

février 2006



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

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

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## CONFERENCE

### CONFÉRENCE INTERNATIONALE SUR LA RÉFORME AGRAIRE ET LE DÉVELOPPEMENT RURAL

Porto Alegre, 7-10 mars 2006

#### ETUDES DE CAS

**Le Code Rural du Niger:  
Une Réforme Foncière Basée Sur un Processus Participatif Continu**

*Les opinions et positions exprimées dans ce document sont celles de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de la FAO.*

## RESUME EXECUTIF

Au lendemain de l'indépendance, le Niger a hérité d'un système foncier dominé par une tenure foncière traditionnelle marquée par une emprise quasi-totale de la chefferie coutumière sur l'ensemble des terres et une absence complète de politique publique en matière foncière.

Les premières autorités politiques du pays mesurant l'impact de cette donne foncière sur le développement du pays, dont les fondements économiques sont agraires, se sont engagées dans des réformes à travers des mesures visant notamment à favoriser l'accès du plus grand nombre de citoyens à la terre, en abolissant les redevances dont les autorités coutumières bénéficiaient sur les terres et surtout en supprimant les terrains de chefferies qui devenaient ainsi la propriété de ceux qui les cultivent.

Ces mesures qui sont de nature révolutionnaire, dans le contexte de l'époque, n'ont pas donné les effets escomptés, compte tenu de leur caractère obligatoire. L'accès du plus grand nombre aux terres n'a pas été constaté.

Face à la dégradation des terres de cultures, à la démographie galopante du pays (3,3% de taux de croissance annuelle) et au faible taux de croissance de la production agricole (2%) et surtout devant la pression démographique sur le foncier (94,1% de la population est concentrée dans les régions du sud qui ne couvrent que 34,9% du pays), le pays est dans l'urgence de trouver des nouvelles stratégies et politiques foncières.

A l'issue de plus d'une décennie de recherche et de concertation (1982-1993), il a été opté d'élaborer et de mettre en oeuvre un Code Rural dont l'objectif est de fixer le cadre juridique des activités agricoles, sylvicoles et pastorales dans la perspective de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la promotion humaine.

Ce code assure la sécurité des opérateurs ruraux par la reconnaissance de leurs droits et favorise le développement par une organisation rationnelle du monde rural.

La particularité du Code Rural Nigérien est d'être un processus ouvert qui part d'orientations consensuelles définies dans une loi dont les dispositions vont faire l'objet de mise en application de manière progressive, toujours dans une démarche participative incluant tous les acteurs du secteur.

L'innovation apportée par le processus Code Rural au plan institutionnel est incontestablement la création des Commissions Foncières (COFO) qui sont des institutions paritaires opérant au niveau du village avec pour missions :

- l'information et la sensibilisation sur la réglementation foncière ;
- la collecte et la gestion de l'information foncière ;
- la sécurisation des droits et des titres fonciers à travers l'enregistrement des transactions foncières et l'établissement des titres de propriété.

Le processus du Code Rural, qui est mis en oeuvre depuis près de 13 ans a enregistré d'importants résultats positifs qui ont contribué à rendre moins conflictuelles les relations entre les exploitants ruraux et à renforcer la sécurité foncière, notamment des plus faibles. A l'épreuve

de la mise en œuvre le processus rencontre quelques limites, notamment le manque de clarté et la contradiction entre certains principes d'orientation, tout comme certains risques commencent à être perçus, par exemple, la réticence de certains acteurs à jouer pleinement leur rôle, si non la volonté de ces mêmes acteurs à instrumentaliser le système.

Ainsi donc, le processus a encore d'importants défis à relever, au moment où tous les partenaires de l'Etat se rendent à l'évidence que dans le contexte nigérien la dimension foncière devient un enjeu de taille dans la réussite de toute politique de développement durable.

MALAM KANDINE ADAM  
Enseignant-Chercheur à la Faculté des  
Sciences Economiques et Juridiques (FSEJ)  
Université Abdou Moumouni de Niamey-Niger



## **TABLES DES MATIERES**

RESUME EXECUTIF	2
ACRONYMES ET ABREVIATIONS	6
Listes des tableaux et des encadrés	7
INTRODUCTION GENERALE	8
I. DIAGNOSTIC PREALABLE DE LA PROBLEMATIQUE FONCIERE	9
I.1. Le poids des modes de tenures foncières traditionnelles	9
I.2 La pression de la démographie sur le foncier rural	10
I.3.. Le rôle des acteurs dans le diagnostic final et le choix de l'option de la réforme foncière	11
I.3.1. Une décennie pour rechercher l'adhésion au processus du maximum d'acteurs	11
I.3.2. La définition d'une approche concertée et graduelle pour la résolution des contraintes identifiées	13
II. Le code rural : un cadre juridique original et un processus permanent	13
II.1. Une loi-cadre pour définir les principes fondamentaux en matière de sécurisation foncière	14
II.2. Un processus permanent d'élaboration de textes complémentaires	15
II. 3. Un processus administré par des Institutions Spécialisées	16
II.3.1. Un Comité National pour la définition des orientations foncières	17
II.3.2. Le Secrétariat Permanent National, cheville ouvrière pour la mise en œuvre des principes d'orientation	17
I.3.3. Le Secrétariat Permanent Régional pour l'élaboration du SAF (Schéma d'Aménagement Foncier)	17
II.3.4. La Commission Foncière (COFO), clé de voûte pour la sécurisation des droits fonciers	18
II.3.4.1 LA COFO : Un organe collégial à composition adaptée au milieu	18
II.3.4.2. LA COFO : Un organe à missions de proximité pour la sécurisation des ressources collectives et individuelles et de contrôle de mise en valeur	18
III. Les grands chantiers actuels du processus : l'élaboration des textes législatifs sur la sécurisation foncière et l'adaptation à la décentralisation	20

III.1. La sécurisation foncière des pasteurs	20
III.1.1. Les acquis indéniables de l'ordonnance 93-015 et du décret 97-007	20
III.1.2. De la garantie du droit d'usage à l'acquisition d'un droit de propriété sur les espaces pastoraux ?	22
III.2. L'articulation processus Code Rural-Décentralisation	25
Objectifs et caractéristiques	25
IV. Les acquis et les limites du processus : l'appréciation des acteurs sur le processus en général et les COFO en particulier	28
IV.1. Les acquis.	28
IV.2. Les limites et les risques	30
IV.2.1. Les limites	30
IV.2.2. Les risques	32
V. Les propositions pour aller de l'avant	33
V.1. Pour la poursuite du processus en général	33
V.2. Pour le renforcement des COFO dans leurs mission de gestion de l'information foncière et de formation des acteurs.	33
Encadré 5: Les opinions exprimées au cours de l'atelier thématique	36
Conclusion	38
BIBLIOGRAPHIE	39

## **ACRONYMES ET ABREVIATIONS**

ASAPI : Appui à la Sécurité Alimentaire par la Petite Irrigation

AREN : Association pour la Redynamisation de l'Élevage au Niger

CNCR : Comité National du Code Rural

COFO : Commission Foncière

COFOB : Commission Foncière de Base

COFO DEP : : Commission Foncière Départementale

COFO COM : Commission Foncière Municipale

OPOCR : Ordonnance portant Principes d'Orientation du Code Rural

PDDR : Principes Directeurs pour le Développement Rural

PNEDD : Programme National de l'Environnement pour un Développement Durable

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

POCR : Principes d'Orientation du Code Rural

PROZOPAS : Programme de Développement intégré de Zone Pastorale

SAF : Schéma d'Aménagement Foncier

SDR : Stratégie de Développement Rural

S PCR : Secrétariat Permanent du Code Rural

SRP : Stratégie de Réduction de la Pauvreté

## **Listes des tableaux et des encadrés**

Tableau 1 : les principes fondamentaux retenus par domaine

Tableau 2 : les textes complémentaires par domaine d'intervention

Tableau 3 : les attributions des COFODEP/COFOCOM/COFOB

Tableau 4 : les objectifs des caractéristiques des processus code rural et décentralisation

Encadré N°1 : les attentes de l'association pour la redynamisation de l'élevage au Niger

Encadré N°2 : le code rural dans la mise en œuvre de la stratégie de développement rural

Encadré N°3 : le langage et les concepts du code rural

Encadré N°4 : extrait de l'évaluation de la COFO de Mirriah

Encadré N°5: Les opinions exprimées au cours de l'atelier thématique

## **INTRODUCTION GENERALE**

Le Niger est un pays enclavé de 1.267.000 Km<sup>2</sup> dont la frontière la plus proche de la mer est à plus de 600 Km de la côte (Golfe de Guinée). Les trois quarts de sa superficie sont situés en zone saharienne. Le Niger est limité au Nord par l'Algérie et la Libye, à l'Est par le Tchad, au Sud par le Nigeria et le Bénin et à l'Ouest par le Burkina Faso et le Mali. Le climat est de type tropical variant de semi-aride à aride. Le régime pluvio-thermique est caractérisé par une pluviométrie faible et variable dans l'espace et dans le temps et des températures élevées qui ont tendance à accentuer l'aridité climatique.

Alors qu'elle se montait à 5.102.990 d'habitants en 1977, au 1er Juin 2001, selon les estimations du Recensement Général de la Population, celle-ci comptait 10 790 352 habitants. Ainsi la population du Niger aurait plus que doublé en 24 ans. « L'hypothèse moyenne retenue par les Nations Unies dans leurs projections de 2003, donne 53 millions de Nigériens en 2050 » soit entre 4 et 6 fois plus qu'en 2000.

Dans cette hypothèse, le Niger serait alors le deuxième pays le plus peuplé de l'Afrique de l'ouest, après le Nigeria<sup>1</sup>. Les stratégies et politiques foncières ont été marquées par un volontarisme certain, notamment durant les premières années de l'indépendance. Mais force fut de constater que ces stratégies et politiques n'ont pas permis au plus grand nombre des paysans d'accéder à la terre et de faire reculer les anciennes pratiques culturelles paysannes qui ne peuvent plus assurer une reproduction de la fertilité.

Au lendemain de l'indépendance l'approche pour enclencher les réformes reposait sur le dirigisme et l'autoritarisme, attitude qui conduit à prendre des mesures, sans aucune considération des positions des forces socio-économiques de la scène foncière dont les intérêts sont mis en jeu, dans la mise en œuvre des dites réformes.

A partir des années 1980, l'Etat a opté pour la recherche d'une approche de réforme foncière où tous les acteurs clés doivent participer au diagnostic, à la proposition de solutions et à leur mise en œuvre dans une perspective plus globale de développement rural durable.

La présente étude vise à faire partager cette dernière expérience du Niger en matière de réforme foncière qui repose sur un Code Rural dont la particularité est de fixer des orientations générales qui sont mises en application dans le cadre d'un processus permanent d'adaptation des règles aux réalités du terrain.

---

<sup>1</sup> Population Info, MDS/P/PF/PE/ UNFPA, N° 32, 2003.P.5 ;

## **I. DIAGNOSTIC PREALABLE DE LA PROBLEMATIQUE FONCIERE**

Au Niger, la problématique foncière peut être cernée à travers deux champs d'analyse. D'une part à travers les différentes contraintes liées aux modes de tenure foncière dominés par les règles traditionnelles auxquelles l'Etat a voulu mettre fin au lendemain de l'indépendance et d'autre part en fonction du poids de la pression démographique et de la dégradation des ressources foncières rurales. Les conséquences de ces contraintes sur l'évolution du développement rural ont été appréciées par tous les acteurs du secteur, dans le cadre d'un diagnostic participatif national.

