

CONFERENCE INTERNATIONALE SUR LA REFORME AGRAIRE ET LE
DEVELOPPEMENT RURAL (CIRADR), BRESIL, MARS 2006

ETUDE DE CAS DU NIGER

**Document pour l'atelier de dialogue thématique du lundi 06
Février 2006**

MALAM KANDINE ADAM
Consultant

FEVRIER 2006

Introduction générale : Bref rappel du contexte historique et physique de la réforme foncière au Niger

Le contexte historique

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, 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 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 ».¹

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

¹ 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.

ceux qui les cultivent ». Mais force est de constater que ces mesures de réformes foncières qui visaient à libérer les terres de cette emprise féodale n'ont pas connues de véritable application. Et pour cause, par exemple, les commissions domaniales créées par la loi 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 des terres, qui correspondait à la philosophie de politique de publique de l'époque et de la volonté de la modernisation du statut de la terre et 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 réalisé 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 que 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 intervenu 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. Ainsi donc, 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.

Le contexte physique

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, les trois quarts de sa superficie sont situés en zone Saharienne, alors que plus de ...% de la population vit sur le quart restant. . En outre, la population s'accroît plus vite (3,3% par an) que la production agricole (2,2%).

Cet 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 culturales 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 la création d'une nouvelle race 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, échanges 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 d'une part, 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. D'autre part, 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.

Chapitre 1 : LA PARTICULARITE DE LA REFORME FONCIERE RURALE NIGERIENNE : LE CHOIX D' UN PROCESSUS DYNAMIQUE AU LIEU D'UN TEXTE LEGISLATIF UNIQUE

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, le Niger a opté pour un système de réforme du développement rural non autoritaire, notamment dans sa composante foncière. Cette dernière repose sur la définition de principes consensuels, arrêtés après un long processus participatif, permettant de concilier la nécessité de moderniser le statut de la terre tout en garantissant l'égal accès à tous les citoyens. La mise en place de ce système a obéi à un processus assez original car dynamique, participatif et continu (I) ainsi qu'il met en place un cadre général souple propice à la prise en compte des questions spécifiques et les évolutions(II).

I. Un processus dynamique, participatif et continu : creuset pour une implication optimale de tous les acteurs

Le procédure d'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 réflexions 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.1 Une décennie pour rechercher l'adhésion au processus du maximum d'acteurs

Il n'est pas superflu de rappeler, malgré le contexte démocratique actuel dans lequel se trouve le pays, 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 une 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 réformes 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. Cela afin de donner 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 foras 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 conjuguée 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,
- les différents services techniques de l'Etat et leurs représentations locales,
- les autorités coutumières et
- 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 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 agit, entre autres, d'insuffler une démarche qui met l'accent sur le changement de comportement, notamment de la part des acteurs ruraux .

Cette série de rencontres nationales thématiques va être bouclée par celle qui été consacrée à l'élevage en 1985, suite notamment à la grande sécheresse de 1984 qui a décimé une très grande du cheptel national. En effet, le débat national sur

l'élevage a été l'occasion, face aux sécheresses répétitives, 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'une synthèse au cours d'un atelier dit de synthèse qui portera sur la problématique générale de la gestion de 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.

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

1.2. La définition d'une approche graduelle pour la résolutions 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 sont :

- la gestion intégrée des ressources naturelles ;
- l'organisation du monde rural, la participation des populations et la modification du rôle de l'Etat.

Cette ordonnance constitue une avancée, en ce qu'elle fait de la gestion des ressources naturelles et de la participation des populations des priorités de la politique de développement rural.

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 nouvel 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 du 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^{er}).

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

Concernant l'accès aux ressources naturelles et leur gestion en général

- 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 ;
- Les droits qui s'exercent sur les ressources naturelles bénéficient d'une égale protection, qu'ils résultent de la coutume ou du droit écrit ;
- Toute personne ayant une activité rurale doit contribuer à la mise en valeur du patrimoine naturel ;
- La mise en valeur du patrimoine naturel implique une gestion rationnelle des ressources assurant leur protection et leur optimisation ;
- L'organisation de l'espace rural et les normes d'utilisation des ressources naturelles rurales sont déterminées par les autorités compétentes en concertation avec les populations concernées.

Concernant l'accès au foncier rural agricole

- La propriété du sol s'acquiert par la coutume ou par les moyens du droit écrit ;
- 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 ;
- 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

Concernant l'accès au foncier rural pastoral

- Les pasteurs, propriétaires ou gardiens du capital-bétail ont le droit d'accéder librement aux ressources naturelles ;
- Tous les pasteurs ont l'usage commun des espaces globalement réservés aux parcours, aux pâturages et au pacage ;
- Les pasteurs peuvent se voir reconnaître un droit d'usage prioritaire sur les ressources naturelles situées sur leur terroir d'attache

- 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.

