

REPUBLIQUE DU NIGER
MINISTERE DU DEVELOPPEMENT AGRICOLE
COMITE NATIONAL DU CODE RURAL
SECRETARIAT PERMANENT DU CODE RURAL

***Processus d'élaboration
et de mise en œuvre du Code Rural
au Niger***

**Rapport du Niger à la Conférence Internationale
sur la Réforme Agraire et le Développement Rural
Brésil, Porto Allegre
7-10 Mars 2006**

Janvier 2006

SOMMAIRE

Introduction	3
1. Les diversités du Niger et de ses systèmes de production.....	4
2. Les systèmes agraires au Niger	5
2.1. L'agriculture.....	5
2.2. L'élevage.....	5
2.3. Le système pastoral	5
3. L'évolution des politiques foncières au Niger.....	7
3.1. La période coloniale	7
3.2. La période 1960-1973	7
3.3. La période 1974-1982	7
3.4. La période 1982 à 1993	7
3.4.1. Les débats nationaux de 1982 à 1985	8
3.4.2. La création en 1986 du Comité ad hoc.....	8
3.4.3. La création en 1989 du Comité National du Code Rural	8
3.4.4. La tenue en 1990 du Séminaire national de Guidiguir	8
3.4.5. La Conférence Nationale Souveraine.....	8
4. Le Code Rural, cadre de politique foncière rurale au Niger.....	9
4.1. Contexte	9
4.2. Approche du Code Rural.....	9
4.3. Originalités dans l'approche du Code Rural.....	9
4.4. Contenu de la loi fixant les Principes d'Orientation du Code Rural	10
4.5. Principes clefs soutenant la mise en œuvre du Code Rural	11
4.5.1. Processus à long terme.....	11
4.5.2. Intégration interministérielle et pluridisciplinaire	11
4.5.3. Promotion d'une approche participative	11
4.5.4. La terre n'est pas une ressource comme les autres.....	11
4.5.5. Approche itérative rapprochant règles statutaires et pratiques locales	11
4.5.6. Prise en compte des ressources disponibles	11
4.5.7. Prise en compte du genre	11
4.5.8. Prise en compte des droits des minorités.....	12
4.5.9. Large diffusion des dispositions	12
5. Le bilan de mise en œuvre du Code Rural	13
5.1. Dispositif institutionnel du Code Rural.....	13
5.1.1. Le Comité National du Code Rural	13
5.1.2. Le Secrétariat Permanent du Code Rural	13
5.1.3. Le Secrétariat Permanent Régional	13
5.1.4. Les Commissions foncières.....	14
5.2. Dispositif juridique du Code Rural	15
6. Le Code Rural et l'intégration au processus du développement.....	17
6.1. Code Rural, identité, citoyenneté et justice sociale.....	17
6.2. Code Rural et développement agricole	17
6.3. Code Rural, conflits et rétablissement des situations post-conflits.....	17
6.4. Code Rural et gouvernance	17
6.5. Code Rural et environnement	18
6.6. Code Rural et aménagement du territoire	18
6.7. Schéma d'Aménagement Foncier et politique foncière.....	18
6.8. Code Rural et actes de transactions foncières.....	19
7. Le rôle des divers acteurs dans la mise en œuvre du Code Rural	20
7.1. Le gouvernement central.....	20
7.2. Le gouvernement local	20
7.3. La société civile et le secteur privé.....	20
7.4. Les partenaires techniques et financiers	21
Conclusion	22

Introduction

Au Niger, la terre constitue un atout et une source de richesse pour les familles et les individus. C'est pourquoi l'accès à la terre et aux ressources naturelles est de première importance pour l'amélioration du niveau de vie des populations les plus pauvres. La gestion de la terre est fortement liée à des valeurs culturelles et spirituelles. La propriété et le contrôle sur les fonds confèrent un pouvoir politique très significatif, notamment lorsque les terres sont rares et bénéficient alors d'une valeur ajoutée.

L'interrelation des facteurs sociaux, institutionnels et politiques pour les questions foncières contribue à faire des terres un atout incomparable aux autres. Il ne s'agit jamais d'un simple luxe. La possession d'un fonds par la famille ou la communauté combine à la fois un facteur de productivité avec un investissement et la source de leur identité. Ce mélange de qualités ne constitue pas forcément une contrainte, comme on le constate par l'existence de marchés pour les droits d'usages de la propriété et qui sont une réalité pour de nombreux systèmes fermiers de petite taille régulés par le droit coutumier.

Ainsi, la politique foncière, à travers le Code Rural, exprime tant implicitement qu'explicitement le choix politique concernant la distribution du pouvoir entre l'État, les citoyens et les représentants des gouvernements locaux.

Ce document examine en un premier temps l'importance des politiques foncières et de leurs liens avec certaines questions et politiques connexes. Il retrace l'évolution des politiques et réformes foncières au Niger et résume aussi bien les domaines qui font l'objet d'un consensus que ceux pour lesquels un consensus est encore à rechercher et à construire. Il décrit par la suite les procédés, cadres temporels et institutions associés aux diverses interventions liées à la gestion et aux politiques foncières. Il examine aussi le rôle pouvant être joué dans l'élaboration et la mise en place des politiques par les partenaires techniques et financiers.

Il abordera successivement quatre grandes parties selon les principaux axes suivants :

- Le contexte du Niger sur le plan de ses diversités en matière géomorphologique et démographique, en matière des ressources naturelles et des systèmes de production ;
- L'évolution des politiques foncières de la période coloniale à nos jours ;
- Le bilan de mise en œuvre des recommandations de la Conférence de Praia organisé par le CILSS, aux plans politique, juridique, institutionnel ainsi que sur les aspects relatifs à la décentralisation.
- Les questions foncières émergentes et la prise en compte des intérêts de groupes spécifiques (femmes, jeunes, pasteurs, migrants...) dans les politiques et législations foncières et de Gestion des Ressources Naturelles (GRN).

Il sera abordé pour chacune des questions :

- Les options de politique foncière adoptées et l'état du cadre législatif et institutionnel en matière foncière et de GRN ;
- Les mécanismes d'adoption et de diffusion des politiques et législations foncières et de GRN ;
- Le niveau d'application des textes adoptés.

1. Les diversités du Niger et de ses systèmes de production

Le Niger est un pays enclavé de 1.267.000 Km² 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 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.

La population du Niger a plus que doublé en 24 ans. L'accroissement démographique et la faiblesse de l'intensification des systèmes de production ont pour corollaire une pression foncière accrue et une tendance à l'exploitation minière des ressources.

Les anciennes pratiques culturelles paysannes ne permettent plus d'assurer une reproduction de la fertilité des sols et favorisent le développement de l'érosion hydrique et éolienne. Les surfaces consacrées aux cultures pluviales s'accroissent dans des proportions voisines de la population. 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, un doublement des superficies cultivées en 25 ans, 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. Les problèmes fonciers se posent du fait à la fois de cette crise dans laquelle se trouvent les opérateurs ruraux et de la coexistence de plusieurs systèmes juridiques souvent contradictoires.

2. Les systèmes agraires au Niger

2.1. L'agriculture

La production agricole se pratique sur de petites exploitations familiales cultivées pour l'essentiel selon des méthodes culturales traditionnelles. La taille moyenne des exploitations agricoles est de 5 ha pour environ 12 personnes dont 6 actifs agricoles. Les cultures irriguées sont généralement pratiquées sur des petites superficies. Les périmètres hydro agricoles aménagés ont été conçus pour des parcelles de 0,25 à 0,5 ha dont une famille n'en reçoit en général qu'une.