### **I.1. Le poids des modes de tenures foncières traditionnelles**

La nécessité de faire évoluer la politique foncière s'impose au Niger pour des raisons évidentes liées au contexte sahélien du pays, caractérisé par la fragilité de son écosystème et la rareté de plus en plus insoutenable des terres de culture et de celles destinées aux activités d'élevage.

Le train de réforme a débuté depuis les premières années de l'indépendance du pays avec l'affirmation claire de la volonté politique des premiers gouvernements de remettre en cause la gestion des terres par la chefferie coutumière et à créer les conditions pour, d'une part permettre un accès de plus en plus large des citoyens à la terre et d'autre part permettre à la puissance publique d'intervenir dans la modernisation des activités rurales par l'aménagement et la gestion du foncier. Ces deux options fondamentales se sont matérialisées notamment par une série de textes très ambitieux, voire révolutionnaires, dans leur contexte.

S'agissant de la libération de la terre de l'emprise de la chefferie traditionnelle, elle a fait l'objet d'une part d'une loi abolissant la dîme et l'achoura qui sont deux prélèvements opérés sur les récoltes au profit notamment des autorités coutumières et religieuses. Aux termes des dispositions de la loi 60-02 du 25 mai 1960, Sont interdits « - toute exigence, toutes pressions et toutes manœuvres tendant, de la part d'une autorité coutumière, administrative ou religieuse, à bénéficier d'une dîme, ou d'un pourcentage, ou d'une redevance quelconque prélevée sur les récoltes, les produits agricoles ou artisanaux en nature ou en espèces, versée par le producteur ou ses ayants droits ; tous prélèvements de quelque nature que ce soit, hormis les droits successoraux éventuels au profit du Trésor public, effectués sur les successions et héritages par les autorités coutumières, administratives ou religieuses et en particulier la redevance coutumière dite « achoura ».<sup>2</sup>

D'autre part une loi est intervenue en 1962 (La loi 62-007 du 12 mars 1962) pour procéder à la suppression des privilèges coutumiers acquis sur les terrains de chefferie. Les terres de chefferie sont des terrains attachés, non à la personne du chef, mais à ses fonctions, et qui se transmettent d'un titulaire de la chefferie à son successeur. Cette même loi dispose que « Ces terrains deviennent la propriété de ceux qui les cultivent ». Mais force est de constater que ces

---

<sup>2</sup> Cependant cette loi précise que l'interdiction ne saurait s'opposer à l'exécution libre et volontaire de prescriptions religieuses, laissée à la seule conscience des individus.

Elle ne saurait concerner non plus la dîme locative, ou les droits de métayage, légitimement exigibles par le propriétaire ou l'usufruitier de biens fonciers et de terres de culture, sur le locataire métayer ou exploitant précaire.

mesures de réforme foncière qui visaient à libérer les terres de cette emprise féodale n'ont pas connu de véritable application. Et pour cause, par exemple, les commissions domaniales créées par le décret N° 62-128 du 08 mai 1962 pour aider les chefs des circonscriptions administratives à dénombrer les terres de chefferie et à identifier les personnes susceptibles de les mettre en valeur n'ont jamais fonctionné.

Pour ce qui est de l'affirmation de l'interventionnisme public dans l'aménagement et la gestion des terres, qui correspondait à la philosophie de politique publique de l'époque et la volonté de la modernisation du statut de la terre elles se sont traduites par deux textes non moins novateurs. D'abord la loi 28 du 25 mai 1960 fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements agricoles réalisés par la puissance publique. L'article premier de cette loi affirme que les terres situées dans la République du Niger aménagées ou qui seraient aménagées par la puissance publique, sont immatriculées au nom de la République du Niger, si la Puissance publique estime cette procédure nécessaire. Ainsi donc, du fait de l'aménagement réalisé l'Etat devient propriétaire de terres qui pourraient auparavant appartenir à des personnes privées. Ensuite, est intervenue la loi n°01-30 du 19 juillet 1961 fixant la procédure de confirmation et d'expropriation des droits fonciers dans la République du Niger.

Cette loi dispose, notamment, que sont confirmés les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non appropriées selon la règle du Code Civil ou du régime de l'immatriculation. Cette loi introduit l'appropriation individuelle des terres coutumières, mais cela est soumis à certaines conditions pour, notamment, permettre de constater les droits individuels avec droit de disposition et emprise évidente et permanente sur le sol.

## **I.2 La pression de la démographie sur le foncier rural**

L'importance du poids démographique au regard de la faible productivité des systèmes de production et de nombreux conflits fonciers parfois violents et fratricides, rend urgente la recherche de règles nouvelles pour une meilleure allocation des ressources foncières.

En effet, la répartition géographique de la population indique une distribution spatiale très déséquilibrée sur le territoire national. Les régions du sud du pays sont les plus peuplées. Les régions qui couvrent les parties septentrionale et orientale du pays (Agadez et Diffa) ne sont peuplées que de 5,9% de la population totale alors qu'elles représentent 65% de la superficie du territoire national. Par conséquent les 94,1% de la population sont concentrés dans les autres régions du sud qui ne couvrent que 34,9% du pays. En outre, la population s'accroît plus vite (3,3% par an) que la production agricole (2,2%).

La répartition inégale de la population, l'accroissement démographique rapide et la faiblesse de l'intensification des systèmes de production ont pour corollaire une pression foncière accrue. Cette pression foncière s'exerce, malheureusement, dans le cadre d'une gestion de la terre fortement liée à des valeurs culturelles et spirituelles et des pratiques culturelles paysannes inaptes à assurer une reproduction de la fertilité des sols.

L'une des principales conséquences de cette situation est que c'est essentiellement par l'accroissement des superficies cultivées ou réservées au pâturage que se réalise l'accroissement des productions.

La conjonction de ces facteurs a conduit à une baisse croissante de la fertilité des sols, à un doublement des superficies cultivées en 25 ans, à une diminution des espaces sylvo-pastoraux consécutive à une remontée des cultures vers les terres marginales du Nord au delà de la limite septentrionale définie par les textes en vigueur. En outre, cette situation provoque de fortes pressions sur les ressources ligneuses, en raison notamment d'une demande accrue en bois-énergie. Même les forêts classées et les autres aires protégées sont constamment menacées par la pression humaine. La faune est dans l'ensemble menacée : la modification perpétuelle de son habitat a contraint les effectifs à se replier sur des biotopes de sécurisation, essentiellement localisés sur les franges soudaniennes du pays.

En zone pastorale, alors que le cheptel décimé par la sécheresse de 1984 a été reconstitué, d'importants transferts de propriété ont conduit à la marginalisation de certains éleveurs et à la création d'une nouvelle classe de gros propriétaires de bétail. Les transhumances sont aujourd'hui aléatoires parce que devenues plus précoces et parce que les relations historiques entre sociétés pastorales et agricoles (contrats de fumure, accord sur le pâturage, échange de produits) sont marquées aujourd'hui par la compétition pour le sol et les ressources naturelles, qui se traduit notamment par une occupation progressive des couloirs de transhumance et par conséquent des conflits devenus de plus en plus endémiques.

L'ampleur de la dégradation de l'environnement et la faible capacité d'accueil des différentes unités écologiques accentuent les conflits sociaux sur l'utilisation des ressources naturelles.

En somme, une nouvelle approche de réforme foncière s'impose du fait de l'échec dans la mise en œuvre des mesures autoritaires prises au lendemain de l'indépendance pour permettre l'accès à la terre d'un plus grand nombre de citoyens et moderniser le régime juridique de la terre à travers la politique des aménagements. En outre, la recherche d'une nouvelle voie de l'allocation optimale de la ressource foncière est dictée par la crise consécutive à la dégradation des ressources naturelles et la pression démographique dont la première victime est l'économie rurale.

### **I.3.. Le rôle des acteurs dans le diagnostic final et le choix de l'option de la réforme foncière**

La démarche pour l'élaboration de la loi cadre définissant les axes opérationnels de la réforme foncière au Niger se particularise de la procédure législative habituelle en ce sens qu'il lui a été consacré plus d'une décennie de réflexion et de concertation continues. En effet, c'est pour la première fois, depuis l'indépendance du pays, que les pouvoirs politiques mesurant l'importance d'une question, initient un processus aussi long et participatif pour aboutir à des orientations consensuelles, devant par la suite être validées par une loi.

#### **I.3.1. Une décennie pour rechercher l'adhésion au processus du maximum d'acteurs**

Bien que le choix final ait été consacré (1993) à l'issue des orientations arrêtées dans la foulée de la démocratisation de la vie nationale et l'instauration d'un Etat de droit, à l'issue de la tenue de la Conférence Nationale Souveraine de juillet 1991, il n'est pas superflu de rappeler que le processus d'élaboration d'un Code Rural au Niger a été initié pendant une période non démocratique où le régime d'exception, instauré après le coup d'Etat militaire cherchait à définir une voie originale de développement pour le pays.

En effet, les années 1980, où ont commencé les premières réflexions devant aboutir à l'élaboration des Principes d'Orientation du Code Rural, étaient celles où la théorie de la Société de Développement, comme option idéologique, avait été lancée. Cette théorie reposait sur un triptyque « Consultation, Concertation, Participation ».

C'est donc à la faveur de cette démarche globale qui se voulait inclusive de toutes les énergies nationales que des grands chantiers de réforme ont été initiés dont, entre autres, la définition des Orientations consensuelles pour le développement rural au Niger et une option nationale en matière de politique foncière. Ces deux champs de réforme étant intimement liés, il est essentiel de rappeler leurs étapes clés pour illustrer la cohérence de la méthodologie. Cette démarche a voulu que les principales options sous-sectorielles soient validées par les regroupements qualifiés, parce qu'ils sont représentatifs des couches socio-économiques du pays. Ce qui donne toute la légitimité qu'il faut à l'orientation politique générale finale, dans un contexte politique marqué par l'absence d'institutions démocratiques de décision.

A cet effet, ont été organisés des grands fora dont la finalité est de déclencher une prise de conscience collective de la gravité de la situation du foncier et des ressources naturelles, notamment face à l'avancée inexorable de la sécheresse, la montée du front agricole vers le nord consécutive à l'effet conjugué de la pression démographique et de la dégradation des terres cultivables du sud.

Les acteurs qui ont pris part à ces différentes rencontres sont notamment :

- les autorités politiques et administratives,
- les différents services techniques de l'Etat et leurs représentations locales,
- les autorités coutumières et
- les organisations de la société civile, notamment les différentes catégories d'exploitants ruraux (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, exploitants de bois).

C'est ainsi qu'a d'abord eu lieu un atelier national en 1982 sur les stratégies d'intervention en milieu rural, dont l'objectif est de jeter un regard critique sur l'ensemble des mécanismes qui sous-tendent les interventions des pouvoirs publics, des différents partenaires au développement et des initiatives privées en milieu rural. Ce diagnostic devrait déboucher sur la formulation de nouvelles orientations en la matière.

Quant au débat national sur la lutte contre la désertification qui a été organisé, deux ans après, en 1984, il visait notamment à faire partager la gravité de la situation par l'ensemble des acteurs en vue d'obtenir l'implication de tous dans la lutte contre le phénomène.

Il s'est agi, entre autres, d'insuffler une démarche qui met l'accent sur le changement de comportements, notamment de la part des acteurs ruraux.

Cette série de rencontres nationales thématiques s'est achevée avec celle qui a été consacrée à l'élevage en 1985, suite notamment à la grande sécheresse de 1984 qui a décimé une très grande partie du cheptel national. En effet, le débat national sur l'élevage a été l'occasion, face aux sécheresses répétées, de s'interroger sur la réponse à apporter à la vulnérabilité du principal mode de production qu'est l'élevage extensif qui repose sur le pastoralisme.

