturel, l'activité pastorale est reconnue d'intérêt général.

Art. : L'espace pastoral se compose de terres de parcours que sont les pâturages d'utilisation extensive et saisonnière et d'infrastructures que sont les points d'eau, les aires de stationnement (gîtes d'étape), les terres salées, les parcs à bétail, et tout aménagement spécifique à destination pastorale.

Art. : L'espace pastoral se définit à la fois comme l'ensemble des ressources naturelles principalement végétales habituellement utilisées pour assurer l'alimentation des animaux et des infrastructures afférentes.

Art. : Les infrastructures pastorales intègrent le domaine public artificiel

Art. : Les espaces pastoraux de parcours non agricoles constituent un domaine collectif inaliénable et imprescriptible partie du domaine public naturel.

9. Annexes

9.1. Politique relative aux terres de brûlage tribales du Botswana

Les vastes pâturages du Botswana ont toujours soutenu divers moyens de subsistance - chasse, recherche de nourriture et élevage du bétail. Les bovins constituent depuis longtemps une source de subsistance et de revenus pour les résidents ruraux, l'écosystème extrêmement dynamique aride et semi-aride dictant la manière dont les communautés géraient la terre et les troupeaux. Au début du XXe siècle, le gouvernement colonial a réagi à l'expansion des marchés du bétail en récompensant les investissements des syndicats dans le forage de trous de forage avec des droits de propriété privés sur le forage et le contrôle de facto des terres environnantes. Le développement des forages a permis une production pastorale toute l'année et a réduit le besoin de migration saisonnière de l'eau. Les communautés d'éleveurs et le bétail sont devenus plus sédentaires.

Le gouvernement était de plus en plus préoccupé par la détérioration des parcours autour des points d'eau. En 1975, invoquant la « tragédie des communes », le gouvernement a promulgué la **politique tribale sur les pâturages** (TGLP). Le TGLP cherchait à accroître la productivité et à préserver les parcours **en louant de vastes étendues de parcours autrefois communaux à des éleveurs commerciaux de grands producteurs** qui, espérait-il, investiraient dans les terres. Les baux étaient de 50 ans. En 1991, la Politique nationale de développement agricole a élargi les zones réservées aux ranchs commerciaux afin d'inclure les terrains entourant les forages privés, transformant ainsi le contrôle de facto des pâturages par le biais de la propriété des forages en propriété exclusive. Taylor (2007) estime que 40 000 km² ont été retirés du terrain communal pour ces ranchs.

La politique prévoyait des protections pour les utilisateurs des terres communales par la délimitation des terres réservées et des dispositions de protection, telles que les exigences de consultation de la communauté concernant l'emplacement des ranchs commerciaux. Mais dans la mise en œuvre, le TGLP a donné la priorité à l'établissement de fermes commerciales et aux intérêts des élites. Les rapports d'organismes gouvernementaux et d'observateurs indépendants suggèrent que la privatisation a eu un impact négatif sur ceux qui dépendent des terres communales et des parcours fragiles eux-mêmes :

- L'établissement de **ranchs privés a dépossédé les personnes les plus dépendantes** des terres communales, notamment les pasteurs et les chasseurs-cueilleurs. Le gouvernement n'a pas réussi à fournir des terres de remplacement adéquates aux personnes dépossédées, à délimiter des terres de réserve ou à appliquer des mesures de protection destinées à égaliser les droits des pasteurs et des éleveurs commerciaux.

- Le TGLP a imposé des limites uniformes aux ranchs privés, sans tenir compte des différences de sol, de végétation et de topographie, entraînant des **dommages pour les écosystèmes vulnérables**.
- De nombreux éleveurs commerciaux ont augmenté leurs troupeaux et n'ont pas érigé de clôtures, affirmant ainsi leur droit d'utiliser à la fois les ranchs loués et les terres communales, limitant ainsi leur besoin d'investir dans l'infrastructure des ranchs et d'acquérir des intrants. La pression sur les zones de pâturage villageoises sur lesquelles comptent les petits exploitants et les utilisateurs des terres communales s'est accrue.
- Les informations limitées disponibles suggèrent que moins de 30% des ranchs commerciaux ont été rentables. Leur valeur réelle peut être dans la **spéculation foncière** ; les terrains pour lesquels les locataires paient des redevances annuelles de 0,15 USD / hectare sont maintenant annoncés entre 100 000 USD et 400 000 USD.
- Un nombre décroissant de ménages ruraux possèdent du bétail (37% en 2003).

Adams (2013) conclut que **la suppression des terres communales a exacerbé la pression exercée par les pâturages dans les zones communales, contribué à la pauvreté rurale, creusé le fossé entre riches et pauvres et alimenté l'exode rural**. L'examen du TGLP devrait avoir lieu à la fin du mandat de 10 ans du Plan de développement national en 2016.