2.2. L'élevage

L'élevage est caractérisé par les systèmes de production qui symbolisent une diversité culturelle. On distingue principalement les systèmes nomades et transhumants, le système agropastoral et le système périurbain.

Environ 75 % du capital bétail est élevé selon le mode nomade et transhumant, caractérisé par la mobilité des hommes et des troupeaux à la recherche d'eau et de pâturages naturels selon les périodes de l'année. Ces derniers constituent d'ailleurs l'essentiel de l'alimentation du cheptel et sont tributaires d'une bonne pluviométrie. Si le cheptel augmente, la contrainte d'accès au fourrage ne se résout que par l'extension du domaine pâturable et donc une compétition accrue entre éleveurs d'une part, puis entre éleveurs et agriculteurs d'autre part.

2.3 Le système pastoral

Ce système s'étend sur toute la zone nord sahéenne du pays. L'atout principal de ce système est qu'il est le seul à pouvoir exploiter cet immense espace du fait de la mobilité des troupeaux conduits par les pasteurs.

Traditionnellement, les pasteurs nigériens ont de tout temps pratiqué une gestion durable des ressources naturelles à leur disposition, à savoir les sols salés, les ressources fourragères et hydrauliques. Le choix des espèces animales, qui détermine lui-même le mode de vie des pasteurs, est un paramètre important des pratiques de la gestion traditionnelle des ressources naturelles fondée sur l'exploitation de zones complémentaires constituées en terroirs pastoraux et s'inscrivant dans un mouvement pendulaire rythmé par les saisons. Les effets cumulés des maladresses dues à certaines interventions publiques directes, des Projets de développement et des ONG ensuite, les crises écologiques majeures de ces dernières années, en particulier les sécheresses de 1973-1974, 1984-1985, 2004-2005 ont progressivement déstabilisé le fragile équilibre patiemment construit dans le cadre de la gestion traditionnelle des ressources naturelles.

Cette crise a engendré chez les éleveurs des bouleversements majeurs se traduisant par une insécurité foncière, sociale et culturelle. Ceci est illustré par des éléments révélateurs tels que :

- La mobilité qui constituait la base de leur survie s'avère difficile voir fatale ;
- Les pasteurs sont défavorisés dans la compétition foncière en zone agricole pendant que la dégradation de l'écosystème réduit considérablement la capacité de charge de la zone pastorale proprement dite ;
- Les enclaves pastorales de saison des pluies, les forêts classées et même les pistes à bétail ont été progressivement amoindries sinon converties au profit d'activités agricoles ;
- Dans le cadre de la généralisation des cultures de contre saison par les autorités à partir de 1985, de nombreux bas fonds et points d'eau ont été aménagés représentant ainsi plus de 50.000 ha d'où l'élevage est exclu, alors que ces unités avaient toujours constitué des zones de repli salutaire pour le cheptel en saison sèche ; et dans beaucoup de cas même l'accès aux points d'eau et quasi limité ou interdit ;
- La transhumance extra-territoriale, apparue comme une voie de salut à une certaine époque, a révélé ses limites car elle est assortie de risques encore plus graves pour les éleveurs lorsque ceux-ci s'aventurent au delà des frontières nationales.

En votant, après l'indépendance, la Loi N°61-005 du 26 mai 1961 fixant la limite nord des cultures pour éviter une remontée de celle-ci dans la zone à vocation pastorale, le législateur a estimé que toute la bande située au Nord de celle-ci est interdite à l'agriculture sauf pour les productions vivrières de subsistance et les cultures d'oasis. Les dégâts commis par les animaux dans cet espace ne sont pas susceptibles de dédommagement. Mais déjà à cette époque, devant l'insécurité alimentaire entraînée par l'insuffisance des pluies, les pasteurs ont agrandi leurs champs de cultures de subsistance et quelques agriculteurs du Sud ont commencé à installer des champs au Nord de cette limite.

Négligeant, au pire, ignorant les aspects se rapportant à la gestion durable des ressources naturelles, les premières interventions publiques dans le domaine de l'élevage avaient essentiellement des objectifs zootechniques axés sur la santé animale et la lutte contre les grandes épizooties. Suite à ces interventions, les effectifs des troupeaux augmentèrent de façon extraordinaire donnant ainsi une nouvelle dimension à la pratique de l'élevage et à ses rapports avec l'environnement. Ainsi, le programme pour l'année 1951 comportait un important volet de fonçage de puits et de forages de reconnaissance susceptible de permettre une utilisation plus rationnelle des pâturages.

C'est à partir des années 60 que l'on peut déceler la mise en œuvre d'une réelle politique publique d'aménagement de l'espace pastoral. L'élément fondateur de cette politique, axée sur l'hydraulique pastorale, est constitué par les stations de pompage insérées dans un maillage de points d'eau auparavant régulé par les grands puits traditionnels. Malheureusement, l'exploitation des stations de pompage a rapidement engendré une rupture d'équilibre dans la gestion des pâturages. Il a fallu alors élaborer une réglementation spécifique pour préserver et gérer au mieux les ressources fourragères autour de ces stations de pompage.

En tout état de cause, les interventions externes dans le domaine de l'aménagement pastoral, qu'elles soient le fait direct des pouvoirs publics, ou exécutées par des projets ou des ONG interposés, ont créé en zone pastorale une situation fort complexe en matière de gestion des ressources naturelles. Cette gestion, qui donne le sentiment de manquer de cohérence, se révèle en définitive dramatique sinon fatale pour l'économie pastorale traditionnelle, qui, heureusement, conserve toujours sa souplesse et sa capacité d'adaptation. En effet, les pasteurs, économes du milieu, ne se laissent généralement pas enfermer dans le cadre rigide de la logique des interventions des Projets d'Etat.

3. L'évolution des politiques foncières au Niger

3.1. La période coloniale

Pendant la période coloniale, il n'y a pas eu à proprement parler de politique en matière de gestion des ressources naturelles. Elle était en fait « diluée » dans celle du développement du secteur rural en général, laquelle était essentiellement axée sur le développement des cultures de rente telles que l'arachide et le coton destinées à la métropole. Les effets pervers de l'expansion de la culture de l'arachide en particulier ont conduit à une expansion rapide des terres cultivées et à une tendance à la saturation foncière.

3.2. La période 1960-1973

La politique en matière de développement du secteur rural en général s'inscrivait dans la droite ligne de la continuation des options de la période coloniale, à savoir le développement des cultures d'arachide et de coton et l'exploitation des ressources pastorales et animales dans une perspective d'exportation, en l'absence de toute autre source significative de devises pour l'économie nationale. Cependant quelques dispositions législatives et réglementaires ont été prises pour sécuriser les opérateurs ruraux. C'est le cas de la loi N°61-005 du 27 mai 1961 fixant la limite Nord des cultures Elle définit la zone pastorale et interdit la pratique de l'agriculture au-dessus de l'isohyète 350 mm.