Les constats alarmants dégagés par ces différents foras thématiques vont faire l'objet d'un résumé au cours d'un atelier dit de synthèse qui portera sur la problématique générale de la gestion des ressources naturelles, en 1986.

Cette rencontre a réaffirmé : la rareté des terres cultivables ; l'appauvrissement du capital terre et la diminution ou la disparition pure et simple de la jachère ; la remontée des cultures vers les terres pastorales du nord et l'amenuisement conséquent des espaces pastoraux ; l'insécurité foncière et la montée des risques de conflits entre les exploitants des ressources naturelles.

L'une des principales conséquences tirées à l'issue de ce cycle de réunions est l'impérieuse nécessité d'amorcer une démarche fédératrice qui permettra de faire un lien entre toutes les solutions à mettre en œuvre.

Pour faire face aux multiples défis énoncés auxquels les politiques foncières et de développement rural jusqu'ici mises en œuvre n'arrivent pas à répondre, l'option arrêtée est un système de réforme du développement rural non autoritaire, notamment dans sa composante foncière.

C'est ainsi que dans une approche graduelle furent identifiés deux outils essentiels : les Principes Directeurs du Développement Rural (PDDR) et le Code Rural.

### **I.3.2. La définition d'une approche concertée et graduelle pour la résolution des contraintes identifiées**

Les principes de base pour les nouvelles orientations en matière de foncier rural reposent sur les règles définies par l'Ordonnance 92-030 du 8 juillet 1992 « portant principes directeurs d'une politique de développement rural pour le Niger »

Ces principes directeurs se déclinent en deux principaux axes :

La gestion intégrée des ressources naturelles;

Une redéfinition du rôle de l'Etat visant à son efficacité maximale et reposant sur:

- L'émergence d'opérateurs économiques privés,
- La structuration du milieu rural autour de groupements, d'associations et de coopératives bâties sur des liens économiques ou des intérêts communs véritables et sur une base financière solide,
- L'émergence d'une Administration de Développement,
- La modification progressive du mode d'intervention des projets et de leur contenu.

Ainsi donc, l'ordonnance 93-015 du 2 mars 1993 portant Principes d'Orientation du Code Rural participe de la mise en œuvre des axes définis par l'ordonnance du 8 juillet 1992 définissant les principes directeurs d'une politique de développement rural.

## **II. Le code rural : un cadre juridique original et un processus permanent**

Le « Code Rural », en tant qu'expression de la politique foncière nationale se situe au carrefour de la vie socio-économique du pays. Il (re)définit, à travers la loi cadre et les textes

complémentaires, les régimes juridiques des fonds et les droits de propriété sur les ressources naturelles qui s'y attachent ainsi qu'il contient les moyens légaux et réglementaires d'accès, d'usage et de transfert de ces droits.

## **II.1. Une loi-cadre pour définir les principes fondamentaux en matière de sécurisation foncière**

La démarche du législateur nigérien a consisté d'abord à asseoir les fondements juridiques de base qui sont les principales réponses aux questions essentielles identifiées à l'occasion des différentes concertations et ensuite à adopter des textes d'application qui peuvent prendre des formes législatives ou réglementaires.

Selon cette démarche, le code rural nigérien ne serait pas, dans un premier temps, un texte législatif unique, structuré, agencé et ordonnancé mais des principes d'orientation qui sont à la fois la réaffirmation des valeurs fondamentales en matière de gestion des ressources naturelles et la consécration de nouvelles règles qu'exige le contexte marqué par la rareté de ces ressources.

Ainsi donc, l'ordonnance 93-015 du 2 mars 1993 portant Principes d'Orientation du Code Rural (POCR), en tant que loi-cadre jette pour la première fois les fondements d'une véritable législation homogène en matière de foncier rural. Cette ordonnance intervient non seulement pour « fixer le cadre juridique des activités agricoles, sylvicoles et pastorales dans la perspective de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la promotion humaine", mais également pour "assurer la sécurité des opérateurs ruraux par la reconnaissance de leurs droits et favoriser le développement par une organisation rationnelle du monde rural » (article 1<sup>er</sup>).

Le texte définit les principes essentiels régissant chacune des activités énoncées et laisse le soin, le cas échéant, à des textes complémentaires de rendre opérationnels lesdits principes.

**Tableau 1 : les principes fondamentaux retenus, par domaine**

Domaine	Principes d'orientation
L'accès aux ressources naturelles et leur gestion en général	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Les ressources naturelles rurales font partie du patrimoine commun de la Nation. Tous les Nigériens ont une égale vocation à y accéder sans discrimination de sexe ou d'origine sociale ;</li> <li>-Les droits qui s'exercent sur les ressources naturelles bénéficient d'une égale protection, qu'ils résultent de la coutume ou du droit écrit ;</li> <li>-Toute personne ayant une activité rurale doit contribuer à la mise en valeur du patrimoine naturel ;</li> <li>-La mise en valeur du patrimoine naturel implique une gestion rationnelle des ressources assurant leur protection et leur optimisation ;</li> <li>-L'organisation de l'espace rural et les normes d'utilisation des</li> </ul>

	ressources naturelles rurales sont déterminées par les autorités compétentes en concertation avec les populations concernées
L'accès au foncier rural agricole	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La propriété du sol s'acquiert par la coutume ou par les moyens du droit écrit ;</li> <li>-Le propriétaire de la terre bénéficie de la maîtrise exclusive de son bien qu'il exerce dans le cadre des lois et des règlements en vigueur notamment ceux portant sur la mise en valeur et la protection de l'environnement ;</li> <li>-Le propriétaire de la terre ne saurait être privé de son droit que dans le respect des procédures prévues par la loi notamment celle portant sur l'expropriation pour cause d'utilité publique</li> </ul>
L'accès au foncier rural pastoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Les pasteurs, propriétaires ou gardiens du capital-bétail ont le droit d'accéder librement aux ressources naturelles ;</li> <li>-Tous les pasteurs ont l'usage commun des espaces globalement réservés aux parcours, aux pâturages et au pacage ;</li> <li>-Les pasteurs peuvent se voir reconnaître un droit d'usage prioritaire sur les ressources naturelles situées sur leur terroir d'attache</li> <li>-Les chemins, pistes de transhumances et couloirs de passage sont classés dans le domaine public de l'Etat ou les collectivités territoriales. Les pasteurs bénéficient en commun de leur usage.</li> </ul>

## II.2.Un processus permanent d'élaboration de textes complémentaires

Aux termes de l'article 151 de l'Ordonnance 93-015 « la présente ordonnance portant principes d'orientation du Code Rural sera complétée par des textes législatifs et réglementaires pour , ensemble , constituer le Code Rural ».

Dans la pratique, la mise en œuvre de ces dispositions donne de nombreuses occasions d'évaluation et de critique des principes définis. Les travaux et réflexions préparatoires à l'élaboration des textes complémentaires sont des circonstances pour apprécier les forces et faiblesses de l'ensemble de la construction juridique et institutionnelle entamée. A ce jour de nombreux textes complémentaires (cf. tableau ci-dessous) ont été élaborés et mis en application, toujours en se fondant sur les principes dégagés par la loi-cadre.

**Tableau 2 : Les Textes complémentaires par domaine d'intervention**

Domaine	Texte complémentaire pris
L'organisation des opérateurs ruraux.	L'ordonnance 96-07, 96-67 portant régime des coopératives rurales, Le décret n°96-430 du 09 novembre déterminant les modalités d'application de l'ordonnance portant régime des coopératives,

Le pastoralisme	Le décret N97-007 du 10 janvier 1997 fixant le statut des terroirs d'attache des pasteurs
Les institutions chargées de l'application des Principes d'Orientation du Code Rural	Le décret 97-008 du 01 janvier 1997 portant organisation et attribution du fonctionnement des institutions chargées de l'application des principes d'Orientation du Code Rural , ; L'arrêté N° 98/MDA/CNCR/SP du 25 Novembre 2005 portant organisation, attributions et modalités de fonctionnement des commissions foncières de communes, de villages ou tribus.
Les modalités d'inscription des droits au dossier rural	Le décret du 97-367 du 02 octobre déterminant les modalités d'inscription des droits fonciers au dossier rural,
La pêche	La loi 98-042 du 07 décembre portant régime de la pêche,
L'hydraulique rurale	L'ordonnance 93-014 du 02 mars portant régime de l'eau modifié par la loi 98-041 du 07 décembre 1998 Le décret 97-368 du 02 octobre 1997 déterminant les modalités d'application de l'ordonnance du 02 mars 1993 portant régime de l'eau.
L'environnemental	L'ordonnance 97-001 du 10 janvier 1997 portant institutionnalisation des études d'impact sur l'environnement Loi N°98-056 du 29 décembre 1998 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement
L'aménagement du territoire	Loi N°2001-032 du 31 décembre 2001 portant orientation de la politique d'Aménagement du territoire
La forêt	Loi N°2004-040 du 8 juin portant régime forestier au Niger

### **II. 3.Un processus administré par des Institutions Spécialisées**

Le dispositif institutionnel de mise en œuvre du Code Rural repose sur une série d'organes mis en place pour la conception et l'application de la politique foncière depuis le niveau national jusqu'au village.

Il s'agit du Comité National du Code Rural, du Secrétariat Permanent National, du Secrétariat Permanent Régional, des Commissions Foncières des départements, des communes et des villages.

### **II.3.1. Un Comité National pour la définition des orientations foncières**

Il a été institué par l'article 122 de l'ordonnance sur les principes d'orientation du code rural. Le comité est présidé par le ministre de l'Agriculture et est composé de tous les ministres impliqués dans la gestion du foncier et des ressources naturelles : on compte les ministres chargés de l'Élevage (vice-président), de l'Environnement, de l'aménagement du territoire, des domaines, de l'intérieur, de la Justice et de la Défense Nationale.

La loi définit le Comité National du Code Rural comme service public qui a pour missions l'élaboration, la vulgarisation et le suivi de l'application des principes d'orientation du code rural. Il joue le rôle de l'organe délibérant par rapport au secrétariat permanent qui est le bureau exécutif.

### **II.3.2. Le Secrétariat Permanent National, cheville ouvrière pour la mise en œuvre des principes d'orientation.**

Institué au niveau national, le secrétariat permanent du code rural est la véritable cheville ouvrière de la mise en application des principes d'orientation du code rural. Le Secrétariat Permanent est doté des attributions administratives et techniques nécessaires à la mise en œuvre des orientations définies par le Comité National.

Le secrétariat permanent a pour mission : l'élaboration des projets de textes complémentaires du code rural, la création d'un centre de documentation et d'une banque de données sur le foncier rural, le suivi et l'évaluation des commissions foncières et de l'impact de l'application du code rural.