La politique des terres de pâturage tribales du Botswana et sa mise en œuvre ont été explicitement guidées par le modèle de « tragédie des biens communs » de Hardin. Le TGLP a suscité de nombreuses critiques, car il a transformé une grande partie de la gamme commune en vastes ranchs à bail, ainsi qu'une aide et des subventions gouvernementales ciblées en faveur de ces locataires, notamment des prêts importants pour des clôtures. Les locataires ont été clairement enrichis par la réforme. Mais la réforme présentait un inconvénient majeur: elle **excluait les petits éleveurs** de la majeure partie de la chaîne de distribution à laquelle ils avaient accès auparavant. Les décideurs politiques s'attendaient à ce que les éleveurs du TGLP déplacent leurs animaux d'élevage hors de leur aire de répartition commune pour les ramener dans leurs ranchs. En fait, les propriétaires de ranch abandonnaient souvent leur bétail dans les pâturages communaux restants lorsque ceux-ci étaient au mieux. **Le TGLP a gravement compromis les moyens de subsistance des petits exploitants tributaires des pâturages communaux; les problèmes de dégradation des pâturages communautaires par le surpâturage se sont poursuivis**.

Sources: Adams (2013), Arntzen (1998), Centre de recherche appliquée (2007a, 2007b), Cullis et Watson (2005), Frimpong (nd), Hitchcock (1990), Malope et Batisani (2008), Peters (1994), République du Botswana (2013), Taylor (2007).

9.2. Chine : du ranch familial

Environ 300 millions d'hectares de prairies chinoises sont classés en zones pastorales utilisables. Ils comprennent de vastes zones des hauts plateaux du Tibet, du Qinghai et du Gansu, des bassins fluviaux du Xinjiang, des steppes de la Mongolie intérieure, des plateaux du Loess et du Yunnan et du désert de Gobi, et sont habités par les principales populations minoritaires de Chine: Tibétains, Kazakhs, Uigurs et Mongols. Il s'agit de zones de hautes terres arides sujettes à de grandes sécheresses et à des périodes sèches, à des concentrations occasionnelles de fortes pluies et à des précipitations saisonnières peu fiables. La qualité de la végétation peut varier considérablement selon le temps et l'endroit. Traditionnellement, les éleveurs déplaçaient leurs troupeaux d'un pâturage à l'autre dans des niches écologiques différentes selon les saisons afin de maximiser l'accès au pâturage.

Après le succès de la révolution de 1949, les pasteurs ont été intégrés à la structure administrative rurale standard des équipes d'aide mutuelle, des coopératives et des collectifs. **Les pâturages ont été transférés à l'État (Xinjiang) ou aux propriétaires collectifs (Mongolie intérieure)**, et les troupeaux sont également devenus la propriété de l'État ou d'une collectivité.

Le nombre d'animaux a rapidement augmenté, les éleveurs cherchant à maximiser leurs revenus, ce qui a fait craindre une dégradation des terres du au pâturage excessif sur des pâturages collectifs. En 1978, la Chine a mis en place son système de responsabilité des ménages, qui rétablissait les exploitations familiales en terres agricoles. Ce modèle qui a fait ses preuves s'est rapidement étendu aux zones pastorales, en contractant les stocks et les pâturages des ménages. Bien que les éleveurs ne soient pas propriétaires de leurs terres, ils disposent en théorie de droits d'utilisation sécurisés à long terme, et ils sont en mesure de sous-traiter leurs pâturages ou d'imposer un loyer à d'autres personnes. En 2009, le gouvernement a déclaré que la transition vers les ranchs de ménages avait été réalisée dans les deux tiers des pâturages de la Chine; d'autres commentateurs suggèrent que la portion peut être plus basse et varier considérablement localement.

La protection de l'environnement dans les prairies et les hautes terres occidentales pour inverser la détérioration des parcours a été l'un des principaux moteurs des politiques nationales en matière de droits fonciers dans cette région. La plupart des rivières chinoises montent dans ces hautes terres et coulent vers l'est. Après une série de catastrophes naturelles liées à l'environnement, le gouvernement a redoublé d'efforts depuis 2011 pour promouvoir un pastoralisme plus sédentaire par la promotion des interdictions de pâturage, des pâturages au repos et des pâturages en rotation. Le gouvernement central a fortement subventionné ces subventions en versant des indemnités aux éleveurs participants pour perte de production. Les revenus des ménages participants ont augmenté, à la fois grâce aux subventions et à la meilleure qualité des animaux et des produits d'origine animale entrant sur le marché.