Concernant les institutions chargées de la sécurisation des droits fonciers

- Au-delà des institutions coutumières, administratives et judiciaires chargées de la protection des droits, l'institution de la commission foncière au niveau de communes et de l'arrondissement (département actuel) en vue de garantir la sécurité des droits des opérateurs ruraux et la gestion rationnelle des ressources naturelles rurales.

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.

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

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 il a été pris 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 par « 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 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 »;

dont la première fixe la limite nord des culture et la deuxième détermine une zone de modernisation pastorale.

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 un catégorie juridique précise de l'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 de usagers pour la mise en valeur desdits espaces.

Concernant la sécurisation de espaces, après avoir disposé que tous les pasteurs ont l'usage commun des espaces globalement réservés au parcours, aux pâturages et au pacage, classe les chemins, pistes de transhumances 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 par 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 propriétaire des pasteurs sur leurs terroirs d'attache : Une normalisation des pratiques**

C'est incontestablement le point sur lequel il a été fait preuve d'innovation normative en vue de coller 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 constaté 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, il vient d'être entrepris 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 disposent que de 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 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 relevées des textes actuelles 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 »², le Comité National du Code Rural (CNCR), dit qu' à l'analyse des textes existants jusqu'alors ont pu être faits 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 j'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:

² CNCR, SPCR, Termes de Référence pour l'élaboration de projets de textes relatifs au pastoralisme, version d'Avril 2003, P. 3.

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 secteur³.

▪ **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 terme de résultats l'étude devrait répondre aux préoccupations ci-après touchant aux différents aspects du pastoralisme.

Sur les aspects fonciers

A partir des textes existants, de revoir avec les associations pastorales, la chefferie traditionnelle, les commissions foncières, les projets et toutes personnes concernées, quels amendements, modifications, transformations apporter à la législation en vigueur:

Les questions à résoudre sont :

³ 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 représentant 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,

- faut-il conserver les grandes orientations définies par le Code rural et ses textes d'application (terroir d'attache, couloir de passage, pâturage, pacage...) ? Faudra-t-il les redéfinir, en préciser le contenu, en supprimer certaines ou en ajouter d'autres ?
- faut-il prévoir une législation spécifique pour les espaces pastoraux ? Faut-il les inclure dans le domaine public de l'Etat, dans le domaine privé de l'Etat et des collectivités locales ou dans le domaine approprié à titre privatif par les personnes privées, physiques ou morales ?
- comment organiser la gestion des espaces pastoraux et leur mise en valeur (chefferie nomade? associations pastorales?), et comment s'assurer le cas échéant que celles-ci seront respectées ?
- comment reconnaître et garantir les différentes composantes de l'espace pastoral?
- comment organiser et aménager les itinéraires des grandes transhumances ?
- comment établir et garantir des aires de pacage le long des itinéraires des grandes transhumances, constituer des centres pour l'approvisionnement des pasteurs en denrées de première nécessité (produits pharmaceutiques, vétérinaires,) ?
- comment réviser les textes concernant les « campements » qui, devenus pérennes, ont constitué de véritables villages ?
- comment régler, entre paysans sédentaires et pasteurs nomades, les problèmes d'utilisation et d'exploitation des zones fourragères, ainsi que la commercialisation du fourrage ?
- faut-il prévoir des dispositions d'urgence en cas de catastrophe naturelle ? et si oui, lesquelles?

Sur les aspects hydrauliques

Les principales interrogations soumises à l'étude sont :

- pour éviter le surpâturage, faut-il réglementer la fermeture et l'ouverture des forages, ainsi que leurs débits? faut-il réglementer le maillage des puits pastoraux ?
- quelles règles d'utilisation faut-il établir pour la gestion des puits et à qui confier cette gestion (personnes privées ? associations ? coopératives ?
- faut-il prévoir des dispositions d'urgence en cas de catastrophe naturelle ? et si oui, lesquelles ?

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 transversale⁴. 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.

⁴ 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

Le tableau ci-dessous dresse les objectifs et caractéristiques des deux processus.

CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL	
Processus de mise en œuvre du code rural	Processus de décentralisation
1. Objectifs et caractéristiques	
<p>Objectifs. 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. 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"> -en posant un cadre juridique général de gestion des terres et des ressources naturelles qu'elles portent (art.1); -en définissant les terres et les ressources naturelles visées(art.2 à 7); -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); -en créant ou en déterminant les structures chargées de la mise en œuvre du code rural(art.109 à 126); -en déterminant les outils de mise en œuvre du code rural(art.127 à 150). 	<p>Objectifs. 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. La politique de déconcentration /décentralisation repose sur la mise en place de:</p> <ul style="list-style-type: none"> -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 ; -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).

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 Arrondissements et les Arrondissements 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 niveaux 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 Territoriales⁵
- la loi déterminant les principes de la libre administration des Régions, des Départements et des Communes⁶
- la loi portant transfert des compétences aux Régions, Départements et Communes⁷
- et leurs textes d'application⁸.

⁵ Loi 2001-023 du 10 août 2001

⁶ Loi 2002-012

⁷ Loi 2002-013

⁸ 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

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, en ce qui concerne les Autorités décentralisées et de la compétence des Gouverneurs, Préfets et Maires (dans la limite des domaines définis par la loi) en ce qui concerne les Autorités déconcentrées.

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 CoFos et les Secrétariats Permanents du Code Rural.

En effet, faut-il rappeler que la structuration des CoFos et des Secrétariats Permanents du Code Rural et leurs attributions ont été prévus en tenant compte uniquement des départements, arrondissements et communes créés par la loi n° 64-23 du 17 juillet 1964 portant création de Circonscriptions Administratives et de Collectivités Territoriales.

L'absence de directives officielles pour une imbrication du processus du Code Rural et de celui de la décentralisation conduit à demeurer dans la spéculation quant à la manière par laquelle les institutions prévues par les Principes d'Orientation du Code Rural vont pouvoir concrètement exercer leurs attributions dans les entités déconcentrées de l'Etat et au niveau des collectivités territoriales⁹.

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.

⁹ : 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. Ouedrago, 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^{ème} Atelier des COFO, Mai 2004.

Chapitre 2 : L'ORIGINALITE INSTITUTIONNELLE DU PROCESSUS NIGERIEEN : LES COMMISSIONS FONCIERES (COFO) .

I. Rappel du dispositif institutionnel du Code Rural

Le dispositif institutionnel de mise en œuvre du Code Rural repose sur une série d'institutions mises 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.

I. 1. Le Comité National du Code Rural

Il a été institué par l'article 122 de l'ordonnance sur les principes d'orientation du code rural. Il a pour but 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.

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.

I.2. Le Secrétariat Permanent du Code Rural

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 a des attributions administratives et techniques.

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. Le Secrétariat Permanent Régional (Départemental sous l'égide de loi sur la décentralisation de 1964).

Cet organe n'est pas encore fonctionnel. Une fois mis en place sa mission sera de :

- 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.

I.4. Les Commissions foncières

La commission foncière a un rôle essentiel dans la gestion du foncier rural : la commission foncière a une compétence consultative en matière de mise en valeur, de concessions rurales. Elle établit les actes constatant les droits fonciers et contrôle la mise en valeur des terres. 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

II. La COFO : la clé de voûte du système sécurisation foncière

II.1. LA COFO : Un organe collégial à composition adaptée au milieu

Dans l'esprit du législateur, la COFO devrait disposer en son sein tous les acteurs-clés pour la gestion du foncier rural. Ces acteurs relèvent de trois catégories : l'autorité administrative, qui assure la présidence, les services techniques, les autorités coutumières et les représentants des producteurs ruraux¹⁰ . .

¹⁰ Aux termes de l'article 118 de l'ordonnance 93-015 la Cofa est composée des personnalités suivantes le Secrétaire permanent du Code Rural ;

- les chefs des Services Techniques municipaux ou d'arrondissement ci-après : Plan, Environnement, Faune, Pêche et Pisciculture, Élevage, Agriculture, Cadastre et Domaine, Génie Rural,

II.2. LA COFO : Un organe à missions étendues dans le domaine de la sécurisation foncière

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

Tableau : Attributions des COFO/COFOR/COFOB

Les attributions COFO : Département (ancien arrondissement)/commune	Les attributions COFOR : canton/groupement	Les attributions COFOB : village ou tribu
<p><i>Selon article 120 l'OPORC :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - avis obligatoire pour la détermination du contenu de la mise en valeur des terres de l'arrondissement et de la commune ; - avis obligatoire pour toute procédure d'élaboration des concessions rurales pouvant conduire à l'acquisition d'un droit de propriété sur les terres concédées. <p><i>Selon l'article 121 de l'OPORC :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - pouvoir de décision en matière reconnaissance et d'établissement du contenu de droit foncier - pouvoir de transformation des droits de concessions rurales en droit de propriété. 	<p><i>Selon chap3 du décret 97-006 du 10/01/97 : contrôle de la mise en valeur des ressources naturelles du canton ou du groupement</i></p>	<p><i>Selon chap3 du décret 97-006 du 10/01/97 : contrôle de la mise en valeur des ressources naturelles du terroir villageois ou du terroir d'attache des tribus.</i></p>