### **I.3.3. Le Secrétariat Permanent Régional pour l'élaboration du SAF (Schéma d'Aménagement Foncier)**

Cet organe n'est pas encore en fonctionnement . Une fois mis en place sa mission principale sera l'élaboration du SAF dont l'objet est de préciser, au niveau régional, les espaces affectés aux diverses activités rurales ainsi que les droits qui s'y exercent. En outre, le Secrétariat Permanent Régional aura à :

- assurer la supervision, le suivi et l'encadrement des commissions foncières départementales et communales ;
- suivre la tenue du dossier rural au niveau des COFO départementales et communales car cet instrument revêt une importance capitale dans l'enregistrement de tous les actes de délivrance de titre foncier, droit d'usage, etc. ;
- définir et caractériser les modes d'exploitation des différents espaces (agricoles, sylvicoles, pastoraux) afin de faciliter leur classification et ainsi la délivrance des titres fonciers ou d'usage prioritaire ;
- former les COFO à l'utilisation des instruments informatiques de cartographie, etc. ;

- cartographier les différents espaces selon la classification définie ainsi que tous les actes de sécurisation délivrés par les COFO de base; ce qui va permettre un meilleur suivi au niveau régional ;
- contrôler les modalités de mise en valeur des ressources naturelles, condition sine qua non pour conserver les titres de propriétés, etc.

### **II.3.4. La Commission Foncière (COFO), clé de voûte pour la sécurisation des droits fonciers**

La commission foncière a un rôle essentiel dans la gestion du foncier rural, car c'est elle que la loi charge d'assurer la gestion rationnelle et la sécurité des droits des opérateurs ruraux.. Il existe une commission foncière au niveau du village, de la commune et du département. C'est donc l'organe de proximité qui de par sa composition, ses missions et son fonctionnement constitue l'originalité institutionnelle du Code Rural Nigérien. Pour l'exécution de ses missions, la COFO dispose d'un Secrétariat Permanent qui est son organe administratif et technique, spécialement chargé de l'établissement et de la conservation des dossiers ruraux de la circonscription.

#### **II.3.4.1 LA COFO : Un organe collégial à composition adaptée au milieu**

Dans l'esprit du législateur, la COFO devrait disposer en son sein de tous les acteurs-clés pour la gestion du foncier rural. En effet, au niveau de la commune qui est la collectivité territoriale la plus proche des populations, outre l'Etat à travers les services techniques , font partie de la COFO :

- les conseillers communaux (3 à 4 selon la population de la commune), autre que le maire, qui assure la présidence, dont une femme ;
- les chefs de canton ou de groupement ayant compétence sur l'espace communal ;
- Un représentant des agriculteurs ;
- Deux représentants des éleveurs dont un transhumant le cas échéant ;
- Deux représentantes des femmes ;
- Un représentant des jeunes ruraux ;
- Un représentant des exploitants de bois ;
- Un représentant des comités de gestion des points d'eau

Au niveau du village ou de la tribu la commission foncière est présidée par le chef de village ou de la tribu et sa composition prend en compte les différentes catégories d'exploitants de ressources naturelles.

#### **II.3.4.2. LA COFO : Un organe à missions de proximité pour la sécurisation des ressources collectives et individuelles et de contrôle de mise en valeur**

Le tableau ci-dessous dresse les domaines de compétence respectifs des COFO d'arrondissement, des COFO cantonales et des celles des villages ou tribus.

**Tableau 3 : Attributions des COFODEP/COFOCOM/COFOB**

Les attributions COFO : Départementales (COFODEP)	Les attributions COFO Communales (COFOCOM)	Les attributions COFO de Base : village ou tribu (COFOB)
<p>Selon l'article 120 de l'OPORC :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- avis obligatoire pour la détermination du contenu de la mise en valeur des terres de l'arrondissement et de la commune ;</li> <li>- avis obligatoire pour toute procédure d'élaboration des concessions rurales pouvant conduire à l'acquisition d'un droit de propriété sur les terres concédées.</li> <li>- Selon l'article 121 de l'OPORC :</li> <li>- pouvoir de décision en matière reconnaissance et d'établissement du contenu de droit foncier</li> <li>- pouvoir de transformation des droits de concessions rurales en droit de propriété.</li> </ul>	<p>Selon articles 120 et 121 de l'OPORC et article 11 de l'arrêté N°098/MDA/CNCR/SP du 25 Nov 2005</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La tenue du dossier rural de la commune en rapport avec la commission foncière départementale ;</li> <li>- La conduite du processus de délivrance de titres fonciers en rapport avec la commission foncière départementale ;</li> <li>- La mise en place et l'encadrement des commissions foncières de villages et de tribus ;</li> <li>- Le contrôle de mise en valeur des ressources naturelles rurales de la commune ;</li> <li>- La conduite du processus de sécurisation (identification, délimitation, matérialisation et inscription au dossier rural) des ressources partagées (couloirs de passage, aires de pâturage, forêts, points d'eau, aires de repos des animaux, etc.) et du contrôle de leur mise en valeur;</li> <li>- La contribution au processus d'élaboration du Schéma d'Aménagement Foncier de la Région ;</li> <li>- La délivrance de contrat de concession rurale sur les terres du domaine public et privé ;</li> <li>- La délivrance d'attestation de droit d'usage prioritaire sur les terroirs d'attache des pasteurs, en rapport avec la commission foncière départementale.</li> </ul>	<p>Selon article 21 de l'arrêté N°098/MDA/CNCR/SP du 25 Nov 2005</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'information et la sensibilisation des populations du village ou de la tribu par la</li> <li>- vulgarisation des textes du Code Rural ;</li> <li>- L'assistance aux chefs de village ou de tribu dans la délivrance d'actes de transactions foncières ;</li> <li>- L'assistance aux chefs de village ou de tribu dans le remplissage de Procès - Verbaux de conciliation de conflits;</li> <li>- Le contrôle de mise en valeur des ressources naturelles rurales du village ou de la tribu ;</li> <li>- La conduite du processus de sécurisation impliquant l'identification, la délimitation et la matérialisation des ressources partagées dont les couloirs de passage, les aires de pâturage, les forêts, les points d'eau, les aires de repos des animaux, etc. ;</li> <li>- La publicité foncière.</li> </ul>

### **III. Les grands chantiers actuels du processus : l'élaboration des textes législatifs sur la sécurisation foncière et l'adaptation à la décentralisation**

#### **III.1. La sécurisation foncière des pasteurs**

A travers les textes complémentaires, la philosophie pour l'élaboration du code rural se distingue par la volonté du législateur de consacrer les règles et les pratiques traditionnelles dominantes dans la gestion et la mise en valeur des ressources rurales. L'un des points sur lesquels ce cadre juridique original a fait montre de conceptualisation est celui relatif au foncier pastoral. Comme il a été indiqué ci-haut, l'ordonnance du 2 mars 1993 énonce les principes de base touchant au foncier pastoral. Ces principes se caractérisent notamment par l'énonciation d'un certain nombre de droits et d'obligations à l'endroit du pasteur, tirées des us et coutumes et des pratiques des communautés concernées.

En complément aux dispositions de cette ordonnance, a été promulgué le décret 97-007 du 10 janvier 1997 fixant les statuts des terroirs d'attache des pasteurs.

Les dispositions de l'ordonnance du 2 mars 1993 et du décret du 10 janvier 1997 constituent des avancées significatives dans la voie de la sécurisation foncière des pasteurs que la législation définit : « tout groupe humain et social, qui se caractérise historiquement et socialement par la mobilité et dont l'élevage constitue l'activité principale ».

Ainsi donc, il y a une première étape constituée par ces deux textes, dont il convient de présenter le contenu. Mais dans les faits les dispositions de l'ordonnance 93-015, du décret 97-007 et de tous les autres textes législatifs et réglementaires touchant au domaine ne donnent pas toutes les garanties à cette catégorie de citoyens ; ce qui a suscité un nouveau processus d'élaboration de textes complémentaires qui doit prendre en compte les acquis et les lacunes de la législation actuelle.

##### **III.1.1. Les acquis indéniables de l'ordonnance 93-015 et du décret 97-007**

Il faut d'abord signaler que la question du foncier pastoral ou plus précisément de la ressource foncière destinée à l'usage exclusif du pasteur et de son capital bétail, a été une préoccupation constante des pouvoirs publics nigériens. Avant l'engagement du processus d'élaboration du code rural, il y a deux lois emblématiques, prises dès le lendemain de l'indépendance. D'abord la loi 61-05 du 26 mai 1961, fixant la limite nord des cultures, aux termes de laquelle « Dans les circonscriptions limitrophes de la zone pastorale, à savoir les cercles de Filingué et Tahoua, les subdivisions de Dakoro et Tanout et les cercles de Gouré et N'Guigmi, il est fixé une limite Nord des cultures.... » ;

« Au Nord de cette limite, toutes nouvelles cultures d'hivernage et installations de groupements de cultivateurs sont interdites ».

Ensuite, la loi 6-006 du 26 mai 1961 sur la zone de modernisation pastorale, qui dispose que « la partie du Territoire de la République du Niger située au Nord de la limite fixée à l'extension

des cultures telle que définie par la Loi n° 61-5 du 26 mai 1961 est déclarée zone de modernisation pastorale ».

Aux termes de l'article 2 de cette loi, « A l'intérieur de celle-ci, des décrets fixeront :

1. les secteurs géographiques où les opérations de modernisation seront exécutées.
2. les programmes d'action à y mettre en œuvre »;

L'ordonnance 93-01 15 n'abroge pas ces textes de base mais prolonge l'esprit de ces lois. En effet, les concepteurs du processus du Code Rural, conscients de la complexité de la problématique qui invite à la plus grande prudence ont estimé que ce qu'il faut d'abord garantir aux pasteurs c'est de droit d'usage sur les espaces pastoraux et ensuite veiller à la gestion rationnelle des ressources pastorales.

L'ordonnance 93-015 complétée par le décret 97-007 font entrer dans les normes juridiques nationales deux droits fondamentaux se rapportant aux terres de pâturage. Le droit d'usage commun et le droit d'usage prioritaire dont chacun s'exerce sur une catégorie juridique précise d'espace pastoral.

### **Le droit d'usage commun.**

Ce droit qui est créé au profit de tous les pasteurs se décline par des mesures de garantie d'accès et de sécurisation des espaces pastoraux et des obligations des usagers pour la mise en valeur desdits espaces.

Concernant la sécurisation de ces espaces, après avoir disposé que tous les pasteurs ont l'usage commun des espaces globalement réservés au parcours, aux pâturages et au pacage, le Code rural classe les chemins, pistes de transhumance et couloirs de passage dans le domaine public de l'Etat ou des collectivités territoriales. Un tel classement met ces espaces à l'abri de tout risque d'affectation à d'autres usages ou de son aliénation par les collectivités publiques, à moins de procéder à un déclassement.

Quant aux obligations des communautés de pasteurs dans le cadre de la mise en oeuvre du droit commun d'usage elles consistent en leur contribution à la mise en valeur de l'espace pastoral en assurant la protection et la réhabilitation des ressources hydrauliques, des pâturages et du couvert végétal.

- Le droit d'usage prioritaire des pasteurs sur leurs terroirs d'attache : Une normalisation des pratiques coutumières

C'est incontestablement le point sur lequel il a été fait preuve d'innovation normative en vue de conformer les textes aux pratiques des communautés de pasteurs. Il s'est agi de tenir compte de la nécessaire sécurisation de l'accès des pasteurs aux ressources qui font partie « de leur espace vital » et du sentiment « d'être maître des terres » sur lesquelles ils vivent, quand bien même ce qui caractérise cette vie c'est la mobilité. Cette mobilité qui les assimile, aux yeux des autres communautés, les sédentaires, à « des gens sans terre ».

Ainsi, donc, il a fallu non seulement donner un contenu juridique au droit d'usage prioritaire, déterminer son titulaire mais aussi, définir les limites spatiales et juridiques de ce droit.