Le gouvernement poursuit la mise en œuvre de ses politiques en matière de **sédentarisation et de gestion des ranchs de ménages** et est disposé à y apporter des subventions substantielles pour les ménages en règle. En 2011, le Conseil d'État a exhorté ses départements et les gouvernements locaux à "achever essentiellement la réinstallation et le règlement des nomades d'ici la fin de 2015". Le budget de ce programme devait atteindre 13,6 milliards de yuans (environ 2,1 milliards de dollars américains) cette année. Les pasteurs concernés reçoivent une subvention annuelle allant de 5,5 yuans (environ 0,85 dollar) à 50 yuans par mu de différents types de prairies interdites au pâturage, ainsi qu'une subvention annuelle de 1,5 yuans par mu de prairie où le pâturage est limité. De plus, les pasteurs qui sèment de l'herbe recevront une subvention annuelle de 10 yuans par mu. Le programme prévoit également une subvention annuelle de 500 yuans à tous les ménages des zones rurales pour les aider à acheter du diesel et des aliments pour le bétail. Le gouvernement central devrait dépenser annuellement 13,4 milliards de yuans au cours de cinq années consécutives (2011-2015).

Des études empiriques suggèrent que le processus ordonné décrit dans les documents gouvernementaux dissimule le traitement préférentiel des familles puissantes, les diverses réponses locales à la réforme et les conflits importants entourant les pâturages. En outre, malgré les subventions substantielles accordées pour une utilisation plus durable des sols, il apparaît que la qualité des prairies continue de se dégrader. Certains analystes attribuent ce phénomène principalement à une mauvaise conformité des ménages ou au changement climatique. D'autres soulignent l'impact de l'extension des activités agricoles et autres dans les zones pastorales. Malgré les réglementations visant à protéger les pâturages et les droits des pâturages, la demande de terres pour l'agriculture et d'autres utilisations croît rapidement et la violation des droits des éleveurs est courante; les ressources en eau sont détournées et un développement incontrôlé se poursuit.

Certains commentateurs ont toutefois formulé une critique plus fondamentale: l'approche du gouvernement est elle-même fautive, car elle **encourage la concentration du bétail dans des zones restreintes, décourageant les vastes mouvements antérieurs des éleveurs de trouver du pâturage et de l'eau et créant ainsi des pressions non durables sur le pâturage dans ces zones limitées**. Ils demandent si les nouveaux ranchs de ménages seront viables lorsque les subventions cesseront et ils s'inquiètent de l'impact à long terme de processus tels que la subdivision des ranchs en héritiers, les transferts et la sous-location de ranchs.

Sources: Banks (2005), Li et Huntsinger (2011), Zhang et Li (2009) et Zukosky (2008).

9.3. Que pouvons-nous apprendre de ces cas ?

- Les programmes d'individualisation ont le potentiel de capturer les ressources de pâturage par les élites, bien que cela puisse être modéré par des objectifs politiques clairs en matière de répartition;
- Des investissements privés ou publics très importants étaient nécessaires pour l'établissement de ranchs individuels, principalement pour le développement de sources d'eau et les clôtures;
- Les programmes d'individualisation ont eu des impacts moins impressionnants sur l'état des parcours que prévu. Dans le cas de la Chine, des subventions continues et très importantes sont en train d'être déployées pour tenter d'améliorer l'état des pâturages dans les ranchs; et
- Il sera important de surveiller l'impact de la qualité marchande des terres louées au fil du temps, afin d'évaluer les répercussions à long terme des marchés sur la taille des ranchs, la répartition de l'accès aux pâturages et le déplacement des terres hors de l'élevage.

9.4. Réformes de propriété commune: Kenya, Mexique, Mongolie et Nigéria

La mise en place d'une gestion communautaire efficace a été problématique. Cinq cas sont examinés ici: l'expérience du Kenya avec les ranchs de groupe, les ejidos axés sur la production de bétail au Mexique, l'expérience de la Mongolie avec la gestion par des groupes de pasteurs de pâturages loués à l'État, l'enregistrement des terres communales par la Namibie et la tentative du Nigéria d'encourager les pasteurs à utiliser l'état - réserves de pâturage désignées.