3.3. La période 1974-1982

La sécheresse de 1973-1974 a révélé l'incapacité des systèmes de production existants à couvrir de façon durable, les besoins alimentaires du pays. Un effort de maîtrise d'une des ressources les plus fondamentales pour les productions rurales, l'eau, dominera cette période. L'option de réalisation de grands aménagements hydro-agricoles a été prise, en même temps qu'un accent a été mis sur le développement de la productivité des ressources existantes. Il s'agissait en priorité d'assurer l'autosuffisance alimentaire et un effort de colonisation de nouveaux espaces agricoles a été noté créant ainsi les conditions de saturation des terres cultivables.

Autant que le régime de la 1^{ère} République (1960-1974), celui du Conseil Militaire Suprême (1974-1987) a aussi tenté de changer les modes d'attribution des droits de propriété en prenant des mesures qui visaient à améliorer les conditions des paysans sans terre et de ceux détenteurs d'un droit d'usage précaire.

Le Président Seyni Kountché dans son discours du 18 Décembre 1974 fit une déclaration qui jeta le pavé dans la mare, déclaration qui conférait aux paysans sans terre des droits de propriété sur les terres qu'ils cultivaient sans tenir compte des conditions d'acquisition de ces dernières: "A partir de cette déclaration, tout champ déjà exploité à un titre ou à un autre par un exploitant donné, reste et demeure à la disposition permanente dudit exploitant, quel que soit le titre initial qui avait permis à ce dernier de l'acquérir".

En prenant cette mesure, le régime de l'époque voulait certainement assurer aux cultivateurs un maximum de sécurité sur les terres qu'ils cultivaient en les soustrayant des humeurs et abus de certains propriétaires grincheux, prêts à spéculer sur ces mêmes terres qu'ils ne voulaient autrement ni mettre en valeur ni céder.

Les points similaires des deux politiques, celle de la 1^{ère} République et celle du Conseil Militaire Suprême se situaient à deux (2) niveaux :

- la réduction des pouvoirs politiques et économiques des chefs traditionnels ;
- les différentes procédures qu'ils entreprirent pour consolider le droit des détenteurs de droit d'usage et des tenanciers vis-à-vis des propriétaires traditionnels.

3.4. La période 1982 à 1993

C'est la période de remise en cause quasi-permanente des politiques, des stratégies et des programmes antérieurs, et d'adaptation permanente des modèles d'intervention à travers la conduite

de grands débats nationaux ou de réflexions techniques sous la forme de séminaires, dont l'aboutissement final est l'adoption de textes législatifs et réglementaires fixant les axes du développement global et du développement des différents secteurs de l'économie nationale. Ce fut la période la plus active et la plus prolifique dans l'histoire des réflexions en vue d'une gestion durable des ressources naturelles.

3.4.1. Les débats nationaux de 1982 à 1985

On note successivement :

- ✓ la tenue à Zinder en 1982 du Séminaire National sur les stratégies d'intervention en milieu rural ;
- ✓ la tenue à Maradi en 1984 du débat National sur la Lutte contre la Désertification ;
- ✓ la tenue à Tahoua en 1985 du débat national sur l'élevage ;
- ✓ la tenue à Niamey en 1986 d'un atelier national de synthèse sur la GRN.

C'est de ces concertations qu'ont été relevés entre autres, les constats suivants :

- ✓ la rareté des superficies 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 la diminution conséquente des espaces pastoraux ;
- ✓ l'insécurité foncière et les risques de conflits.

A partir de ces constats, les autorités ont jugé nécessaire de mettre en place un cadre dynamique devant amorcer le processus de transformations qualitatives des conditions de production et d'existence des populations. Cette volonté s'est matérialisée par :

3.4.2. La création en 1986 du Comité ad hoc

La création le 29 mai 1986 d'un comité ad hoc chargé de réfléchir sur l'élaboration d'un Code rural traduit la volonté des autorités de l'époque de doter le pays d'un cadre stratégique de réflexion pour une gestion durable des ressources naturelles.

3.4.3. La création en 1989 du Comité National du Code Rural

Au vu de l'importance et de la complexité de sa mission, le comité ad hoc sera érigé en Comité National du Code Rural en 1989 avec pour mandat :

- ✓ de conduire une réflexion d'ensemble sur les systèmes de gestion de l'espace rural dans le cadre d'un développement global et harmonieux ;
- ✓ de proposer un projet de réglementation de la gestion et des modalités d'accès à la terre en vue de la sauvegarde de l'équilibre écologique et d'une rentabilisation des investissements.

3.4.4. La tenue en 1990 du Séminaire national de Guidiguir

Organisé essentiellement pour évaluer la mise en commun des réflexions menées par les comités ad hoc régionaux chargés du processus d'élaboration du Code Rural, ce séminaire national a examiné la première mouture de l'avant projet de loi sur les principes d'orientation du Code Rural. Ce séminaire devrait constituer le dernier tournant dans le processus d'élaboration de ce que devrait être l'Ordonnance N°93-015 portant principes d'orientation du Code rural.

3.4.5. La Conférence Nationale Souveraine

En tant que cadre d'expression de la souveraineté populaire incarné par ses délégués, la Conférence Nationale devrait inscrire au nombre de ses dossiers prioritaires l'examen et l'adoption du projet de textes portant Code Rural. La tâche étant immense eu égard délais impartis à ses travaux, la Conférence versa ce dossier aux urgences des instances de la future transition issues de ses rangs.

4. Le Code Rural, cadre de politique foncière rurale au Niger

4.1. Contexte

Le début des années 90 fut marqué au Niger d'une part par l'avènement d'une démocratie multi partisane et, d'autre part, par l'abandon du projet de société du Parti unique et de toutes les institutions qui l'incarnent. L'avènement en 1991 de la Conférence Nationale Souveraine et du premier gouvernement de transition démocratique qui en est issu, a permis de mieux prendre en compte l'expression légitime des préoccupations du monde rural à disposer d'un cadre réglementaire devant servir de base à la prévention des conflits et à une gestion durable des ressources naturelles.

C'est ainsi que cette période a vu l'adoption de plusieurs textes de nature à promouvoir la gestion des ressources naturelles et celle des conflits liés à leur exploitation. Nous retiendrons à titre illustratif :

- ✓ l'Ordonnance N°92-030 du 8 Juillet 1992 portant "principes directeurs d'une Politique de Développement Rural pour le Niger" dont les principaux axes sont la gestion intégrée des ressources naturelles et l'organisation du monde rural, la participation des populations et la modification du rôle de l'Etat.
- ✓ l'Ordonnance N°93-015 du 02 Mars 1993 portant Principes d'Orientation du Code Rural.

4.2. Approche du Code Rural

Les premiers gouvernements du Niger indépendant ont très vite affirmé la volonté politique de remettre en cause la gestion des terres par la chefferie coutumière et ont créé les conditions de plus large accès des citoyens à la terre. Les sécheresses de 1973 et 1984 ont incité les autorités à formaliser leur vision politique de la gestion des affaires foncières par l'élaboration et l'adoption en 1993 des Principes d'Orientation du Code Rural.

C'est ainsi que se met progressivement en place le Code Rural comme élément fondateur et fédérateur de la politique nationale en matière du foncier rural au Niger. Les principaux axes de cette politique sont :

- (i) la sécurisation foncière des acteurs ruraux,
- (ii) l'organisation du monde rural,
- (iii) la promotion d'une gestion durable des ressources naturelles
- (iv) l'aménagement du territoire.