Le droit d'usage prioritaire est défini par le décret 97-007 comme « un pouvoir d'occupation, de jouissance et de gestion reconnu aux pasteurs sur leur terroir d'attache ». Le texte précise bien qu' « en aucun cas le droit d'usage prioritaire ne constitue un droit de propriété » levant toute équivoque, à ce niveau (article 4). Malgré tout, « les pasteurs, soit à titre individuel, soit collectivement ne peuvent être privés de leurs droits d'usage prioritaire que pour cause d'utilité publique après une juste et préalable indemnisation » (article 31 de l'ordonnance 93-015).

En outre, dans le cadre de la gestion et de la mise en valeur des terroirs d'attache, « lorsque leurs activités nécessitent une implantation fixe et pérenne sur un fonds délimité, la propriété du sol peut être reconnue aux pasteurs collectivement ou individuellement dans les conditions prévues par les textes en vigueur » (article 8 du décret 97-007).

Le droit d'usage prioritaire est donc établi comme un droit réel. Il peut se prouver par les modes de preuve reconnus par les coutumes et/ou la loi (article 5 du décret 97-007) et constatés par les commissions foncières en vue de leur inscription au Dossier Rural de la circonscription.

Ainsi donc, le droit d'usage prioritaire est par essence un droit dont l'exercice est confiné dans un espace bien défini, le terroir d'attache qu'il faut entendre comme « : l'unité territoriale déterminée et reconnue par les coutumes et/ou les textes en vigueur à l'intérieur de laquelle vivent habituellement pendant la majeure partie de l'année des pasteurs, unité territoriale à laquelle ils restent attachés lorsqu'ils se déplacent que ce soit à l'occasion de la transhumance, du nomadisme ou des migrations » (article 2 du décret 97-007).

Conformément à la philosophie générale du processus, qui repose sur l'amélioration constante et la recherche de l'affinement des règles et mécanismes adoptés, vient d'être entreprise une étude devant conduire à l'amélioration de la prise en compte des différentes dimensions du pastoralisme par les textes du Code Rural.

### **III.1.2. De la garantie du droit d'usage à l'acquisition d'un droit de propriété sur les espaces pastoraux ?**

En vérité, au-delà de la problématique générale de l'accès équitable des nigériens aux ressources naturelles pour le besoin de leurs activités de production, la question centrale qui se pose est celle de la distinction claire et nette établie par le législateur entre le régime juridique des terres agricoles et celui des terres de pâturage.

En effet, les terres agricoles sont l'objet d'appropriation alors que sur les terres de pâturage les pasteurs ne dispose que du droit d'usage, selon les formes qui ont été exposées ci-dessus. Evidemment, dans un contexte où l'Etat ne s'est jamais véritablement illustré dans la maîtrise et la préservation de ses domaines fonciers, public ou privé, il n'est guère rassurant pour la communauté des pasteurs que les terres leur servant de terroir d'attache ou de transhumance soient classées dans le patrimoine des personnes publiques (Etat et collectivités territoriales).

Ainsi, comme on peut le relever dans les faiblesses des textes actuels et les orientations pour la révision et l'amendement de ces textes, la question centrale est celle de savoir comment donner

des droits fonciers réels sur les terres de pâturage comparables au droit de propriété sur les terres agricoles, en ne prenant pas le risque de compromettre totalement le pastoralisme ?

### **Les principales insuffisances relevées**

Dans la partie contexte et justification des Termes de Référence pour l'étude « pour l'élaboration des textes sur le pastoralisme »<sup>3</sup>, le Comité National du Code Rural (CNCR), à l'analyse des textes existants fait les constats suivants :

- La grande majorité des textes n'ont pas pris en compte le foncier et le mode de vie des sociétés pastorales, les parcours et l'intégration de l'agriculture et de l'élevage ; pire, les mécanismes de contrôle du respect de la législation n'ont pas fonctionné, à cela s'ajoute la méconnaissance pure et simple des textes par beaucoup d'acteurs aussi bien les opérateurs ruraux que les agents de l'élevage et des eaux et forêts ;
- Les dispositions prises à travers le Code Rural et le processus de décentralisation ne sont guère rassurantes pour les éleveurs particulièrement nomades et transhumants ;
- Le Code Rural bien que reconnaissant des droits d'usage prioritaires et des terroirs d'attache fragilise les éleveurs en abolissant les règles coutumières par la proclamation du caractère public des terres de parcours sans donner aux éleveurs la possibilité d'une emprise sur leur espace d'intervention ;
- Quant à la décentralisation, le renforcement des prérogatives locales peut comporter des risques pouvant entraver et/ou limiter la mobilité pastorale (refoulement ou fixation de coutumiers sur les espaces non autorisés).

Le CNCR conclut ce diagnostic en ces termes : « les différentes tentatives de réglementation de la gestion des parcours et du bétail sont la preuve de l'importance et de la complexité que revêt cette question devenue à la fois sociale, politique et économique. C'est pourquoi l'élaboration et la réadaptation des textes relatifs au pastoralisme nécessitent à la fois beaucoup de réflexion et une extrême prudence ». Cette analyse du CNCR est largement partagée par les différents acteurs du secteur<sup>4</sup>.

### **Les Nouvelles orientations**

Le CNCR a assigné les objectifs suivants à cette étude qui vient tout juste de commencer. D'une manière globale l'étude devrait permettre « de disposer d'une loi sur le pastoralisme qui serait le complément indispensable aux textes déjà existants tels que le code de l'élevage, le code rural, le code forestier et le code de l'eau. L'effort sera particulièrement porté sur la mise en harmonie de cette loi avec les textes déjà existants ».

En termes de résultats, l'étude devrait répondre aux préoccupations touchant aux différents aspects du pastoralisme.

---

<sup>3</sup> CNCR, SPCR, Termes de Référence pour l'élaboration de projets de textes relatifs au pastoralisme, version d'avril 2003, P. 3.

<sup>4</sup> Voir : le livre blanc sur le pastoralisme « Etat des réflexions sur les textes complémentaires au Code Rural relatif au pastoralisme et à l'élevage », élaboré dans le cadre de la tribune pastorale (qui est un groupe informel comprenant les représentants des institutions étatiques, des partenaires au développement, de la société civile et d'autres personnes ressources), Mai 2005 ; Roland Hammel, Terroirs d'attache des pasteurs au Niger,

Encadré N° 1: Les Attentes de l'Association pour la Redynamisation de l'Elevage au Niger (AREN) à propos du foncier pastoral<sup>5</sup>

chaque village qui a des animaux doit dégager un espace pastoral

- que les espaces pastoraux doivent être identifiés (au besoin en recourant aux archives et à la mémoire collective), balisés, cartographiés et Versés aux Schémas d'Aménagement Foncier (SAF).
- que la loi sur les limites nord des cultures reste valable, même s'il y a nécessité de composer avec la réalité d'aujourd'hui en trouvant des activités alternatives aux populations qui font l'agriculture dans cette zone par contrainte et pour un rendement médiocre, et au prix d'une forte dégradation de l'environnement (érosion, coupe des ligneux appétés pour clôturer des champs généralement misérables)
- Que des possibilités de négociations entre les communautés rurales doivent être aménagées (pastorales, agropastorales, et agricoles), afin d'instaurer des systèmes de rotation agriculture/Elevage sur des espaces à vocation différente en zone agricole.
- Unifier le statut juridique des espaces pastoraux, en les versant au domaine public de l'Etat (comme c'est le cas pour les pistes et chemins de transhumance). Ce domaine public de l'Etat, peut être transféré dans le domaine public des collectivités territoriales pour les besoins d'une gestion consensuelle, démocratique et adaptée aux spécificités locales.

L'intérêt de ce statut, n'est pas de faire la promotion de la centralisation, mais de trouver les moyens de sécuriser les espaces pastoraux (en les soustrayant du lot des terres qui peuvent être données en concession, ou vendues à des privées qui en feront un usage exclusif)

• les espaces pastoraux convertis en espaces agricoles sans base légale, et de manière unilatérale doivent retrouver leur vocation de départ. Il ne saurait y avoir de droits acquis dans l'illégalité.

---

<sup>5</sup> AREN, Contribution au processus d'élaboration du Code Pastoral, janvier 2006 , p.9.

### III.2. L'articulation processus Code Rural-Décentralisation

Au Niger, l'environnement institutionnel se caractérise actuellement par une triple réforme dont deux peuvent être considérées comme parallèles et une qui peut être présentée comme transversale<sup>6</sup>. Dans le premier cas il s'agit du processus de réforme visant la décentralisation de la gestion foncière à travers la mise en œuvre du Code Rural ; du processus de réforme visant la décentralisation administrative territoriale à travers la mise en place des collectivités territoriales (régions, départements et communes).

Le processus de réforme à caractère transversal est celui qui touche à la politique économique, à travers la mise en place d'une stratégie de réduction de la pauvreté (SRP).

La SRP, document d'orientation de la politique économique, a pour objectif l'amélioration du niveau et des conditions de vie des populations par la lutte contre la pauvreté (passer de 63% à moins de 50% de pauvres) à travers quatre axes: amélioration de la croissance économique; promotion des secteurs productifs; promotion des secteurs sociaux de base; renforcement des capacités institutionnelles, de la bonne gouvernance et de la décentralisation.

En revanche, les deux autres réformes consistent en la mise en œuvre de règles de droit ayant une emprise directe sur la vie des collectivités publiques et des individus. L'engagement des deux processus dans des contextes légèrement différents nécessite la recherche d'une articulation des deux réformes notamment en vue d'éliminer les contradictions éventuelles entre les textes pris et rechercher une synergie entre les interventions des organes.

Dans cette dynamique, sont actuellement menées de nombreux travaux préparatoires, par différentes institutions.

#### **Le tableau 4 : objectifs et caractéristiques du processus code rural et du processus décentralisation.**

Objectifs et caractéristiques	
Processus de mise en œuvre du code rural	Processus de décentralisation

<sup>6</sup> Sur ce point, voir H. M. G. Ouédraogo et Moussa Yacouba, Foncier et Décentralisation « Comment intégrer le processus de décentralisation dans les pratiques de la gestion du foncier et des ressources naturelles », Etude réalisée pour le Programme des Nations Unies pour le Développement, Bureau du Niger, octobre 2003

<p>Objectifs.</p> <p>La loi portant principes d'orientation du code rural (ord. 93-15 du 2-3-93) «fixe le cadre juridique des activités agricoles, sylvicoles et pastorales dans la perspective de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la promotion humaine. Elle assure la sécurité des opérateurs ruraux par la reconnaissance de leurs droits et favorise le développement par une organisation rationnelle du monde rural».</p> <p>Caractéristiques.</p> <p>La loi-cadre se caractérise par une articulation volontariste visant à organiser la mise en œuvre du code rural:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-en posant un cadre juridique général de gestion des terres et des ressources naturelles qu'elles portent (art.1);</li> <li>-en définissant les terres et les ressources naturelles visées(art.2 à 7);</li> <li>-en donnant la définition et les distinctions des principes ou droits applicables à la gestion des différentes terres et ressources qu'elles portent(art.8 à 108);</li> <li>-en créant ou en déterminant les structures chargées de la mise en œuvre du code rural(art.109 à 126);</li> <li>-en déterminant les outils de mise en œuvre du code rural(art.127 à 150).</li> </ul>	<p>Objectifs.</p> <p>Les lois portant création de circonscriptions (région, départements) et de collectivités (régions, départements, communes) ont pour objet de mettre en œuvre une nouvelle organisation territoriale et administrative en vue d'améliorer l'encadrement du développement économique et social qui repose essentiellement, pour le moment, sur l'exploitation des ressources naturelles.</p> <p>Caractéristiques.</p> <p>La politique de déconcentration /décentralisation repose sur la mise en place de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-circonscriptions administratives, les régions et les départements, cadres territoriaux de délégation des pouvoirs publics à travers le Gouverneur de Région et le Préfet de Département, en tant que dépositaires de l'autorité d'Etat ;</li> <li>-collectivités territoriales (régions, départements, communes) entités distinctes de l'Etat, caractérisées par: la personnalité morale (autonomie des organes élus); l'autonomie financière (un budget propre); l'autonomie d'initiative en matière de développement (faculté de planification locale).</li> </ul>
---	--

A l'analyse de ce tableau, il s'avère que les textes du Code Rural posent les règles permettant d'assurer la sécurité des opérateurs ruraux par la reconnaissance de leurs droits et de favoriser le développement par une organisation rationnelle du monde rural. La mise en œuvre de ces règles repose d'une part sur les Autorités Administratives publiques décentralisées et déconcentrées et d'autre part sur des structures spécifiquement créées, à savoir les Commissions Foncières (CoFos) et les Secrétariats Permanents du Code Rural (SPCR)

En optant pour une réorganisation qui consacre le découpage du pays en Régions qui sont elles mêmes subdivisées en Départements, les Départements en Communes, l'État met en place de nouvelles Autorités Administratives décentralisées et déconcentrées. En effet, aux termes de l'article 2 de la loi 2001-023 du 10 Août 2001 portant création de Circonscriptions Administratives et de Collectivités Territoriales, les Régions, les Départements et les Communes sont érigés en Collectivités Territoriales. Cette nouvelle organisation territoriale et administrative de l'État a impliqué une redistribution des missions des autorités publiques chargées de l'administration générale et la mise en place de nouveaux échelons de déconcentration des services techniques de l'État.