Ces quatre projets (Kenya, Mexique, Mongolie et Nigéria) se sont concentrés sur les ressources en pâturages partagés et ont poursuivi des réformes dans des limites de propriété commune. **Comme dans le cas des réformes d'individualisation, elles n'ont pas été aussi performantes que prévu.** Cela peut être attribué à des défauts de conception spécifiques et à des échecs de mise en œuvre; certains qui se démarquent sont:

1. Absence de demande de la part de la communauté pour les réformes mises en œuvre. L'engagement limité des communautés s'est traduit par une gestion médiocre des pâturages.
2. Une focalisation trop étroite des efforts sur un créneau foncier axé sur les pâturages et l'incapacité d'évaluer avec soin l'impact des réformes sur le système plus vaste de gestion du bétail, ce qui a entraîné une perte d'accès aux ressources importantes du réseau utilisé par le groupe et ses membres.
3. Un effort insuffisant dans la plupart des cas pour traiter de manière adéquate les problèmes institutionnels, en particulier la question de la gestion des biens communs. Les projets n'ont

pas permis d'identifier clairement la « communauté » ayant un intérêt et des droits sur la ressource, ni de s'appuyer sur la capacité et la légitimité existantes des communautés traditionnelles. Au lieu de cela, ils ont **généralement tenté de créer de nouvelles institutions telles que des groupes d'éleveurs ou des ranchs, souvent peu inclusives et dont la légitimité sociale en tant que gestionnaires de pâturages communs pourrait ne pas être acceptée.**

9.5. Enregistrement foncier communal en Namibie

La Namibie est le pays le plus aride de l'Afrique subsaharienne. De ce fait, ses terres et ses écosystèmes sont très fragiles (USAID, 2010, p. 3). Plus des deux tiers des Namibiens vivent dans des zones communes, qui constituent 36% de la masse terrestre du pays (Kasita 2011, p. 1-2). Un héritage colonial de ségrégation raciale forcée, de réinstallation ultérieure et de pratiques de gestion des ressources naturelles (telles que la clôture des terres communales et la mauvaise affectation des pâturages) ont entraîné un surpâturage et une grave dégradation des terres, mettant en péril les moyens de subsistance des populations rurales (Devereux, 1996; MCC, 2012, p.1).

En 2002, le Gouvernement namibien a promulgué la loi relative à la réforme agraire des terres communales afin de mieux répartir les droits fonciers et de redresser la vaste étendue des terres communales. Le confinement des terres communales par les élites locales et d'autres acteurs avait entraîné une réduction de l'accès au pâturage, la perturbation des schémas traditionnels de transhumance, le confinement du pâturage saisonnier et la surexploitation des écosystèmes sensibles (Odendaal, 2011). La loi accorde à la plupart des Namibiens des droits sur les terres communales. **Les terres communales sont détenues par l'État pour les communautés locales et ne peuvent être vendues.** Les autorités traditionnelles locales et les conseils fonciers administrent les terres (USAID, 2010, p. 5-6). La loi prévoyait également l'enregistrement des terres communales pour «assurer la sécurité du régime foncier et promouvoir l'investissement dans les terres» (Kasita, 2011, p. 1). La loi prévoyait deux types de droits sur les terres communales: les droits coutumiers (pour la vie du détenteur et héréditaires) et les droits au bail (pour 99 ans et transférables) (Kasita, 2011). La loi interdit toute nouvelle délimitation de terres communales (Werner, 2011).

La Millennium Challenge Corporation - Namibie (MCA-N) s'est associée au ministère des Terres et de la Réinstallation en 2008 pour mettre en œuvre la loi dans le cadre du projet agricole dans le cadre de son pacte de cinq ans. Deux sous-activités sont actuellement mises en œuvre dans le cadre de l'activité d'accès et de gestion des terres du projet: 1) la sous-activité Soutien aux terres communales (CLS), dans le but de «renforcer le processus de vérification de la propriété foncière et d'enregistrement pour améliorer le régime foncier» et 2) la Sous-activité de gestion communautaire des parcours et de l'élevage (CBRLM) dans le but de « renforcer la

productivité et la durabilité des ressources basées sur la terre grâce à l'introduction et au soutien d'activités CBRLM » (MCA, 2011).

Dans le cadre de la sous-activité CLS de 8,1 millions de dollars, le MCA-N a aidé à identifier les biens fonciers pertinents pour l'enregistrement, a lancé une vaste campagne d'éducation civique et a soutenu la vérification, l'enregistrement et les enquêtes sur les biens fonciers communs. Cela comprenait la cartographie de la communauté, la sensibilisation et le pilotage des registres fonciers des villages dans 10 villages. La CBRLM a formé les agriculteurs à la gestion des pâturages, à la gestion du bétail et aux compétences commerciales et commerciales. Cela incluait également l'amélioration de la planification de l'utilisation des terres par les communautés pour les parcours, et l'introduction de technologies et de compétences pour améliorer les graminées (NORC, 2013). Ces activités ne sont que maintenant mises en œuvre et leur impact n'est donc pas encore connu. Cependant, au 12 avril 2012, 2 072 parcelles de terres coutumières avaient été cartographiées et vérifiées, 303 demandeurs avaient reçu des certificats de droits fonciers coutumiers et 25 cartes de villages avaient été achevées (MCC, 2012).