Fruit d'un développement social et politique, le Code Rural est le produit des larges concertations ayant permis, du village jusqu'au niveau national, l'expression des légitimes préoccupations des populations nigériennes. Il se présente comme un processus pragmatique et itératif organisé autour d'un dispositif juridique et d'un dispositif institutionnel.

- ✓ Le dispositif juridique regroupe l'ensemble des textes législatifs et réglementaires, de portée nationale ou locale, en matière de gestion des ressources naturelles ;
- ✓ Le dispositif institutionnel est fondé sur l'ensemble des institutions de mise en œuvre de la politique foncière, depuis le village jusqu'au niveau national, qui ont à charge de mettre en œuvre et de contrôler les règles établies. Leur composition prend en compte, selon le niveau, autorités administratives et coutumières, services techniques de l'Etat, société civile et représentants des utilisateurs des ressources naturelles.

4.3. Originalités dans l'approche du Code Rural

L'originalité du Code Rural réside dans la complémentarité des deux dispositifs qui, grâce aux jeux des passerelles solidaires, agissent comme les deux charpentes d'une échelle qui soutiennent l'édifice.

La deuxième particularité du processus du Code Rural est son caractère itératif et participatif qui permet à l'ensemble des acteurs qui interviennent dans la GRN de pouvoir agir sur son déroulement.

La troisième particularité est qu'en créant les conditions de sécurisation des opérateurs ruraux et de gestion durable et équitable des ressources naturelles, le Code Rural contribue à apporter des solutions locales à des préoccupations locales. Il relève dès lors d'une très forte demande sociale des populations.

Aussi, le principal défi à relever pour l'Etat du Niger est de continuer à mobiliser les ressources matérielles et financières nécessaires au fonctionnement du processus qui, avec l'avènement de la décentralisation, devra donner la preuve de ses capacités à s'adapter et à montrer son rôle de pionnier et d'école d'apprentissage de la bonne gouvernance locale en matière de gestion des ressources naturelles.

4.4. Contenu de la loi fixant les Principes d'Orientation du Code Rural

Le Code Rural est un véritable instrument devant définir le statut des terres et servir de cadre juridique susceptible de permettre une gestion d'ensemble de toutes les composantes de l'espace rural à savoir les terres, les ressources végétales, les ressources animales et les ressources en eau.

La Loi portant Principes d'Orientation du Code Rural, en tant que cadre juridique de référence et d'organisation, se fonde sur la clarification et la reconnaissance des droits et devoirs, les obligations et sanctions, les niveaux de compétence et de recours. Elle est avant tout un instrument privilégié de développement et porte en elle le sceau d'une véritable volonté politique.

Elle fixe le cadre juridique des activités agricoles, sylvicoles et pastorales dans la perspective 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. Ce texte a prévu des institutions chargées de la mise en application du Code Rural.

Le Code Rural, en tant qu'expression de la politique foncière nationale, se situe au centre économique et social de la vie du pays. Il définit les principes et règles gouvernant les droits de propriété sur le fonds et les ressources naturelles qu'il contient, ainsi que les moyens légaux d'accès et d'usage, la validation, et le transfert de ces droits. Elle décrit les conditions pour lesquelles l'usage et le développement du fonds peuvent avoir lieu, sa gestion, telle que la façon dont les règles et procédures peuvent être définies et mis en place, et la façon dont ces droits sont gérés et ratifiés. Une telle politique détaille les structures en charge de l'application de la législation, la gestion foncière et l'arbitrage des conflits. Une politique foncière est généralement incluse dans les textes émis par le gouvernement, et est développée par la législation, les décrets, les règles et règlements qui gouvernent les institutions établies pour l'administration des terres, la gestion des droits fonciers et l'aménagement du territoire.

C'est à partir de 1994 que le processus de mise en place du dispositif institutionnel s'est accéléré avec l'implantation et le renforcement des capacités des commissions foncières (Cofo). Les attributions générales des Cofo concernent la sécurisation juridique des producteurs ruraux et la prévention des conflits à travers :

- ✓ un contrôle de la mise en valeur et de l'état des ressources naturelles renouvelables ;
- ✓ la vulgarisation des textes en la matière dans leur ressort ;
- ✓ la délivrance des titres fonciers sur des terres individuelles ou indivises ;
- ✓ la délivrance des titres de droit d'usage prioritaire aux pasteurs sur leurs terroirs d'attache ;
- ✓ le recensement et la délimitation des ressources communes (couloirs de passage du bétail, enclaves pastorales et autres aires de pâturage, forêts, points d'eau publics, etc.) ;
- ✓ la préparation des concessions rurales ;
- ✓ la participation à l'établissement des schémas d'aménagement foncier ;
- ✓ le constat par écrit des transactions foncières (vente, donation, détention coutumière, location, prêt, gage coutumier).

4.5. Principes clefs soutenant la mise en œuvre du Code Rural

4.5.1. Processus à long terme

Le processus du Code Rural est une démarche qui s'inscrit sur le long terme et introduit des changements législatifs et la création de nouvelles structures chargées de l'administration et de la gestion foncière au Niger. En conséquence, le gouvernement, les donateurs et les autres groupes impliqués dans le soutien à ce processus doivent être disposés à adopter et à s'impliquer dans une approche stratégique sur le long terme.

4.5.2. Intégration interministérielle et pluridisciplinaire

En créant le Comité National du Code Rural, le gouvernement du Niger a reconnu que les problèmes fonciers sont pluridisciplinaires et impliquent la participation de différents ministères et institutions. Bâtir un cadre commun d'analyse est nécessaire pour parvenir à un consensus sur les réformes nécessaires et aboutir ainsi à des solutions pertinentes et efficaces.

4.5.3. Promotion d'une approche participative

De nombreux détenteurs d'intérêts souvent divergents sont impliqués dans les débats sur la gestion foncière. Le Code Rural s'efforce d'écouter et d'engager la conversation avec les différents acteurs, de comprendre les divers enjeux, en leur fournissant une plate-forme de discussion des choix politiques.

4.5.4. La terre n'est pas une ressource comme les autres

La terre n'est pas une ressource comme les autres. C'est un patrimoine commun de la nation. Le Code Rural prône une utilisation sage de la terre. Les caractéristiques de la terre sont très variables, notamment au niveau de sa qualité, de sa valeur, de sa vulnérabilité face à la dégradation. La politique foncière doit prendre en compte ces différents facteurs, afin d'aboutir à des règles et des procédures sur mesure.

4.5.5. Approche itérative rapprochant règles statutaires et pratiques locales

Pour éviter un écart entre les règles légales et la pratique foncière, le processus du Code Rural s'inspire de la « pratique-terrain » des commissions foncières et acteurs ruraux. Les changements législatifs sont plus efficaces lorsqu'ils reconnaissent et soutiennent des changements sociaux plus larges, qui entraîneront eux-mêmes l'acceptation des orientations gouvernementales. Ainsi, de nouvelles dispositions législatives doivent prendre en compte la variété des pratiques foncières actuelles et viser à leur adaptation progressive plutôt qu'à leur suppression pure et simple.

4.5.6. Prise en compte des ressources disponibles

Une évaluation est toujours faite entre la mise en place optimale de structures adaptées et le processus de réforme foncière, afin que les coûts soient abordables. De même, il semble plus sensé de se concentrer sur les zones prioritaires plutôt que d'essayer de couvrir l'ensemble du pays simultanément. D'où, entamée depuis 1994, la mise en place progressive des commissions foncières.