Concernant la mise en œuvre du Code Rural, la prise en compte de la nouvelle situation se traduit notamment par deux types d'ajustements.

Premièrement, l'adaptation à la configuration actuelle de l'article 111 de l'Ordonnance 93-015 du 2 mars 1993 aux termes duquel « l'administration et la gestion des populations rurales relèvent de la compétence directe des Autorités Publiques décentralisées et déconcentrées... ».

Cela voudrait dire que les Autorités décentralisées et déconcentrées exercent leurs compétences respectives dans le respect de la nouvelle réglementation générale de l'administration territoriale définie par, notamment :

la loi portant création de Circonscriptions Administratives et de Collectivités Territoriales<sup>7</sup>.

la loi déterminant les principes de la libre administration des Régions, des Départements et des Communes<sup>8</sup> ;

la loi portant transfert des compétences aux Régions, Départements et Communes<sup>9</sup> et leurs textes d'application<sup>10</sup>.

C'est ainsi que désormais l'administration et la gestion des populations est de la compétence des organes délibérants et exécutifs des Collectivités au niveau régional, départemental et communal.

Deuxièmement, concernant la Gestion des Ressources Naturelles et du foncier, il s'agit de réajuster la répartition des attributions et des rôles, faite par les Principes d'Orientation du Code Rural entre les Autorités mises en place dans le cadre de la décentralisation et la déconcentration de l'État et des structures spécialisées que sont les

---

<sup>7</sup> Loi 2001-023 du 10 août 2001

<sup>8</sup> Loi 2002-012

<sup>9</sup> Loi 2002-013

<sup>10</sup> Notamment, le décret 99- 033 du 05 mars 1999 fixant les modalités d'exercice du contrôle sur les actes des autorités décentralisées ; le décret 2003-116 du 18 juillet 2003 déterminant les modalités de mise à la disposition des collectivités territoriales des services déconcentrés de l'Etat ; le décret 2003-117 du 18 juillet 2003, déterminant les règles de fonctionnement des organes délibérants et exécutifs des collectivités territoriales.

CoFos et les Secrétariats Permanents du Code Rural<sup>11</sup>. Les communes étant le seul échelon de la décentralisation qui est fonctionnel pour l'instant, l'organisation et le fonctionnement des COFO viennent d'être revus pour notamment y prendre en compte les organes municipaux<sup>12</sup>.

#### **IV. Les acquis et les limites du processus : l'appréciation des acteurs sur le processus en général et les COFO en particulier.**

Les éléments ci-dessous développés visent à présenter les acquis essentiels, les faiblesses et les risques du processus, partagés par les différents acteurs, notamment ceux qui ont pris part à l'atelier sur le dialogue thématique.

##### **IV.1. Les acquis.**

L'application du Code Rural par la mise en place des COFO a répondu à une attente importante des populations rurales pour la sécurisation foncière. La mise en place des COFO dans 34 Départements sur les 36 que compte le pays dote les acteurs ruraux d'un instrument de proximité à même de contribuer à une exploitation sécurisée des ressources, contribuant ainsi à une baisse des conflits entre opérateurs ruraux. La mise en place des COFO municipales dès cette année 2006 rapprochera davantage cette institution de proximité des populations.

La mise en place et l'animation des COFO créent les conditions nécessaires à une bonne articulation entre les dispositifs législatifs et institutionnels de la mise en œuvre de la politique foncière. De ce fait il y a une facilitation de la compréhension et l'adhésion des différents acteurs à la mise en œuvre du code rural.

Cette adhésion croissante confirme le bien fondé de la démarche du Code Rural qui vise à sécuriser l'ensemble des opérateurs ruraux par la création, la plus proche des populations, des mécanismes de concertation et de décision sur les règles de gestion et d'exploitation des ressources naturelles.

---

<sup>11</sup> : Voir, notamment, Jacques Chabbert et Alhassane Younfa, *Diagnostic Institutionnel du dispositif de la mise en œuvre du code rural et schémas d'aménagement foncier*, SPCR, Service de la Coopération et de l'action culturelle, DED, mars 2004, P 14-27 ; Malam Kandine Adam et Maman Sani Sanda, *Etude sur la viabilité et la participation des organisations communautaires aux activités des COFO à travers les expériences de Gaya et de Mirriah*, Bureau de la Coopération Suisse, octobre 2002, P.49-51 ; Michel Merlet, Dominique Herault, Moussa Yacouba et Amadou Hassane, *Contribution à l'élaboration d'une stratégie de sécurisation foncière des différents usagers des ressources naturelles*, « Appui au Plan National de l'Environnement pour un Développement Durable ». DAP-PNEDD, Haute Tarka et Téra Nord, PNUD, décembre 2001, P.14-17 ; H. Ouedraogo, I. Sabou et P.H. Dohone, *Aide-mémoire de l'étude sur le foncier et la décentralisation au Niger*, février 2002, Malam Kandine Adam et Dominique Herault, *Rapports institutionnels entre les structures de mise en œuvre du Code Rural (COFO et SP) et les collectivités territoriales (Communes), DANIDA, Octobre 2004.*, SPCR Rapport du 3<sup>ème</sup> Atelier des COFO, Mai 2004.

<sup>12</sup> Voir : L'arrêté N° 98/MDA/CNCR/SP du 25 Novembre 2005 portant organisation, attributions et modalités de fonctionnement des commissions foncières de communes, de villages ou tribus.

La clarification et la matérialisation des droits et devoirs sur les ressources foncières contribuent de manière inestimable à la diminution des conflits au sein des communautés mais aussi entre les communautés.

Le Code Rural est ainsi devenu un instrument de référence pour la mise en œuvre des Stratégies et Politiques Nationales (cf. encadré ci-dessous).

### **Encadré N° 2: Le Code Rural dans la mise en œuvre de la Stratégie de Développement Rural (SDR)**

En novembre 2003, le Niger a adopté une Stratégie de Développement Rural qui est l'unique cadre de référence en matière de développement économique et social dans le secteur rural. Dans la mise en œuvre de cette stratégie, le Code Rural intervient de manière directe au niveau 5 des 14 programmes qui sous-tendent la Stratégie

Programme 1. « gouvernance locale des ressources naturelles (foncier, eau, végétation, faune) »

Les principes d'orientation du Code rural et ses textes d'application (foncier à usage agricole, sylvicole ou pastoral, gestion de la ressource en eau, etc.) seront approfondis et mis en œuvre. Cela aboutira en particulier à la clarification du statut foncier des différents espaces (enregistrement des droits des différents usagers) par la poursuite de la mise en place des commissions foncières et leur fonctionnement effectif. Les schémas d'aménagement foncier seront définis et mis en place, dans le cadre de l'aménagement du territoire.

Programme 11. « Développement de l'irrigation »

La restructuration et la réhabilitation des aménagements hydro-agricoles seront menées, dans le cadre de nouveaux modes de gestion de l'eau et du foncier.

Programme 12. « Aménagement pastoral et sécurisation des systèmes pastoraux »

Cela passera par l'amélioration du maillage des points d'eau pastoraux par la réalisation d'ouvrages d'hydraulique pastorale et d'aménagements pour l'accès des troupeaux aux mares. L'inventaire et la matérialisation des couloirs de passage et des enclaves pastorales permettront d'améliorer la cohabitation entre producteurs ruraux. La mise en application des principes du code rural dans les espaces pastoraux (code pastoral) sera un préalable à la réalisation de ces investissements pour clarifier les conditions de l'accès aux points d'eau et au pâturage.

Programme 13 « Restauration des terres et reboisement »

La question foncière sera également prise en compte.

Programme 14. « Kandadji : régénération des écosystèmes et de mise en valeur de la vallée du fleuve Niger »

Un volet d'accompagnement environnemental et social permettra de limiter les impacts négatifs inhérents à ce type d'aménagement et de réinstaller dans de bonnes conditions les populations

touchées.

Ce programme correspond essentiellement aux lignes d'intervention prioritaires suivantes :  
« Mobiliser les ressources en eau en vue de sécuriser les différentes productions » ,  
« Sécuriser les systèmes d'exploitation du milieu et préserver l'environnement »

Au nombre des acquis du Code Rural, il faut retenir la référence à la COFO comme l'organe de proximité de gestion de l'information foncière, notamment dans le cadre des interventions de développement. Nombreux sont les projets de développement qui font recours à la COFO, en amont de tout investissement, en vue de la clarification de la situation foncière du site de l'intervention. Ainsi, dans le cadre du Devis Programme Foncier du Programme Appui à la Sécurité Alimentaire par le Petite Irrigation (ASAPI) financé par l'Union Européenne, l'objectif principal est de: « garantir la sécurisation foncière des investissements collectifs dont ceux de ASAPI ».

Le résultat attendu est formulé en ces termes « Le statut foncier des espaces où des investissements collectifs sont réalisés avec l'appui d'ASAPI (Seuils dans la vallée de la Maggia, récupération de terres, ouvrages hydrauliques, etc.) est clarifié, connu et respecté par les bénéficiaires avec l'appui des COFO avant le démarrage de la réalisation de l'investissement ». A cet effet, le contrat passé entre le programme ASAPI et les commissions foncières de la zone d'intervention donnent à ces dernières les missions suivantes :

- participation aux missions d'identification des espaces où seront réalisés les investissements ;
- participation aux missions de délimitation des espaces où seront réalisés les investissements ;
- participation aux missions de matérialisation des espaces où seront réalisés les investissements ;
- effectuer des missions de contrôle de mise en valeur des espaces et appuyer les comités de gestion dans leur gestion ;
- participation aux missions de formation et d'encadrement et d'appui aux Comités de gestion des espaces aménagés ;
- participation à l'identification et à la matérialisation des couloirs de passage et aires de pâturage au moyen de balises confectionnées.
- 

## **IV.2. Les limites et les risques**

Malgré le bilan très encourageant de la mise en oeuvre du processus du Code Rural, il reste que ce dernier fait face à de nombreuses difficultés et à des risques liés notamment au domaine d'intervention de la COFO qui est l'institution centrale pour la gestion du foncier

### **IV.2.1. Les limites**

Conçues pour fonctionner sur les contributions directs du budget de l'Etat et des collectivités territoriales, les COFO affichent aujourd'hui une trop grande dépendance

vis-à-vis des appuis extérieurs dans le cadre des projets. Les COFO n'ont aucune maîtrise des ressources financières nécessaires à l'accomplissement de leurs missions et bien souvent ce sont les projets de développement intervenant dans leurs circonscriptions qui les dotent en moyens de fonctionnement.