Les chercheurs et les praticiens ont identifié plusieurs défis et écueils liés à la mise en œuvre de la loi sur les terres communales, notamment:

- capacité humaine et financière limitée pour atteindre tous les objectifs d'inscription dans le délai imparti (2011-2014);
- Méfiance des populations rurales à l'égard du gouvernement (et suspicion que le gouvernement tente de commercialiser des terres agricoles);
- **La réticence des ruraux à enregistrer des terres en raison de leur pratique de la culture itinérante;**
- Difficultés à communiquer les nuances de la loi aux populations rurales analphabètes (Kasita, 2011, p. 14);
- **Affaiblissement potentiel des autorités traditionnelles** face aux conseils fonciers désignés comme arbitres finaux en matière foncière et aux élites locales faisant fi de leur position;
- poursuite de la capture des terres communales par les élites;
- Manque d'incitation de la part des individus à enregistrer des terres qu'ils « possèdent » lorsque ces terres sont constituées de parcelles d'habitation ou de terres éloignées de sources d'eau précieuses (en particulier lorsqu'elles utilisent des terres de « vulgarisation » pour paître ou abreuver leurs animaux) (Mendelsohn, 2008; Meijs et Kapitango, 2009); et
- Exacerbation de dichotomies initiés / non initiés dans le cadre des réformes agraires et exclusion des groupes marginalisés du processus décisionnel communautaire (en particulier lorsqu'il s'agit d'une attribution de terres) (Devereux, 1996).

Sources: Devereux (1996), Kasita (2011), MCA (2011), MCC (2012), Meijs et Kapitango (2009), Mendelsohn (2008), NORC (2013), Odendaal (2011), USAID (2010) et Werner (2011).

9.6. Pastoralisme et peuples indigènes

Le 2 février 2010, l'Union africaine a approuvé la décision de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) de restaurer les terres ancestrales de la communauté pastorale Endorois. Les Endorois ont été lentement expulsés de leurs terres par le gouvernement kényan entre 1973 et 1986. Cette décision a créé un précédent important en matière de droit des peuples autochtones aux terres ancestrales en vertu de la Charte africaine, décision dont les ramifications continuent de porter. La décision de la CADHP semble avoir ouvert la porte à des centaines de revendications territoriales concernant des autochtones de tous les États membres de l'Union africaine. Il pourrait également inverser des siècles d'impacts négatifs causés par les vestiges persistants des régimes fonciers coloniaux en Afrique. La Commission africaine recommande au Kenya, en tant qu'État défendeur: a) de reconnaître les droits de propriété sur les Endorois et de restituer la terre ancestrale Endoroise; b) veiller à ce que la communauté Endorois ait un accès illimité au lac Bogoria et aux sites environnants pour des rites religieux et culturels et pour le pâturage de leur bétail; c) indemniser adéquatement la communauté pour toutes les pertes subies; d) verse des redevances aux Endorois provenant d'activités économiques existantes et s'assurent qu'ils bénéficient des possibilités d'emploi dans la réserve; e) accorder l'enregistrement au Comité de protection sociale Endorois; f) engager un dialogue avec les plaignants en vue de la mise en œuvre effective de ces recommandations; et g) faire rapport sur la mise en œuvre de ces recommandations dans un délai de trois mois à compter de la date de notification.

Source: Mennen et Morel (2012).

9.7. Références lois et projets de lois foncières au Tchad et dans pays sahéliens

TEXTES DE LOI ET PROJETS DE LOI DU DROIT FONCIER RURAL AU TCHAD ET AUTRE PAYS DE SAHEL

Adresse du site web de la Plateforme Pastorale du Tchad: www.plateforme-pastorale-tchad.org

Allez à gauche en bas dans l'encadrement en couleur verte du groupe de travail 2 dénommé G2 . Ensuite pour accéder descendre aller à la liste des « fichiers à consulter » et choisir en cliquant sur le bouton coloré télécharger .