4.5.7. Prise en compte du genre

Le Code Rural ne se contente pas seulement de réaffirmer le principe d'égalité entre hommes et femmes dans l'accès aux ressources foncières, il insiste dans la nécessité de voir les femmes s'impliquer activement dans la constitution et l'animation des commissions foncières. Le Code Rural fait de la participation de la femme une obligation dans la composition des commissions foncières. Les réformes légales touchant aux droits des femmes ne sont pas susceptibles de changer leur situation dans les zones rurales, si des mesures parallèles permettant la promotion et la prise de conscience de tels changements légaux et le soutien aux femmes se battant pour leurs droits ne sont pas mises en place.

4.5.8. Prise en compte des droits des minorités

Les mesures permettant d'offrir la sécurité juridique nécessaire aux groupes minoritaires sont basées sur le respect des règles coutumières et des régimes fonciers existants. C'est le cas de la reconnaissance pour les pasteurs de l'usage collectif des ressources pastorales, du droit d'usage prioritaire sur les terroirs d'attache et de la mise en route du processus d'élaboration des textes spécifiques au pastoralisme

4.5.9. Large diffusion des dispositions

Le langage et la terminologie des textes légaux peuvent être un obstacle majeur. Une aide est donc nécessaire pour traduire les nouvelles dispositions dans les langues locales dans des termes appropriés. Cependant, compte tenu du haut taux d'analphabétisme parmi la population rurale, en particulier chez les femmes, des moyens non écrits de communication (radio, ateliers, pièces de théâtre, etc.) sont requis pour informer tous les intéressés des changements législatifs et de leurs implications.

5. Le bilan de mise en œuvre du Code Rural

5.1. Dispositif institutionnel du Code Rural

Le dispositif institutionnel est fondé sur l'ensemble des institutions de mise en œuvre de la politique foncière depuis le village jusqu'au niveau national qui ont à charge de mettre en œuvre et de contrôler les règles établies. 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.

5.1.1. Le Comité National du Code Rural

Il a été institué par l'article 122 de l'Ordonnance fixant Principes d'Orientation du Code Rural. Il a pour but l'élaboration, la vulgarisation et le suivi de l'application de ces principes. Il joue le rôle de l'organe délibérant par rapport au Secrétariat Permanent qui est la structure exécutive.

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. Sont ainsi membres 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.

5.1.2. 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.

Il entre autres 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.

Le Secrétariat Permanent du Code Rural, en plus du Secrétaire Permanent renferme aujourd'hui les services suivants :

- Le Service juridique
- Le Service de Suivi Evaluation des commissions foncières
- Le Service Formation
- Le Service Cartographie et Système d'Informations Géographiques
- Le Centre de Documentation

En termes de ressources humaines, en plus du personnel auxiliaire, le SPCR dispose de :

- Deux agronomes
- Un vétérinaire
- Un agropastoraliste
- Un cartographe
- Un juriste
- Un conseiller technique agricole
- Un assistant technique de la coopération française
- Vingt-deux « Appelés du Service Civique National » dont des agronomes, des géographes, des juristes, des sociologues et des psychologues.

5.1.3. Le Secrétariat Permanent Régional

Dans le cadre de la mise en œuvre du Code Rural, l'Etat est en train de parachever la mise en place des commissions foncières au niveau des départements et bientôt au niveau des communes. L'étape actuelle du processus exige la mise en place des Secrétariats Permanents au niveau de chaque

région pour rendre encore plus lisibles les différents actes de sécurisation foncière délivrés par les cofo à travers leur prise en compte dans un Schéma global d'Aménagement Foncier.

Le Schéma d'Aménagement Foncier (SAF) est considéré comme « l'outil idoine de gestion des ressources naturelles et de sécurisation des opérateurs ruraux et des espaces communautaires ».

En effet, toutes les actions vont être orientées vers l'identification des membres de ces différents organes décisionnels. Un accent particulier sera mis sur la recherche des représentants des groupes souvent marginalisés que sont les femmes, les jeunes, les pasteurs transhumants qui, faute d'être organisés ou facilement mobilisables, sont généralement oubliés par les projets et les programmes. Ceci est d'autant plus important surtout en ce qui concerne la matérialisation par les COFO des différentes zones de ressources agricoles, pastorales, sylvicoles, etc. et leur intégration dans les Schémas d'Aménagement Foncier.

La mise en place des Secrétariats Permanents Régionaux est une étape nouvelle mais extrêmement importante dans le processus du Code Rural au Niger. La mission du Secrétariat Permanent Régional du Code Rural sera de :

- 1 assurer la supervision, le suivi et l'encadrement des Cofos départementales et communales ;
- 2 suivre la tenue du Dossier Rural au niveau des Cofos 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. ;
- 3 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 ;
- 4 former les Cofos à l'utilisation des instruments informatiques et cartographiques ;
- 5 cartographier les différents espaces selon la classification définie ainsi que tous les actes de sécurisation délivrés par les Cofos de base; ce qui va permettre un meilleur suivi au niveau régional ;
- 6 contrôler les modalités de mise en valeur des ressources naturelles, condition *sine qua non* pour conserver les titres de propriétés, etc.

5.1.4. Les Commissions foncières

La commission foncière a un rôle essentiel dans la gestion du foncier rural : elle 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.

L'expérience de la commission foncière est très favorablement accueillie par les populations et les techniciens des départements et communes. De par ses missions, la commission foncière joue un grand rôle dans la sécurisation foncière. Il est donc évident que la mise en place des commissions foncières sur tout le territoire national est une condition impérative d'une bonne mise en œuvre des Principes d'Orientation du Code Rural.

Au 31 Décembre 2005, trente quatre (34) commissions foncières départementales ont été mises en place depuis le début du processus sur les trente six (36) départements que compte le pays.

Dans l'optique de tester le dispositif des Cofos dans les pré-communes d'avant la décentralisation, il a été mis en place, en collaboration avec les projets PADL Mayahi et PADL N'guigmi et sur financement du PNUD, douze (12) commissions foncières pré-communales dans les huit (8) pré-communes de Mayahi dans la région de Maradi, trois (3) pré-communes de N'guigmi et la pré commune de Bosso, dans la région de Diffa. L'année 2006, verra au niveau communal l'installation de quatre-vingt (80) Cofos ce qui laisse penser que l'installation de toutes les Cofocoms pourrait se faire en moins de cinq ans.

Au niveau des villages et tribus, il a été mis en place, à ce jour, environ mille cinq cents (1.500) commissions foncières de base sur un total d'environ douze mille villages et tribus que compte notre pays, soit un taux de couverture nationale de 12,5 %.

Tableau 1 : Récapitulatif de la mise en œuvre sur le plan institutionnel

Niveau	Structure	Composition	Prévisions	Réalisations	Mission
Nation	CNCR	✓ Ministres	1	1	✓ Elaboration des textes
	SPCR	✓ Hauts cadres	1	1	✓ Supervision
Région	SPR	✓ Fonctionnaires	8	0	✓ Elaboration SAF ✓ Supervision Cofodép.
Département	COFOD EP	✓ Fonctionnaires ✓ Chefs traditionnels ✓ Société civile ✓ Opérateurs ruraux	36	34	✓ Supervision Cofocom ✓ Tenue Dossier Rural
Commune	COFOC OM	✓ Fonctionnaires ✓ Elus locaux ✓ Chefs traditionnels ✓ Société civile ✓ Opérateurs ruraux	265	12	✓ Supervision cofob ✓ Tenue Dossier Rural
Village & tribu	COFOB	✓ Chefs traditionnels ✓ Populations	12 000	1 500	✓ Contrôle de mise en valeur des RN ✓ Délivrance actes de transactions

5.2. Dispositif juridique du Code Rural

Depuis l'adoption de l'Ordonnance portant Principes d'Orientation du Code Rural, beaucoup de textes législatifs et complémentaires ont été élaborés et adoptés.

