

REPUBLIQUE DU NIGER



FRATERNITE - TRAVAIL - PROGRES

**SPCR**



*Liberté • Égalité • Fraternité*

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

Service de Coopération et  
d'action culturelle

**ded**

Deutscher  
Entwicklungsdienst

**DIAGNOSTIC INSTITUTIONNEL  
DU DISPOSITIF DE LA MISE EN ŒUVRE**

**DU CODE RURAL  
&  
SCHEMAS D'AMENAGEMENT FONCIER**

M. Jacques Chabbert, EH DED  
M. Alhassane Younfa, Consultant indépendant

Version finale du 31 Mars 2004

## **Remerciements**

Nous tenons ici à vivement remercier le SP/CNCR (Mr Mamalo Abdoul Karim, Mr Moussa Yacouba et Jean Michel Bretel), pour la confiance dont ils nous ont fait preuve tout au long de ce processus de réflexion. Leurs appuis conseils et observations ont été déterminants pour l'élaboration de ce travail.

Nous tenons aussi à remercier le DED et notamment son responsable du secteur développement rural (Mr Sauter Patrick) pour sa totale et profonde implication dans les réflexions et la transmission des informations.

Nous remercions enfin toutes les personnes rencontrées à l'occasion de la présente étude aussi bien lors des entretiens individuels qu'à l'occasion des ateliers.

## Résumé du rapport

### Problématique

Les options politiques d'aménagement du territoire et d'utilisation des ressources naturelles rurales entraînent des répercussions fortes sur les dynamiques locales de développement.

Les orientations politiques nigériennes, consignées dans les POCR (principes d'orientation du Code Rural) visent à sécuriser les systèmes de production et réglementer l'accès aux ressources naturelles afin d'en assurer une exploitation équitable et durable. Cette réglementation est basée sur la prise en compte, à un même niveau, des règles et dynamiques locales qu'elles résultent de la coutume ou du droit écrit.

Pour cela l'aménagement du territoire vise à aider l'ensemble des utilisateurs à déterminer une base consensuelle d'utilisation des ressources naturelles rurales afin de prévenir les conflits qui, le plus souvent, sont liés à l'utilisation d'une même ressource pour des intérêts et besoins souvent divergents.

Le Niger s'est engagé dans un processus de décentralisation afin de responsabiliser les acteurs dans les prises de décisions et la mise en œuvre des orientations politiques. Cette responsabilisation se manifeste notamment par le choix des élus, consacré par le processus électoral, qui dans certaines mesures peut entraîner une « politisation » dans les prises de décisions.

La difficile et sensible question de la dérive possible dû à la « politisation » des processus de décisions doit être abordée avec réalisme de proposer des mécanismes aptes à répondre aux attentes des élus, sans pour autant remettre en cause l'intérêt de l'ensemble des populations, intérêts qui peuvent dans certains cas être en contradiction avec les choix politiques qui s'imposent.

Pour éviter les dérives, l'un des mécanismes à mettre en place est la clarification des domaines de compétences de même que la définition et la popularisation des procédures de décisions afin que l'ensemble des utilisateurs des ressources naturelles rurales comprennent "*qui a le pouvoir de décisions sur quoi ?*".

Les futurs organes de mise en œuvre du Code Rural devront tenir compte de cette problématique, notamment en clarifiant les postes de responsabilités et les procédures de prises de décisions ainsi que les types de relations qu'ils auront à entretenir avec les autres partenaires impliqués dans la GRN et le foncier rural. Le dispositif institutionnel du code rural doit garder sa souplesse et son dynamisme pour s'adapter à ce nouveau contexte qu'est la décentralisation et faciliter sa mise en œuvre sur le terrain.

Dans un contexte écologique caractérisé par une pression croissante sur les ressources naturelles et un contexte politique marqué par la mise en œuvre d'une décentralisation intégrale et immédiate le Code Rural a un double défi :

- Renforcer et adapter son dispositif juridique (textes) afin qu'il sécurise au mieux l'ensemble les opérateurs ruraux dans la mise en valeur équitable et durable des ressources naturelles,
- Mettre en place un dispositif (structures) à même de garantir l'application correcte des textes et dispositions réglementaires.

## Instances de mise en œuvre du Code Rural

### → Compréhension de la décentralisation

Les structures et mécanismes de mise en œuvre du Code Rural dans leurs compositions, attributions et modes de fonctionnement, doivent désormais intégrer les nouveaux acteurs que sont les élus. Cette intégration sera facilitée car le Code Rural a anticipé la décentralisation. En effet le choix de ses mécanismes de mise en œuvre lui ont permis d'être dotées de textes législatifs et réglementaires, de structures démocratiques expérimentées et opérationnelles sur la majorité du territoire.