Tchad :

- Loi 67-25 du 22 juillet 1967 portant limitation aux droit fonciers du Tchad;
- Loi n 24 du 22 juillet 1967 portant propriété fonciers et droit coutumières au Tchad;
- Projet de Code Pastoral 2014;
- Projet de loi Déterminant les Principes Fondamentaux et les orientations Aménagement du Territoire
- Projet de loi PR/2013 portant code foncier et domanial;
- Ordonnance n 043/2018 portant orientation Agro- Sylvo- Pastoral et Halieutique;
- Rapport de la mission d'appui méthodologique pour la sécurisation du foncier pastoral en lien avec les activités Aménagement de l'espace agro-pastoral dans le Moyen Chari et le Mandoul;
- Rencontre de concertation Nationale multi-acteurs sur les politiques de sécurisation alimentaire et développement rural CNCPR 2018;

- NIGER

- Ordonnance n 93-015 du 02 mars 1993 fixant les principes d'orientation du code rural;

MALI

- Loi n 2017-001-001 avril 2017 portant le foncier agricole;
- Loi n 01- 004 du 27 février portant charte Pastorale du Mali;

BURKINA FASO

- Loi n 014/96/ADP portant réorganisation Agraire et foncière;
- Loi n 034-2002/AN portant relative au Pastoralisme au Burkina;

MAURITANIE

- Décret 204-024/PM. MDRE, portant application de la loi n 2000-044 du 26 juillet 2000 relative au code Pastorale.

9.8. Chronogramme mission du 06 – 25 février 2019

Date	Activités	Expert International	Expert National (Ivère)	Expert National (Ousman)
	Préparation desk	2		
Mercredi 6 février	Voyage Mpl - N'Djaména	1		
Jeudi 7 février	Briefing coordination PASTOR, visite MEPA et séance de travail équipe consultant - voyage N'Djaména – Mongo	1	1	1
Vendredi 8 février	Mongo-Ati- Yao	1	1	
Samedi 9 février	Travaux dans la zone du Fitri	1	1	
Dimanche 10 février	Travaux dans la zone du Fitri	1	1	
Lundi 11 février	Travaux dans la zone du Fitri	1	1	
Mardi 12 février	Travaux dans la zone du Fitri	1	1	
Mercredi 13 février	Travaux dans la zone du Fitri	1	1	
Jeudi 14 février	Retour à Mongo pour organisation synthèse à chaud avec ATP et consortium	1	1	
Vendredi 15 février	Retour à N'Djaména	1	1	
Samedi 16 février	Travail en interne (consultants) Vu Observatoire foncier équipe préparation table ronde	1	1	1
Dimanche 17 février	Travail en interne (consultants)	1	1	1
Lundi 18 février	Rencontre avec Secrétariat Exécutif de la Plateforme et le groupe de travail chargé de la question de la sécurisation foncière MEPA, Ministère Agriculture et MEEP (DHP et DSEOH), Ministère Environnement, PTFS	1	1	1
Mardi 19 février	Séance de travail avec groupe de juristes Avec Doyen : Identifier un groupe pour préparation Table ronde	1	1	1
Mercredi 20 février	Débriefing avec le Secrétaire Exécutif Plateforme PT et PASTOR et préparation de la feuille de route groupe « sécurisation foncier pastoral » de la PPT	1	1	1
Jeudi 21 février	Table ronde à la faculté de droit	1	1	1
Vendredi 22 février	Restitution Atelier de la PPT sur la sécurisation « foncier pastoral »	1	1	1
Samedi 23 février	Travaux avec équipe Rémy ATMO et coordination	1		
Dimanche 24 février	Travaux avec équipe Rémy ATMO et coordination	1		
Lundi 25 février	Voyage N'Djaména – Paris- MPL	1		
	Rédaction	3	2	2
Total jours experts		25	18	10

9.9. Termes de références de la mission

TERMES DE REFERENCE (extraits)

Appui au développement d'une stratégie de sécurisation du foncier agropastoral à l'intention de la plateforme pastorale et des acteurs concernés

Draft V4 du 26 janvier 2019 Phase 2 – février 2019

1- Contexte et justification de la mission

La Plateforme pastorale a réalisé entre 2013 et 2016 un certain nombre d'études prospectives notamment le pastoralisme et changement climatique, la pérennisation de l'entretien des ouvrages d'hydraulique pastorale au niveau national et régional, la stratégie de développement pastoral pour l'ensemble du Tchad où huit axes stratégiques ont été définis ainsi que douze grandes unités pastorales homogènes. Ces processus d'orientation de politiques nationales sectorielles concernant le pastoralisme tchadien ont été certes animés par le Plateforme pastorale mais a bénéficié surtout de l'appui des différents Partenaires Techniques et Financiers : AFD, UE, FIDA, DDC, BM.

Dans ses groupes de travail la plateforme pastorale a mis en place un groupe de réflexion visant à alimenter la réflexion sur les démarches et les politiques publiques permettant de garantir une meilleure sécurisation du foncier pastoral au Tchad.