Il s'agit notamment :

- de l'Ordonnance N°93-014 du 2 Mars 1993 modifiée par la loi N°98-041 du 7 Décembre 1998 portant régime de l'eau;
- de l'Ordonnance N°96-067 du 9 Novembre portant régime des coopératives rurales ;
- de la Loi N°98-042 du 07 Décembre 1998 portant régime de la pêche.
- de la Loi N°2004-040 du 08 Juin 2004 portant régime forestier ;
- de la Loi N°2004-050 du 22 Juillet 2004 fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger ;
- du décret N°96-430/PRN/MAG/EL du 9 Novembre 1996 déterminant les modalités d'application de l'Ordonnance N°96-067 du 9 Novembre portant régime des coopératives rurales ;
- du décret N°97-006/PRN/MAG/EL du 10 Janvier 1997 portant réglementation de la mise en valeur des ressources naturelles ;
- du décret N°97-007/PRN/MAG/EL du 10 Janvier 1997 fixant le statut des terroirs d'attache des pasteurs ;
- du décret N°97-008/PRN/MAG/EL du 10 Janvier 1997 portant organisation, attributions et fonctionnement des institutions chargées de l'application des Principes d'Orientation du Code Rural ;
- du décret N°97-367/PRN/MAG/EL du 2 Octobre 1997 portant modalités d'inscription des droits fonciers au dossier rural ;
- du décret N°97-368/PRN/MHE du 2 Octobre 1997 portant modalités d'application de l'Ordonnance N°93-014 du 2 Mars portant régime de l'eau ;
- de 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.

En plus, plusieurs autres chantiers d'élaboration des textes complémentaires du Code Rural ont été ouverts dont :

- des textes législatifs et réglementaires relatifs à l'élevage et au pastoralisme ;
- des textes complémentaires à la Loi portant régime forestier ;
- deux projets de Loi et Décret d'application sur les modalités de gestion des domaines de l'Etat et des collectivités;
- deux projets de Loi et Décret d'application sur les procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- deux projets de Loi et Décret d'application sur les concessions rurales et les contrats d'exploitation.
- Un projet de Loi sur le statut juridique et les modes de gestion des terres aménagées par la puissance publique

6. Le Code Rural et l'intégration au processus du développement

6.1. Code Rural, identité, citoyenneté et justice sociale

L'accès à des procédures légales et équitables représente une attente légitime associée à la citoyenneté. Au Niger, les pasteurs ont des régimes distincts d'exploitations foncières basés sur leur culture et attribuant des droits collectifs sur les fonds et territoires. Les mécanismes permettant aux pasteurs de faire respecter leurs droits fonciers sont donc importants pour leur survie culturelle ainsi que pour la promotion de l'équité et la protection de leur environnement immédiat.

6.2. Code Rural et développement agricole

Les politiques foncières sont fortement liées aux politiques agricoles et économiques. Assurer un accès sécurisé aux terres est donc une condition nécessaire pour encourager l'investissement et l'amélioration des terres.

L'attribution de titres de propriété n'est pas toujours la façon la plus efficace d'assurer un bon système d'exploitation foncière et ne crée pas non plus d'investissements et de productivité. Cependant même si la propriété de la terre est acceptée de façon coutumière et sans écrit, sans que ce titre ne soit incertain, la nécessité de recourir aux actes de sécurisation se fait de plus en plus sentir.

6.3. Code Rural, conflits et rétablissement des situations post-conflits

La croissance de la population et les circonstances économiques changeantes peuvent faire augmenter la compétition pour les terres. Cette compétition est généralement arbitrée par les règles des modes d'exploitation foncière de la société, développés pour correspondre aux mouvements sociaux, économiques et politiques.

La résolution des conflits fonciers soulève les questions de gouvernance et d'harmonie sociale, ainsi que les garanties d'exploitations des terres. La résolution des requêtes entourant les conflits fonciers est un pré requis pour tout programme d'inscription des terres (titres fonciers) afin d'éviter de nouvelles disputes ou des conflits répétés. On constate que les mécanismes classiques de résolution des conflits sont faibles, inefficaces et souvent inaccessibles à la population rurale et n'offrent qu'une piètre compréhension du système local de droits fonciers.

Le Code Rural reconnaît de plus en plus le besoin de renforcer les mécanismes de résolution des disputes et de faire usage de techniques alternatives pouvant être basées sur les structures et les pratiques locales. La création de tribunaux fonciers spécialisés est une option désormais envisagée par la réforme du système judiciaire au Niger.

6.4. Code Rural et gouvernance

Les commissions foncières désignées comme les systèmes officiels d'exploitation et de gestion des fonds gagnent de plus en plus en légitimité aux yeux de la population parce que les règles et procédures de gestion du foncier sont perçues comme s'adaptant aux façons coutumières de gérer les terres.

Pour tenir compte du risque de corruption des membres des commissions foncières notamment ceux relevant du personnel du gouvernement, des autorités traditionnelles ou des membres élus du conseil communal et tenter de minimiser ce risque, il a été établi des mécanismes de contrôle des procédures grâce notamment à la dissémination de l'information au public. L'application de ces mécanismes de contrôle est d'autant plus facile que l'accès public aux documents et aux réunions, la publicité des titres avant l'inscription au Dossier Rural et un système d'appels permettant de contester des requêtes sont des éléments essentiels d'un système transparent ; les gouvernements locaux ayant généralement un certain pouvoir sur la gestion des terres et des ressources naturelles.

Le Code Rural est en train d'harmoniser son processus avec les pouvoirs et responsabilités des institutions locales. Il ne perdra pas de vue qu'il existe cependant un risque que la décentralisation rende les questions foncières plus politiques et renforce les pouvoirs d'une élite locale sur les ressources naturelles.

Le Code Rural saisit le processus de la décentralisation comme une excellente occasion pour aller vers une plus grande gestion foncière locale, rapprochant ainsi la résolution des conflits des parties prenantes, et assurant un examen minutieux de la façon dont les terres et les revenus qui en sont tirés sont gérés.

6.5. Code Rural et environnement

En plus de la gestion équitable des ressources naturelles, le Code Rural se propose d'agir contre une dégradation de l'environnement. Des droits clairs et transparents, des règles efficaces définissant l'accès et réglementant l'usage des terres et des ressources naturelles sont nécessaires pour assurer une gestion à long terme des ressources naturelles. Les régimes de propriété commune ou coutumiers, lorsqu'ils existent, peuvent permettre des décisions de gestions locales concernant la terre et permettant de définir les priorités quant aux besoins de la communauté, les valeurs culturelles et une protection à long terme de l'environnement.

Par ailleurs, certaines ressources doivent être protégées de l'usage excessif pour préserver la diversité biologique (faune, flore, régions boisées, etc.), réduire les risques liés à l'érosion (pentes raides, rives) et fournir des espaces communs publics (parcs, zones sauvages protégées autour des villes).