A partir des élections municipales, prévues en mai 2004, le Code Rural rentre dans une nouvelle phase qui est celle de l'accompagnement de la décentralisation.

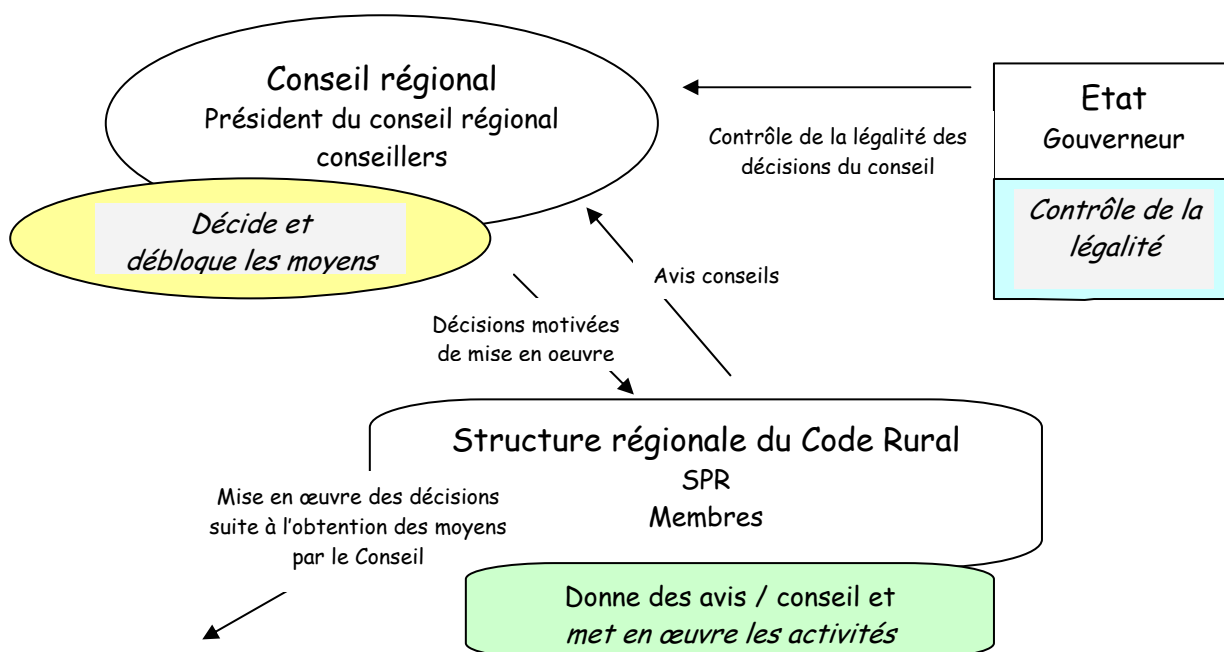
Les réflexions de ce travail d'analyse institutionnelle intègrent la notion de transfert progressif de compétences de l'Etat aux collectivités locales. Le montage proposé repose sur une prospective (à moyen et long terme) où les conseils (des différents niveaux du futur découpage administratif) sont opérationnels, c'est à dire ayant bénéficié du transfert de compétence et des moyens et où l'Etat exerce son rôle de définition et du suivi de l'application des orientations nationales.

Ce choix délibéré vise à aider le Code Rural à identifier les modifications à apporter aux structures actuelles de mise en œuvre (composition et mandats) afin qu'elles restent opérationnelles dans le contexte de la décentralisation.

### → Les structures du Code Rural

#### *Relations entre les acteurs*

Les structures du Code Rural, qui sont des outils de mise en œuvre des politiques de l'Etat en matière de gestion du foncier et des ressources naturelles disposaient, avant la décentralisation, d'une certaine autonomie de décision pour mettre en œuvre des actions de développement. Dans le cadre de la décentralisation elles vont surtout se concentrer sur la fonction d'appui conseil (avis / conseils) aux élus et de facilitations de mise en œuvre des activités.



*Attributions et activités des structures du Code Rural*

**Le Code Rural a pour mission**  
la sécurisation des opérateurs ruraux (*promotion humaine*)  
afin qu'ils mettent en valeur les ressources naturelles de façon durable (*protection de l'environnement*)  
dans un cadre global d'intervention (*aménagement du territoire*)

**Pour remplir cette mission**  
le Code Rural met en place des structures (*CoFo et SP*)  
qui précisent les procédures locales d'accès et d'utilisation des ressources naturelles (*règles et assiettes des droits*),  
dans le cadre du dispositif juridique national  
à partir d'une vision globale de l'utilisation de l'espace rural (*SAF*).  
Afin de renforcer la dynamique d'état de droit, les transactions liées aux activités rurales sont enregistrées (*Dossier rural*)