Au-delà des limites d'ordre budgétaire, on peut relever que dans le cadre de l'une de ses principales attributions, la délivrance des titres fonciers, la COFO est en présence de dispositions qui peuvent être analysées comme contradictoires, chose qui fragilise ses interventions. C'est notamment le cas de l'article 10 de l'ordonnance 93-015 qui est en contradiction avec l'article 134 de la même ordonnance. En effet, l'article 10 dit que l'attestation d'enregistrement a la même valeur probante que l'immatriculation d'un titre au livre foncier, d'où la tendance à lui attribuer la même force qu'un titre foncier. Mais l'article 134 du même texte affirme un principe rendant difficile la compréhension de l'article 10, en disposant que "L'attestation d'inscription au dossier rural ne constitue pas un titre de propriété mais la preuve écrite de l'existence d'un droit foncier". Ce principe veut soit dire que l'attestation n'a pas la même force probante qu'un titre foncier, soit que c'est un écrit sous seing privé qui peut servir de support à la preuve d'un droit de propriété à établir par acte judiciaire. Or le formulaire type annexé au décret 97-367 du 2 octobre 1997 déterminant les modalités d'inscription des droits fonciers au dossier rural porte comme en-tête : "Titre d'un droit". De facto, les Commissions Foncières ont reproduit ce qu'ils lisent sur le formulaire et délivré des "titres" alors que l'article 23 du décret précité parle "d'attestation d'enregistrement"<sup>13</sup>.

A ces aspects viennent s'ajouter les points spécifiques aux droits d'usage des pasteurs qui ont été évoqués ci-dessus, pour lesquels est engagé un processus de relecture des textes.

### **Encadré N° 3 :Le langage et les concepts du Code Rural<sup>14</sup>**

Une autre difficulté d'application est le texte même du Code Rural. Le problème qui se pose est lié au langage juridique utilisé par les juristes, un langage influencé par une logique juridique, enraciné historiquement dans la tradition française du Code Civil.

En particulier l'utilisation du concept de propriété est inadaptée au contexte du Sahel. La "propriété" est, par les issues de la diffusion des codes civils français, conçue comme une chose absolue et universelle. Mais la propriété de la terre dans une logique sahélienne ne peut être absolue. La terre appartient à Dieu et l'homme a le droit d'exploiter la richesse de la terre. Ce droit se manifeste à travers une présence historique et une exploitation cyclique et le "droit de propriété" n'est en fait que l'exercice d'un ou de plusieurs droits. « Ce problème fondamental prend toute sa dimension au Niger avec la difficulté d'enregistrer des droits multiples sur une même parcelle, des droits non nécessairement exclusifs (prioritaires) ayant pour origine tant l'usage que les droits coutumiers » (Merlet et al., 2001: p.9)<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Sur ces aspects, voir SPCR, Rapport du 3<sup>ème</sup> Atelier National des COFO, Mai 2004, P 18 et Merlet, et autres, op . cit . , p.9 .

<sup>14</sup> Ingrid Poulsen, Etude sur les COFO de Abalak et Tchitabaraden, PROZOPAS, Décembre 2002,P.7.

#### **IV.2.2. Les risques**

Le foncier est un domaine qui se caractérise par une confrontation d'intérêts, comme cela a été montré au niveau du diagnostic préalable.

En effet, il ne faudrait pas perdre de vue que la COFO intervient dans un domaine où les autorités les acteurs principaux sont les autorités coutumières. « Longtemps considérées comme relevant du domaine de la coutume, mais également par manque d'un cadre institutionnel formel à la base (commune), les questions liées à la gestion des ressources naturelles rurales et plus particulièrement celles liées au foncier ont pratiquement été considérées comme du domaine réservé de la chefferie traditionnelle et des autorités administratives locales subsidiairement. Le premier élément de contrainte et qui paraît le plus crucial est surtout lié à l'incapacité des pouvoirs publics à s'affirmer comme tels en matière de gestion des ressources naturelles. La tendance des Chefs traditionnels à considérer que la gestion des conflits liés à l'exploitation des ressources naturelles doit continuer à relever de leur compétence exclusive constitue un élément de contrainte »<sup>16</sup>

#### **Encadré N° 4 : Extrait de l'Evaluation de la COFO de Mirriah<sup>17</sup>**

Pour les chefs coutumiers (il s'agit ici des chefs 'importants' : niveau canton et groupements, et non du niveau du village), la COFO est un enjeu de pouvoir et un enjeu économique important, puisque les fonctions des chefs liées à l'attribution des terres, à la certification coutumière des transactions et à l'arbitrage des conflits fonciers ont été depuis longtemps et encore plus durant la période récente, une source importante de revenus monétaires (voir notamment le rapport de C. Lund, 2001, à ce sujet). Les attitudes de ces chefs coutumiers à l'égard de la COFO sont contrastées : certains jouant la collaboration critique mais constructive, d'autres jouant les opposants, avec divers cas intermédiaires d'instrumentalisation de la COFO par les stratégies des uns ou des autres. Ceci est normal et est bien géré jusqu'ici par la COFO. Cette relation restera délicate et complexe à manier et sans doute fortement politisée de façon sous-jacente. La COFO semble gérer cet aspect de son travail de façon réaliste et diplomatique, par l'information et la sensibilisation, le dialogue, la diplomatie et la référence à ses prérogatives, définies par la loi. Il est important que la COFO continue à avoir à sa tête quelqu'un d'expérimenté, sage, indépendant, capable de décoder les stratégies et manœuvres pour éviter les risques de manipulation, et donc respecté par la majorité des chefs coutumiers. C'est le cas pour le moment et c'est un aspect important à prendre en compte dans le profil de poste et de personne pour le remplacement du SP sortant.

---

<sup>15</sup> Michel MERLET (IRAM), Dominique HERAULT (IRAM), Moussa YACOUBA (Juriste), Amadou HASSANE (Agronome) : Contribution à l'élaboration d'une stratégie de sécurisation foncière des différents usagers des ressources naturelles. "Appui au Plan National de l'Environnement pour un Développement Durable". DAP – PNEDD, Haute Tarka et Tera Nord. PNUD.

<sup>16</sup> CNR, Revue sur le foncier Rural, juin 2003.

<sup>17</sup> Paul Mathieu, Malam Kandine Adam, Evaluation externe du Projet Appui à la Sécurisation Foncière (ASEF)-COFO Mirriah, septembre 2003

La relation COFO- chefs coutumiers se joue en principe sur le mode de la collaboration. Cette collaboration prévue par la loi est réelle et dans l'ensemble positive, mais elle est empreinte de méfiance, de tensions et s'accompagne de difficultés surmontées jusqu'ici. Ces tensions et difficultés sont normales, si l'on considère que le Code Rural enlève en partie aux chefs coutumiers (ou : qu'il redéfinit et soumet à conditions) une fonction essentielle et rémunératrice de leur rôle social traditionnel, qui est la gestion du foncier. Ils gardent certes un rôle et un pouvoir importants dans ce domaine, mais ce pouvoir est aujourd'hui, selon la loi (le Code Rural), encadré, limité et en principe 'contrôlé' par les COFO.

Dans ce processus de recomposition des relations, de redéfinition des pouvoirs et de redistribution des revenus de la gestion du foncier, il y a nécessairement des agendas personnels cachés en plus des agendas officiels, de la part de certains acteurs, particulièrement en ce qui concerne les chefs coutumiers. Il y a aussi parfois des frictions et des tentatives d'instrumentalisation. Ceci est normal et fait partie intégrante d'un processus de changement social et d'apprentissage institutionnel nécessairement progressif et de longue durée.

## **V. Les propositions pour aller de l'avant**

A l'issue de l'atelier thématique les participants ont formulé deux recommandations claires et fondamentales : Encourager le processus Code Rural en tant qu'instrument de l'intégration du foncier dans les actions de développement et renforcer les COFO qui sont des institutions de proximité dont les actions en matière de gestion de l'information foncière contribuent à créer les conditions d'un accès sécurisé aux ressources naturelles rurales.

### **V.1. Pour la poursuite du processus en général**

Sur ce plan, les participants à l'atelier thématique national organisé pour la discussion de la présente étude ont relevé que le Niger s'est engagé dans une voie de réforme foncière concertée qui repose sur la recherche de solutions équilibrés. C'est une entreprise qui nécessite un approfondissement permanent. L'Etat doit être soutenu par ses différents partenaires qui se rendent compte de plus en plus, grâce au processus du Code Rural que la question foncière est devenue une donnée incontournable de la problématique du développement rural du pays. Il a été rappelé que la pression démographique continuera à peser sur ces mêmes régions sud du pays sur lesquelles vivent les 94, 1% de la population et que le désert ne fera qu'avancer pour réduire les espaces cultivables et les terres de pâturage.

### **V.2. Pour le renforcement des COFO dans leurs mission de gestion de l'information foncière et de formation des acteurs.**

Concernant les COFO, il a été suggéré que ces institutions soient épaulées dans l'ensemble de leurs actions. Mais la priorité des soutiens doit être accordée aux actions de

vulgarisation des textes et des bonnes pratiques en matière foncière, de production et de conservation de l'information foncière, notamment :

- L'enregistrement au dossier rural

L'enregistrement au dossier constitue l'une des étapes ultimes du processus de reconnaissance des droits de propriété foncière. En effet, c'est à l'issue de l'enregistrement que les COFOs délivrent au propriétaire un titre de propriété en bonne et due forme.

- L'information et la sensibilisation des populations de la commune par la vulgarisation des textes du Code Rural ;
- la diffusion de l'information à l'échelle locale et sous-régionale

Les informations foncières collectées, traitées et stockées au siège des COFOs peuvent être diffusées au niveau local. Les titulaires des droits inscrits au registre foncier (dossier rural) reçoivent une copie du titre de propriété. D'autres utilisateurs (acteurs de développement local) peuvent accéder aux informations non juridiques archivées à la COFO sous certaines conditions à définir. Il s'agit des informations cartographiques ou des données sur les ressources naturelles et les aspects socio-économiques. En outre, toutes les informations doivent être transmises au SPCR de façon à pouvoir organiser la centralisation des données et informations foncières à l'échelle nationale.

- La mise à jour de l'information foncière

L'ensemble des données et informations est sujet à des modifications liées aux transactions, au mode d'exploitation et aux variations des conditions climatiques. Ces modifications qui interviennent à tout moment car étant parties intégrantes de la dynamique de l'écosystème d'une part et de la dynamique sociale d'autre part, nécessitent d'être connues, maîtrisées et saisies pour disposer d'une banque de données fiables à jour.

Les COFOs doivent être en mesure de faire cette mise à jour suivant une périodicité régulière en fonction des moyens et ressources des COFOs qui assurent la collecte et le traitement de l'information au niveau local.