Ayant, depuis les indépendances, imposé, à travers par exemple la Loi portant régime forestier, une politique de stricte exclusion, le gouvernement réalise désormais par le biais du Code Rural la nécessité d'une implication active des populations et de leurs communautés à la gestion des diverses zones protégées par la mise en place d'une approche collective avec les populations rurales.

6.6. Code Rural et aménagement du territoire

Une rapide croissance urbaine conjuguée à une expansion de l'agriculture donne inévitablement naissance à divers problèmes liés à la gestion du territoire. Le Code Rural propose l'élaboration des Schémas d'Aménagement Foncier pour surmonter les conséquences de l'absence de plans d'occupation des sols en donnant des lignes directrices pour minimiser les conséquences néfastes d'édifices mal situés, de la perte d'espaces verts et du besoin de réserver des terres pour le développement d'infrastructures.

Les communautés locales pourront ainsi être encouragées à élaborer leurs propres plans d'occupation des sols, reflétant leur propre volonté d'améliorer la gestion et la productivité des ressources de leur territoire.

6.7. Schéma d'Aménagement Foncier et politique foncière

Le Code Rural dit qu'il est institué dans chaque région un document cadre dénommé « Schéma d'Aménagement Foncier ». Le SAF a pour objet de « préciser les espaces affectés aux différentes activités rurales ainsi que les droits qui s'y exercent ». Il est donc un outil d'orientation, qui doit faciliter les choix à faire localement dans le respect des orientations et dispositions nationales et de la dynamique globale de développement.

Dans une logique de décentralisation, la légitimité du SAF doit venir du terrain, pour que tous les acteurs se sentent impliqués dans « *les prises de décisions et la gestion des décisions prises* ». En effet la non ou la mauvaise implication des acteurs directement concernés par la mise en valeur des ressources naturelles rurales peut entraîner des difficultés qui compromettent tous les efforts de gestion entrepris.

Les résultats attendus du SAF seront multiples ; il permettra entre autres de :

- 1 visualiser les dynamiques de mise en valeur ;
- 2 faciliter les prises de décisions sur des bases légales aux différents niveaux (national, régional, départemental, communal et local) ;
- 3 créer un espace/temps de débats sur la gestion des ressources naturelles rurales ;
- 4 responsabiliser les acteurs dans les prises de décisions et l'application des décisions prises ;
- 5 traduire localement les modalités de mise en œuvre des orientations nationales

6.8. Code Rural et actes de transactions foncières

La mise en place de systèmes pour l'attribution des titres de propriété peut faire augmenter le sentiment d'insécurité et d'iniquité lorsque les procédures permettent l'intervention des politiciens en faveurs d'individus aisés financièrement. L'attribution de titres de propriété peut augmenter les difficultés pour les gens pauvres lorsque les droits sont complexes et que l'information sur les procédures, les coûts et l'accessibilité révèle que les groupes plus vulnérables n'ont pas accès à ce processus. Cela ne signifie toutefois pas que l'attribution de titres de propriété n'est jamais utile.

Le Code Rural a introduit un dispositif très simple et accessible à tous tel que la reconnaissance et la formalisation par les Cofos de différentes formes de transactions foncières. Ce dispositif marche bien et joue un grand rôle dans la prévention des conflits et dans les marchés fonciers en pleine évolution.

Pour éviter la lourdeur d'une gestion centralisée qui serait inopérante, un certain degré de subsidiarité aide à effectuer une gestion plus efficace de la terre et de ses ressources naturelles puisque l'expertise la plus poussée sur les droits fonciers se situe au niveau local.

L'utilisation des nouvelles technologies peut améliorer la qualité et l'efficacité des systèmes d'informations fonciers et ces technologies sont considérées comme des outils faciles à utiliser. Le Système de Positionnement Global (GPS) et le Système d'Information Géographique (SIG) peuvent aider à faire des cartes des territoires, à moindre coût. De même, l'établissement de la cartographie des villages et communautés, combinée avec l'utilisation des systèmes coutumiers de gestion foncière peut diminuer les coûts tout en créant un outil utile pour l'élaboration des plans d'occupation des sols et la gestion des disputes locales.

Lors de l'établissement de ces droits, les modes de régulation, les normes et valeurs, les autorités et les mécanismes d'arbitrage doivent être pris en compte. Des procédures pour la validation légale par les autorités locales des contrats écrits par les fermiers aident actuellement à formaliser les transactions foncières.

7. Le rôle des divers acteurs dans la mise en œuvre du Code Rural

Compte tenu des répercussions des politiques foncières sur de multiples secteurs, le processus de mise en œuvre du Code Rural a été voulu participatif. Le Code Rural offre une occasion extraordinaire de mettre ensemble des partenaires ayant des intérêts souvent divergents : l'Etat, les opérateurs ruraux, la chefferie traditionnelle, les projets et les partenaires techniques et financiers.

7.1. Le gouvernement central

Les droits fonciers et les droits de propriété constituent les bases de l'édification d'une bonne gouvernance pour tout gouvernement quel qu'il soit. La garantie d'un partage juste et en toute sécurité des droits fonciers se situe au cœur même de la vie économique, sociale et politique. La fonction régaliennne de l'Etat est assumée dans le processus à travers l'implication d'un nombre important de ministres aux activités du Comité National du Code Rural, le Secrétariat Permanent du Code Rural, la mise à disposition à tous les niveaux d'un secrétariat permanent ainsi que la garantie de la disponibilité des agents de l'Etat à appuyer les structures du Code Rural.

L'élaboration et l'adoption des textes législatifs et réglementaires incombent à l'Etat dans le processus du renforcement du cadre juridique. De plus, l'Etat du Niger est le principal acteur en matière de financement du processus. Le budget national inscrit chaque année une part substantielle en appui au financement.

7.2. Le gouvernement local

Le processus de décentralisation actuel crée, pour les gouvernements locaux, de nouveaux rôles qui consistent à appuyer les efforts de participation à la formulation de politiques et à la mise en place de systèmes de gestion des terres peu coûteuses. Afin de traiter les questions foncières de façon constructive et de minimiser les conflits, il faut que les réactions soient adaptées à l'échelon local et qu'il existe un cadre légal suffisamment souple pour régler les aspects hétérogènes des situations locales, ce qui fait du gouvernement local un partenaire naturel en matière de politiques foncières. Toutefois, la législation doit établir et appliquer des mesures de contrôle adéquates afin d'assurer l'impartialité des autorités locales et de garantir que leurs décisions sont conformes aux politiques nationales.

7.3. La société civile et le secteur privé

Il existe une grande variété de groupes ayant des intérêts d'ordre foncier, soit en tant qu'utilisateurs directs, ceux qui désirent obtenir l'accès aux terres, ou soit en tant que professionnels, comme les associations des agriculteurs, des éleveurs, des pêcheurs, des apiculteurs, des exploitants de bois. Afin de connaître leur opinion, le Code Rural collabore avec eux en leur fournissant une plate-forme pour discuter des propositions de changements aux politiques et aux interventions envisagées, pour identifier les priorités et pour réfléchir aux répercussions à long terme d'un plan d'action particulier.

Aujourd'hui, la consultation participative est largement utilisée dans le processus d'élaboration de nombreux textes complémentaires du Code Rural. Il est essentiel pour le processus du Code Rural de bien présenter le processus et de montrer qu'il est transparent afin de donner une plus grande légitimité aux nouvelles politiques et d'éviter des accusations voulant qu'un groupe d'intérêts s'en soit emparé.