G2 Groupe de travail sécurisation du foncier agro-pastoral (atelier de mai 2018)

- Travaux engagés : appui aux échanges sur le projet de Code pastoral, dialogue sur la nouvelle Loi d'Orientation Agro-Sylvo Pastorale
- Travaux programmés 2018-2019: veille sur les politiques foncières et démarches d'accompagnement des accords sociaux fonciers agro-pastoraux
- Organisation du groupe de travail: thème porté par MEPA, DOPESSP, OP, Observatoire du foncier

Le PASTOR a prévu dans ses activités d'appui à la maîtrise d'ouvrage l'accompagnement de la Plateforme Pastorale aux démarches et stratégies de sécurisation foncière des aménagements pastoraux pilotées par le comité thématique foncier de la PPT,. Cette étude prospective étaient prévue initialement dans la conception du PASTOR pour tenir compte de la promulgation probable du Code Pastoral et faciliter ainsi l'élaboration des décrets d'application les plus utiles à son application dans le domaine de la sécurisation du foncier agro-pastoral. La première phase de cet appui a été organisée en octobre 2018 et a privilégié l'appui méthodologique aux consortia dans la sécurisation du foncier pastoral en lien avec les activités d'aménagement de l'espace agro-pastoral envisagées par le consortium RAPS Mandoul. Elle a mis en évidence la nécessité de porter la réflexion au niveau local comme au niveau national sur les conventions

locales, en visant leur intégration dans les réglementations en préparation Code foncier et en révision pour la loi 14 afin d'ouvrir ces textes à une reconnaissance réglementaire de ces conventions locales.

La seconde phase de cet appui envisagée en février 2019 doit également aider la plateforme pastorale à consolider et développer sa stratégie d'action sur le foncier pastoral en mettant en perspectives les évolutions du contexte actuel dominé par l'abandon du Code Pastoral, la promulgation de la Loi Agro-sylvo-pastorale, la préparation d'un projet de code rural et de code foncier...

C'est dans ce contexte que le PASTOR a préparé ces termes de références et assure cette activité. Cette mission se fera en lien avec le groupe de travail « sécurisation du foncier agropastoral » de la Plateforme Pastorale du Tchad (PPT). Pour compléter la contextualisation des problématiques foncières tchadiennes en lien avec le pastoralisme, cet appui va intégrer outre la planification des chantiers de propositions d'amélioration du cadre juridique, un travail complémentaire de lecture des enjeux fonciers d'une autre zone d'intervention stratégique du PASTOR, celle du Fitri.

Le Fitri est une zone où la question foncière mérite d'être abordée par son côté historique. Depuis les lendemains coloniaux jusqu'à 2019 la responsabilité des ressources naturelles (terre et eau) a fortement évolué, tout en restant unique au Tchad. Cette évolution conduit à la déréglementation de l'accès aux ressources du lac. La situation actuelle doit être observée avec un regard tournée vers son évolution possible dans les années à venir et ses conséquences sur la question foncière (personnes à rencontrer : autorités traditionnelles et territoriales).

L'évolution récente de la fréquentation de la zone par des populations extérieures de plus en plus nombreuses et de plus en plus variées (pasteurs, pêcheurs, Kreda, Buduma, etc.) a impacté les liens unissant traditionnellement l'essentiel des "étrangers" à la population locale et déstructuré les accords sur l'utilisation des ressources naturelles. Cela se traduit entre autre par une tendance à la remise en cause des alliances et le relâchement des complémentarités à travers les échanges (transport des récoltes par exemple). (personnes à rencontrer : khalifas et autres leaders, chefs de feriks et de villages, responsables de gestion communautaire de terroirs, kadjala - chefs des villages mères bordant le lac -, chefs de terre (appelés tchoforo), etc)

Des pratiques nouvelles (ou prenant une ampleur particulière) telles que cultures de bere bere, périmètres maraîchers, techniques de pêche, fréquentation des îles, changement des calendriers de transhumance sont vectrices, ou potentiellement vectrices de conflits (personnes à rencontrer : agriculteurs, pasteurs, comités de gestion des conflits, autorités locales et traditionnelles concernées, etc).

2- Objectifs de la mission

Cette seconde étape vise à poursuivre l'accompagnement de la réflexion et de la construction de propositions adaptées pour une amélioration du cadre stratégique et juridique de sécurisation du foncier pastoral. Cet accompagnement intègre les recommandations opérationnelles identifiées lors de la première phase d'octobre 2018.

La mission est donc axée sur 2 objectifs spécifiques majeurs pour le PASTOR et pour la Plateforme Pastorale :

1. La compréhension de la problématique de la gestion du foncier agro-pastoral et halieutique dans la zone du Fitri par la rencontre des différents acteurs locaux et en appui au consortium PASTOR en cours de démarrage, afin d'intégrer cette problématique dans les actions envisagées par le consortium au niveau local ainsi que dans la feuille de route des travaux prévus au niveau national.
2. La proposition d'une stratégie de sécurisation du foncier pastoral de la plateforme et le démarrage de ses travaux d'élaboration du cadre juridique tchadien en faveur de l'intégration d'innovations juridiques dans les textes en préparation ou dont la préparation/révision est à soutenir en faveur du développement pastoral.