- La mise à jour du dossier rural

Le dossier rural n'aura de pertinence réelle que quand il permet en tout temps de pouvoir statuer sans ambiguïté aucune sur l'identité du propriétaire d'une propriété foncière et des droits y afférents ainsi que sur le mode d'acquisition. C'est pourquoi toute modification de statut d'une ressource se doit d'être automatiquement portée au dossier rural.

- La mise à jour des monographies

Les informations d'ordre général sur les zones d'intervention des COFOs issues des monographies méritent d'être régulièrement mises à jour, au fur et à mesure des grandes modifications liées à la mise en place des grandes infrastructures (routes, infrastructures scolaires ou sanitaires, aménagement rural, etc.). La mise à jour de ces informations permet de bien suivre l'évolution du Schéma d'Aménagement Foncier ( à l'élaboration duquel contribuent les COFO) et de lui apporter à temps les correctifs nécessaires en cas de besoin.

### **Encadré 5: Les opinions exprimées au cours de l'atelier thématique**

Malgré la diversité des participants du point de vue des institutions et organisations qu'ils représentent l'ambiance du débat a été conviviale. Mais cela n'a pas empêché de porter une appréciation critique sur la politique foncière nationale. De l'avis des nombreux intervenants le processus du Code Rural est irréprochable du point de vue de son contenu, mais la principale difficulté est la mise en application des dispositions retenues. Il est relevé que de nombreux conflits d'intérêts empêchent la mise en œuvre des textes au Niger. Du point de vue des participants, le consultant a mis le doigt sur les enjeux, les limites et les risques que connaît le processus.

Concernant les défis auxquels le processus du Code Rural devrait faire face, un préfet, représentant une entité administrative déconcentrée de l'Etat dit « Au Niger, il y a des citoyens sans terres, les nomades ; il faudrait que l'Etat prenne ses responsabilités pour que ces derniers puissent accéder à la propriété foncière, ce n'est qu'une question de justice sociale ».

Et un autre intervenant, représentant un partenaire au Développement, dit que « le défi est d'arriver à mettre en place des mécanismes pour éviter que les gens soient marginalisés du fait de la vente des terres. Sous la pression de la pauvreté, les gens sont obligés de vendre leurs terres aux plus riches et d'aller ailleurs, notamment en villes pour grossir les bidonvilles ».

Sur cette même question, un haut responsable du Ministère du Développement Agricole soutient que le foncier est un enjeu ; si les textes déjà pris ne sont pas appliqués de manière satisfaisante, c'est parce que sur le terrain il y a un rapport de force qui se crée, face aux intérêts parfois contradictoires des différents acteurs. Selon un autre intervenant, le processus doit continuer en recherchant l'implication du plus grand nombre d'acteurs aux réflexions et à la prise de décisions.

Concernant l'articulation entre le processus du Code Rural et de celui de la Décentralisation, les acteurs estiment, d'une manière générale que ces deux processus ne peuvent qu'être complémentaires.

Un représentant du Ministère de l'économie et des finances estime que « la Décentralisation doit aider l'Etat à faire l'état des lieux du foncier. L'Etat n'a pas une idée précise de la consistance de son domaine foncier ». Cet intervenant comme tant d'autres a estimé que le statut des domaines fonciers des personnes publiques, l'Etat et les Collectivités Territoriales doit être clarifié au plus vite, si l'on veut que les mesures de sécurisation foncière prévues par le Code Rural soient efficaces.

Un représentant des éleveurs relève que la Décentralisation devrait consacrer la notion de Collectivité Pastorale, pour tenir compte de la spécificité des populations vivant dans les zones pastorales. L'intervenant fait remarquer que les particularités physiques et humaines des zones pastorales ne permettent pas de faire fonctionner les communes comme cela est prévu dans les textes actuels.

Concernant l'élaboration des textes sur le pastoralisme, les participants, tout en partageant l'analyse faite par le consultant ont insisté sur la place centrale de la dimension foncière dans la question pastorale. Selon un représentant d'une Association des Eleveurs, « le système coutumier du foncier ne repose pas sur l'appropriation exclusive, alors que le Code Rural fait référence à la propriété foncière telle que définie par le droit français ». En effet, selon cet intervenant tant pour les zones de culture que pour la zone pastorale, en raisonnant selon la conception occidentale de propriété, on risque de condamner tous les mécanismes traditionnels de gestion foncière, qui tiennent parfaitement compte des droits de tous les consommateurs des ressources naturelles.

S'agissant des Commissions Foncières (COFO) les acteurs présents à cet atelier estiment que ces institutions ont contribué de manière très significative à la réduction des conflits entre les différents exploitants ruraux. Un intervenant dit que « l'étude a bien présenté l'expérience nigérienne, notamment à travers, les actions réalisées par les COFO, notamment dans le domaine de la sécurisation foncière, et la prévention des conflits mais il manque au document un volet où soit présenté l'impact de cette expérience ».

Concernant les difficultés que connaissent les COFO, dont la fonctionnalité est souvent compromise quand il n'y a pas de partenaires financiers qui les appuient, un participant estime que « l'Etat doit prendre ses responsabilités pour soutenir financièrement les COFO. Les ministères doivent inscrire dans leurs budget des montants devant servir à sauvegarder les espaces pastoraux ». Un représentant des chefs coutumiers propose pour sa part que « Les communes inscrivent dans leurs budgets la prise en charge des dépenses des COFO ».

Pour les actions de renforcement et de soutien au processus, les acteurs ont unanimement préconisé que le document de l'étude de cas mette l'accent sur l'impérieuse nécessité d'approfondir le processus à travers l'encouragement à la réflexion permanente sur les jalons déjà posés et le soutien aux COFO dans leurs missions de vulgarisation de textes, de production, de diffusion et de la conservation de l'information foncière.

## **Conclusion**

Pris en tenaille entre des modes traditionnels de gestion foncière peu propice , l'accroissement de la production agricole et une pression démographique de plus en plus grandissante sur les ressources naturelles, le Niger devrait se frayer un chemin pour rééquilibrer l'allocation des terres. Les conflits fonciers commencent à prendre des tournures dramatiques surtout lorsqu'ils surviennent entre les agriculteurs et les éleveurs dont aucun n'est en mesure de modifier sa manière de produire, pour tenir compte de l'amenuisement des espaces de cultures et des espaces pastoraux.

L'approche consensuelle et forcément participative du processus du Code Rural qui vient d'être présentée a certainement permis à tous les acteurs de mesurer l'ampleur de leurs responsabilités dans la gestion nécessairement intégrée et concertée des maigres ressources naturelles dont est doté le pays.

En mettant en place un dispositif qui permet en même temps d'identifier les contraintes foncières et de trouver les solutions en faisant recours d'abord aux acteurs locaux, à travers les COFO, le processus a permis de rendre beaucoup moins conflictuelle la cohabitation entre les différents acteurs.

Mais, il reste que les COFO semblent peu soutenues dans cette tâche difficile, qu'est la sécurisation foncière, dans un contexte où les acteurs ne comprennent pas toujours la portée des titres fonciers sur des terres qui ne cessent de se dégrader à cause de la surexploitation.

Les missions combien salutaires de collecte et de gestion des informations foncières par la COFO auraient un plus grand impact si les actions de lutte contre la pauvreté ou de développement rural se traduisaient par un accroissement significatif de la productivité des terres.

Les COFO sont certes des structures paritaires, mais force est de constater que malgré la démocratisation de la vie publique, au niveau du village le poids de la tradition reste vivace lorsqu'il s'agit des questions foncières, où la contradiction des intérêts est très forte. C'est dire que pour obtenir l'accès équitable et la gestion rationnelle des ressources naturelles, dont les COFO assurent le contrôle, il faut un long travail de sensibilisation et même de formation des populations sur les bonnes pratiques en matière foncière. L'un des traits dominants du monde rural nigérien actuel est cet effacement des limites entre les zones de cultures et les espaces réservés au pastoralisme, rendant inopérantes les formes traditionnelles de régulation des relations entre les agriculteurs et les éleveurs. Autant dire que les défis émergents restent énormes, justifiant ainsi l'intervention soutenue de tous les acteurs engagés dans le processus, à savoir toutes les institutions nationales et les différents partenaires du développement du pays.

## BIBLIOGRAPHIE

### Principaux textes officiels

- Loi 60-02 du 25 mai 1960 abolissant la dîme et l'achoura ;
- Loi 62-007 du 12 mars 1962 , supprimant les privilèges coutumiers acquis sur les terrains de chefferie ;
- Loi 28 du 25 mai 1960 fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements agricoles réalisés par la puissance publique ;
- Loi n°01-30 du 19 juillet 1961 fixant la procédure de confirmation et d'expropriation des droits fonciers dans la République du Niger ;
- L'ordonnance 92-030 du 8 juillet 1992 « portant principes directeurs d'une politique de développement rural pour le Niger » ;
- L'ordonnance 93-015 du 2 mars 1993 portant Principes d'Orientation du Code Rural ;
- Loi 98-041 du 7 décembre 1998 modifiant l'ordonnance 93-014 du 2 mars 1993 portant régime de l'eau ;
- Loi 2001-023 du 10 août 2001, portant création des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales ;
- Loi 2002-012 du 11 juin 2002, déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ;
- Loi 2002-013 du 11 juin 2002, portant transfert des compétences aux régions, départements et communes ;
- Code Rural, Recueil de textes, Edition 2004.
- Documents de Stratégies Nationales
- Stratégie de Réduction de la Pauvreté
- Stratégie de Développement Rural
- Etudes et Rapports
- CNCR, SPCR, Termes de Référence pour l'élaboration de projets de textes relatifs au pastoralisme, version d'Avril 2003 ;

- CNR, Revue sur le foncier Rural pour PRAIA+9, juin 2003 ;
- Jacques Chabbert et Alhassane Younfa, Diagnostic Institutionnel du dispositif de la mise en œuvre du code rural et schémas d'aménagement foncier, SPCR, Service de la Coopération et de l'action culturelle, DED ;
- Malam Kandine Adam et Maman Sani Sanda, Etude sur la viabilité et la participation des organisations communautaires aux activités des COFO à travers les expériences de Gaya et de Mirriah, Bureau de la Coopération Suisse, octobre 2002 ;
- Malam Kandine Adam et Dominique Herault, Rapports institutionnels entre les structures de mise en œuvre du Code Rural (COFO et SP) et les collectivités territoriales (Communes), DANIDA, Octobre 2004 , SPCR Rapport du 3<sup>ème</sup> Atelier des COFO, Mai 2004 ;
- Michel Merlet, Dominique Herault, Moussa Yacouba et Amadou Hassane, Contribution à l'élaboration d'une stratégie de sécurisation foncière des différents usagers des ressources naturelles, « Appui au Plan National de l'Environnement pour un Développement Durable ». DAP-PNEDD, Haute Tarka et Téra Nord, PNUD, décembre 2001 ;
- H. Ouedraogo, I. Sabou et P.H. Dohone, Aide-mémoire de l'étude sur le foncier et la décentralisation au Niger, février 2002 ;
- H. M. G. Ouédraogo et Moussa Yacouba, Foncier et Décentralisation « Comment intégrer le processus de décentralisation dans les pratiques de la gestion du foncier et des ressources naturelles », Etude réalisée pour le Programme des Nations Unies pour le Développement, Bureau du Niger, octobre 2003 ;
- Roland Hammel, Terroirs d'attache des pasteurs au Niger, Dossier IIED N° 102, Mai 2001;
- SPCR, Rapport du 3<sup>ème</sup> Atelier National des COFO, Mai 2004 ;
- Tribune Pastorale, « Etat des réflexions sur les textes complémentaires au Code Rural relatif au pastoralisme et à l'élevage », Mai 2005.