Le secteur privé et les groupes de la société civile ont des façons différentes d'influencer le processus en matière de politiques, qui sont davantage liées aux réseaux personnels informels qu'à la qualité de l'argumentation et l'importance du membership.

A travers les commissions foncières ou les nombreuses occasions qui leur sont offertes (ateliers, missions de sensibilisation, etc.), les groupes de la société civile et les collectivités locales peuvent non seulement participer à l'élaboration des politiques, mais ils doivent aussi s'engager à surveiller et à examiner la façon dont fonctionnent les règles, les structures et les procédures mises en place. La surveillance et l'évaluation externes, la recherche qui y est associée, la société civile, le secteur privé

et les bénéficiaires peuvent des instruments extrêmement puissants pour rendre les politiques plus efficaces en surveillant leur mise en application.

7.4. Les partenaires techniques et financiers

Au Niger, les partenaires techniques et financiers appuient ce processus, sans forcer le pas, en offrant des subventions d'aide lors des étapes coûteuses de préparation et de mise en application des réformes conçues de façon consensuelle.

En plus de leurs contributions sur le plan financier, le Niger considère que les partenaires techniques et financiers constituent des réservoirs de compétences et d'expériences susceptibles d'enrichir le processus sur le plan technique et méthodologique. De par cette ouverture, les PTF (bailleurs de fonds, projets et ONG) sont autant que les citoyens nigériens porteurs du projet Code Rural au Niger.

Les partenaires participent en outre au processus de suivi et d'évaluation de l'ensemble du processus selon des mécanismes mis en place par le gouvernement.

Au cours de l'année 2005 par exemple, le Secrétariat Permanent a noué des relations de partenariat étroit dans le cadre de l'appui technique ou financier avec des partenaires divers à travers différents instruments de coopération.

Au titre de l'année 2006, les contributions financières des partenaires à la mise en œuvre de la politique foncière sont estimées ainsi qu'il suit :

Partenaires	Instruments d'intervention	Montant total	%
Etat	Budget national	530 000 000	35,3
Collectivités territoriales	Budgets locaux	50 000 000	3,3
FED	ASAPI, ECOPAS, PASEP	230 000 000	15,3
PNUD	PADL Mayahi et N'guigmi	10 000 000	0,7
DANIDA	ADDR	60 000 000	4,0
France	POLSECAL, PSSP, FCP, PSEAU, Assistance technique	45 000 000	3,0
Allemagne	Programme LUCOP, DED	20 000 000	1,3
Suisse	PASEL, PADEL, CADEL, PREDEC	65 000 000	4,3
Care	Projet Pastoral Diffa, Babban Raffi	15 000 000	1,0
IDA	PAC, PIP II	130 000 000	8,7
BAD	PADL Diffa, PMET, PADAZ, PAFN	110 000 000	7,3
Autres		235 000 000	15,7
Total		1 500 000 000	100,0

Conclusion

Au final, on constate que le cadre juridique de la gestion des ressources naturelles, est soumis à diverses logiques. Celles-ci se manifestent, du point de vue des règles applicables, par la coexistence du droit coutumier avec le droit musulman et le droit dit moderne. C'est cette superposition d'options que tente de régler le Code Rural avec la mise en application de l'Ordonnance N°93-015 portant Principes d'Orientation du Code Rural. Comme elle l'a prévu dans une de ses dispositions, cette Ordonnance est constamment et progressivement complétée par d'autres textes législatifs et réglementaires pour ensemble constituer le Code Rural.

La mise en place et l'animation des commissions foncières en tant que cheville ouvrière de mise en œuvre du dispositif constitue la particularité de la démarche du Niger qui crée les conditions nécessaires pour une bonne articulation entre le dispositif législatif et le cadre opérationnel de mise en œuvre, chacun profitant des acquis de l'autre.

On remarque au Niger une forte adhésion de la population au processus du Code Rural parce qu'il est porteur de sécurisation des droits et de gestion participative des ressources naturelles. Ce processus mérite d'être encouragé et poursuivi à travers la décentralisation administrative et une plus grande implication de la société civile.

Depuis le début des années 80, la législation est devenue plus abondante. La prise de conscience des enjeux de la gestion des ressources naturelles, l'émergence de l'idée de la gestion décentralisée et de la responsabilité des populations en cette matière ont provoqué l'adoption d'instruments juridiques majeurs, au premier rang desquels l'Ordonnance N°93-015.

L'élaboration des textes concerne également la décentralisation, considérée désormais comme un support institutionnel de la gestion des ressources naturelles. De nouveaux textes ont été adoptés par l'Assemblée Nationale notamment ceux relatifs aux principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes, au transfert de compétences de l'Etat aux régions, départements et communes ainsi que leurs ressources. Ces lois semblent avoir capitalisé l'expérience acquise et prévoient un plus grand rôle pour les collectivités locales en matière de gestion de ressources naturelles.

Les changements en cours depuis l'adoption de la loi d'orientation du Code Rural permettent d'évoquer certains acquis qui peuvent et doivent surtout être capitalisés :

- le premier de ces acquis est indéniablement le contexte démocratique actuel qui repositionne formellement l'Etat et la société civile dans leurs rôles et responsabilités respectifs ;
- l'émergence et le développement du mouvement associatif consécutif à l'ouverture socio-politique. Il s'agit principalement des organisations de la société civile locale ou des organisations communautaires de base mises en place spontanément par les populations ou créées dans le cadre de l'exécution de divers projets de développement intervenant en milieu rural. Il faut citer ici le cas des organisations locales de gestion des terroirs qui sont dans beaucoup de domaines en avance sur l'administration publique locale.
- la disponibilité des divers partenaires à accompagner les diverses initiatives locales. L'option clairement affirmée des partenaires à s'appuyer désormais sur les organisations locales pour leurs interventions a amené l'Etat lui-même à changer de stratégie.
- l'option affirmée par l'Etat de s'engager dans un processus de décentralisation de nature à responsabiliser davantage les communautés de base, mais également de promouvoir une administration et des services de proximité dans la perspective d'une meilleure gouvernance.
- l'installation progressive des institutions du monde rural notamment les commissions foncières prévues par le processus du Code Rural.
- l'implication des associations, notamment celles chargées de la défense des droits de l'homme, des éleveurs, des religieux, de certaines ONG aux côtés de l'administration dans le

traitement des conflits opposant divers opérateurs ruraux constitue également un acquis sur le terrain.

- l'engagement des acteurs eux-mêmes dans certaines actions telles que la délimitation et la protection des couloirs de passage et autres aires de pâturage et surtout la volonté de ces acteurs à mettre en place de cadres de concertation à leur niveau constituent des acquis importants à capitaliser.

L'intérêt manifesté par les partenaires techniques et financiers ainsi que les divers projets de développement intervenant en milieu rural à s'impliquer dans les actions entrant dans le cadre du soutien à la politique nationale en matière du foncier rural constituent désormais des signaux forts dans l'accompagnement du Code Rural.

Du reste, la très forte et pressante demande sociale à laquelle le processus du Code Rural tente d'apporter une solution en matière de sécurisation foncière constitue le meilleur gage de pérennité de cette politique dont les populations nigériennes s'approprient chaque jour un peu plus les mécanismes de mise en oeuvre.