3- Démarche et méthodes

Au niveau régional dans la zone du Fitri, l'organisation de la mission relèvera du consortium d'ONG opérateur du PASTOR, avec un appui de l'Assistance Technique Régionale. Pour conduire cette analyse de la problématique foncière différents acteurs régionaux seront concernés : principalement les autorités administratives et coutumières, les responsables des services déconcentrés, les différentes organisations professionnelles d'éleveurs d'agriculteurs et de pêcheurs, khalifas et autres leaders, chefs de feriks et de villages, responsables de gestion communautaire de terroirs, kadjala - chefs des villages mères bordant le lac -, chefs de terre (appelés tchoforo)..., agriculteurs, pasteurs, comités de gestion des conflits... Les projets comme le PARSAT seront également intégrés au programme des rencontres.

On prévoira aussi la rencontre de magistrats pour l'analyse des décisions de justice (tribunaux, cour) auprès des greffiers sur la question foncière.

Au terme du séjour dans la zone PASTOR Centre une synthèse à chaud sera organisée avec l'ATP et le consortium pour partager les observations et débattre des ébauches de propositions pour la sécurisation foncière.

Au niveau central, l'équipe de la mission devra travailler étroitement avec le MEPA, le MA, le MEEP, la PPT et les autres acteurs qui ont accompagné la réflexion sur le foncier agro-pastoral, mais aussi avec la Coordination du PASTOR (SE, ATMO, ATR, etc.) et les Bailleurs du PASTOR (AFD, UE). Les activités suivantes seront organisées à Ndjamena en lien avec l'objectif spécifique 2:

- la constitution d'un petit groupe de travail sur les innovations et spécificités à apporter autour de l'Observatoire du Foncier avec principalement des juristes auxquels sont associés notamment des pastoralistes et géographes ;
- l'organisation d'une première table ronde à la faculté de droit autour du doyen sur ces enjeux de sécurisation du foncier pastoral ;
- la planification des activités nécessaires à la préparation de l'intégration du pastoralisme dans le code rural avec l'enjeu foncier (code foncier) ;
- la planification des activités de préparation à l'élaboration d'un décret d'application de la loi 14 de 2008 sur les conventions locales (droit négocié) en travaillant sur un projet de cadrage de convention (guide d'élaboration, canevas type) en synergie avec le travail prévu également dans le cadre d'APEF sur la conservation des ressources naturelles ;
- la proposition d'un cadre général (termes de références) et de la feuille de route nécessaire pour engager la préparation d'un processus de Séminaire national/régional sur le foncier agro-sylvo-pastoral avec le groupe de travail de la plateforme et l'appui de la Banque mondiale qu'il faudra associer dès le départ (à programmer en 2020 ?).

4- Produits et livrables de la mission

La mission produira un rapport de mission répondant aux deux objectifs spécifiques attendus de la mission. Il sera transmis et relu afin de prendre en considération les remarques de la coordination et de l'équipe du PASTOR et des services concernés (MEPA, MA, PPT).

5- Composition de l'équipe

La mission mobilisera l'équipe suivante déjà engagé dans la phase précédente :

- Olivier Barrière, Expert International, sécurisation du foncier pastoral
- Ivere Togueyan, Expert National, juriste formateur.
- Ousman Mahamat Saleh, Expert national sécurisation de la mobilité pastorale

6- Calendrier

La mission est prévue du 3 février au 22 février 2019 soit 20 jours au Tchad y compris le jour de voyage. Cette mission comprend ensuite 11 jours en capitale et 9 jours de mission dans la zone du Fitri (PASTOR Centre). 5 jours supplémentaires sont prévus pour intégrer les travaux de préparation (2 jours) et de rédaction de l'expert principal (3 jrs), soit un total de 25 jours. L'expert national 1 sera présent durant toute la phase à Ndjaména et sur le terrain dans la zone du Fitri, soit 22 jours au total préparation et rédaction comprise. L'expert national 2 sera mobilisé pour les travaux de définition de la stratégie au niveau national soit une durée de 10 jours rédaction comprise.

7- Financement de la mission

Cet appui est prévu dans le contrat de l'assistance technique en appui à la maîtrise d'ouvrage AFD. Il constituera la deuxième étape consacrée à l'appui à la mise en place d'une stratégie de la plateforme pastorale dans le domaine de la sécurisation du foncier pastoral et le développement d'une méthodologie de gestion concertée de l'espace au niveau des acteurs du développement pastoral.