De cette mission, découlent les attributions du Code Rural qui sont liées :

- ☺ **Aux structures de mise en œuvre** (CoFo, SP)
- ☺ **Aux procédures d'accès** (enregistrement des droits et règles)
- ☺ **A la gestion de l'espace rural** (SAF, Contrôle de la mise en valeur CMV)
- ☺ **Au dispositif juridique** (dossier rural et des textes complémentaires)

L'étude de l'ensemble des activités et sous activités liées à la mise en œuvre de ces attributions, confirme la nécessité de créer au niveau régional, départemental et communal, des structures de mise en œuvre du Code Rural. En effet chacun des niveaux intervient dans l'exécution des activités soit de manière consultative, exécutive ou décisionnelle ([Annexe 01](#))

Cette structuration va prendre des formes et des appellations différentes selon le niveau :

- Les niveaux régionaux et départementaux de part leurs activités (principalement accès sur la conception et l'encadrement), prennent la dénomination de « comité »
- Le niveau communal qui est le niveau de mise en œuvre des activités concrètes en prises directes avec le foncier (Contrôle de la mise en valeur, actes fonciers, vulgarisation des textes, contribution à l'élaboration du SAF), prend la dénomination de « Commission Foncière Communale ».

Les structures des différents niveaux seront composées :

- ☞ d'un secrétariat permanent (SP), qui est l'organe d'exécution. Il est animé par une à quatre personnes suivant le niveau. Il est l'organe déconcentré du niveau supérieur.
- ☞ d'un « collège » qui réunit les différents groupes d'acteurs concernés. Il siège en sessions ordinaires (deux à quatre fois par an) et assiste le SP dans l'exécution des activités de terrain.

## Le SAF

Le schéma d'aménagement foncier (SAF) a pour objet de « *préciser les espaces affectés aux différentes activités rurales ainsi que les droits qui s'y exercent* ». Il est 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.

Agrégé au niveau national le SAF, va institutionnellement reposer sur la prise en compte des préoccupations, perceptions et perspectives locales, en précisant de la base vers le sommet les modalités de mise en œuvre des orientations nationales.

L'élaboration du SAF permettra de compléter et mettre à jour de nombreuses données qui serviront aux différents conseils afin qu'ils élaborent leurs propres plans de développement.

Le SAF reposera sur un processus participatif qui doit permettre aux populations de comprendre l'utilité et l'utilisation de cet outil d'orientation. Pour jouer pleinement son rôle d'orientation dans l'utilisation des espaces ruraux, le SAF doit être un document de référence ayant force de loi comme le précise les POCR.

Le SAF nécessite d'élaborer et d'adopter une démarche unique qui sera utilisée par toutes les structures de mise du Code Rural. Elle précisera entre autre :

- Les concepts à utiliser dans la nomenclature. En effet divers concepts apparaissent dans les textes de loi nigériens, pour définir, les espaces, les règles et les ressources qui s'y rattachent. Afin d'éviter certaines incompréhensions et difficultés le Code Rural doit déterminer les concepts « légaux » à utiliser dans le SAF.
- Les outils et méthodologie de collecte et de traitement des informations aux différents niveaux afin de faciliter leurs agrégations.
- La stratégie d'identification et de sélection des « représentants » des différents acteurs. En effet il est nécessaire de s'assurer que les personnes qui intègrent, au nom d'un groupe, des structures décisionnelles ou consultatives liées à l'élaboration du SAF soient habilitées à transmettre les préoccupations, perceptions et perspectives locales.

La démarche d'élaboration et de mise en œuvre du SAF devra aussi préciser les modalités d'intégrations des autres outils de planifications sectorielles existants. En effet le SAF devrait amener les différents services techniques à collaborer plus étroitement et se renforcer mutuellement notamment dans la collecte et le traitement des informations.

Le SAF sera constitué de cartes et de documents qui présentent les modalités locales d'intégration des orientations nationales (en terme d'espaces et règles). Afin que l'évolution des contextes de mise en œuvre des politiques de développement rural soit prise en compte, il sera nécessaire que le SAF possède des mécanismes de révision.

Cette démarche nécessite la mise en place, aux différents niveaux, des groupes de travail spécifiques sur le SAF issus des structures locales de mise en œuvre du Code Rural.