- un représentant des autres services municipaux ou d'arrondissement lorsque ils sont concernés par l'ordre du jour ;
- les autorités coutumières concernées par l'ordre du jour ;
- un représentant par groupe rural d'agriculteurs, d'éleveurs, de femmes et de jeunes ruraux;
- toute personne dont la présence est jugée nécessaire.

Dans les faits les COFO de villages ou ceux qui sont à des niveaux inter- villageois ont des attributions qui vont largement au-delà du simple contrôle de la mise en valeur des ressources naturelles de leurs espaces respectifs, tels que mentionnés dans le tableau ci-dessus. En général elles exercent les missions suivantes :

- informer, sensibiliser les populations sur la législation et la réglementation en matière de gestion des ressources naturelles rurales ;
- contrôler la gestion locale des espaces communs, notamment les couloirs de passages, aires de pâturages, mares, forêts et d'une manière générale la mise en valeur des ressources naturelles renouvelables ;
- réceptionner les demandes d'enregistrement des droits fonciers au dossier rural ;
- organiser les publicités foncières à travers la tenue des assemblées villageoises de tribus et tous autres moyens adéquats ;
- soumettre les demandes agréées dans le circuit normal de reconnaissance de droits ;
- servir d'interlocuteur de tout partenaire extérieur de développement intervenant dans le terroir.

II.3. LA COFO : Un organe de proximité pour la sécurisation des ressources collectives et individuelles et de contrôle de mise en valeur

- Recensement des ressources naturelles ;
- Sécurisation des espaces pastoraux ;
- Sécurisation foncière (transaction foncières et enregistrement de titres individuels et collectifs)
- Contrôle de mise en valeurs des ressources individuelles et collectives
-

II.4. La COFO : Un lieu de formation continu des décideurs fonciers

(Formation des chefs traditionnels en gestion des conflits)

II.5. La COFO : partenaire de sécurisation foncière des opérations de développement

(Les interventions de la Cofu pour la clarification de la situation foncière des sites d'intervention des projets : exemple ASAPI et PMET)

III. . Les acquis et les limites des COFO

III.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 sur l'ensemble des Départements (36) du 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.

Le tableau (joint en ANNEXE) montre les réalisations des COFO dans leurs divers domaines d'intervention.

III.2. Les limites.

Malgré le bilan très encourageant de la mise en œuvre du processus du Code Rural, il reste que ce dernier face à de nombreuses difficultés qui se situent à différents niveaux, notamment dans l'application des différentes prescriptions par les COFO .

On peut les synthétiser en deux grandes catégories. Les premières sont liées aux imprécisions et lacunes des textes à mettre en œuvre et les secondes sont relatives au rôle des acteurs engagés dans les missions des Cofo.

➤ Les limites d'ordre juridique

A ce niveau il est essentiel de relever que dans le cadre de l'une de ses principales attributions, la délivrance des titres fonciers la COFO est face de dispositions qui peuvent être analysées comme contradictoires, toute 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 déduction de 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 entête : "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"¹¹.

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

➤ **Les limites relatives au rôle des acteurs**

Les principaux acteurs pour la marche du processus du Code Rural en général et l'accomplissement efficace des missions des COFO sont les différentes catégories de membres qui sont au sein de la COFO, mais aussi les partenaires au développement. Les COFO devraient fonctionner comme tout organe administratif de son rang, mais sa composition particulière a fait d'elle un centre de gestion de conflits et d'intérêt.

En effet, il ne faudrait pas perdre de vue que la COFO intervient dans un domaine qui dans les faits où les autorités administratives et dont 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. L'emprise de la chefferie traditionnelle : 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 »¹²

CHAPITRE 3. LES PROPOSITIONS D' ACTIONS POUR ALLER DE L' AVANT

I. Pour la poursuite du processus en général

II. Pour le renforcement des acteurs de proximité.

¹¹ Sur ces aspects, voir SPCR, Rapport du 3^{ème} Atelier National des COFO, Mai 2004, P 18 et Merlet, et autres, Opcit P.9 ;

¹² CNR, Revue sur le foncier Rural, juin 2003.