## Perspectives

A l'issue de cette étude diagnostic nous retenons que :

- Le transfert de responsabilité de certaines prérogatives de l'Etat vers les élus des conseils (communaux, départementaux et régionaux), nécessite un accompagnement pour la gestion des ressources naturelles rurales. De par son dispositif et sa démarche, le Code Rural nigérien, qui a anticipé la décentralisation, est prêt à l'accompagner et faciliter sa mise en œuvre..
- La nécessaire évolution des structures du Code Rural, dans le cadre de la décentralisation (région, département et communes) doit s'appuyer sur les solides acquis liés à la mise en œuvre des POGR. En effet son dispositif juridique actuel, de même que sa structuration organisationnelle sont aptes à accompagner cette nouvelle dynamique d'intervention.
- L'élaboration et la mise en œuvre du SAF, permettront aux structures du Code Rural de pleinement jouer leurs rôle d'appuis / conseils aux élus dans la définition des stratégies locales de mise en valeur des ressources naturelles rurales (espaces, règles).
- Les aménagements nécessaires, à la prise en compte de la décentralisation par les structures de Code Rural, aux différents niveaux, sont présentés tout au long du rapport.
- Il est à noter que les futurs niveaux départementaux (Cofa d'arrondissement actuels) dans la plupart des régions, particulièrement celle de Zinder, sont déjà équipés et fonctionnels aussi bien dans la composante informatique que transport. Seul le niveau régional restera systématiquement à équiper.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation et pour assurer le bon fonctionnement des structures du Code Rural nous recommandons :

- La relecture du décret n° 97-008, portant attributions et fonctionnements des institutions chargées de la mise en œuvre du Code Rural afin de l'adapter au nouveau paysage institutionnel caractérisé par l'arrivée de nouveaux acteurs que sont les élus.
- De finaliser de concert avec les structures régionales et départementales du Code Rural, les procédures d'élaboration et de mise en œuvre du SAF. Ceci doit aboutir à la préparation d'un texte réglementaire, portant harmonisation des procédures d'élaboration et de mise en œuvre du SAF.
- De mener des réflexions complémentaires spécifiques, sur le pastoralisme et la décentralisation dans la gestion des ressources naturelles pastorales.
- De mener des réflexions complémentaires en vue d'identifier, au sein du niveau communal, une échelle pertinente d'organisation qui permettra d'effectuer correctement les activités de mise en œuvre du Code Rural (actes fonciers, publicité et enquêtes publiques, opérations de contrôle de la mise en valeur, contribution à l'élaboration et la mise en œuvre du SAF...).

# Glossaire

ACT	Association des Chefs traditionnels
ASE	Analyse stratégique de l'environnement
BEEEI	Bureau d'Evaluation Environnemental et d'Etude d'Impact
CMV	Contrôle de la mise en valeur
CNCR	Comité National de Code Rural
CNEDD	Comité National pour l'Environnement et le Développement Durable
COFO	Commission Foncière
COFO d'arr	COFO d'arrondissement
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DRH	Direction Régionale de l'Hydraulique
DRH	Direction Régionale de l'Hydraulique
EIG	Etude d'impact sur les relations genres
GRN	Gestion des Ressources Naturelles
MARP	Méthode accélérée de recherche participative
PASEL	Projet d'Appui au secteur de l'Elevage
PLSAF	Projet Local de SAF
POCR	Principes d'orientation du Code Rural
SAF	Schéma d'aménagement foncier
SDDR	Schéma Directeur de Développement Régional
SDDSR	Schéma Directeur de Développement Sous Régional
SGA	Secrétaire Général Adjoint
SIGNER	Système d'Information Géographique du Niger
SP	Secrétaire permanent
SPD	Secrétariat permanent départemental
SPR	Secrétariat permanent régional



## Définitions selon le dictionnaire universel (1995)

Terme	Définition
Agriculture	Travail de la terre, exploitation du milieu naturel permettant la production des végétaux et animaux nécessaires à l'homme. « le passage des sociétés vivant de la chasse et de la cueillette aux sociétés ayant domestiquées des espèces animales et végétales a duré plusieurs milliers d'années ».
Commune	(1) Qui appartient au plus grand nombre ! (2) Qui est partagé par plusieurs personnes !
Décentralisation	Système dans lequel une collectivité ou un service technique s'administre eux-mêmes sous le contrôle de l'Etat. Mise en œuvre de ce système.
Déconcentration	Système dans lequel l'autorité centrale a des pouvoirs sur ses subordonnés. Mise en œuvre de ce système. Transfert d'une partie des bureaux, usines..., d'un organisme centralisé, en un lieu éloigné du siège de cet organisme.
Démocratie	Régime politique où la souveraineté est exercée par le peuple
Démocratique	Conforme à la démocratie, à la portée du plus grand nombre
Démocratisation	Action de démocratiser
Dîme	droit prélevé par les chefs sur la production
Fourrage	Substance végétale fraîche séchée ou fermentée, destinées à l'alimentation du bétail
La Ouchoura	droit prélevé par les chefs sur les transactions foncières définitives, qui amènent à un changement de propriétaire
Le Foncier	(1) ce dit d'un bien constitué par un fonds de terre, de la personne à qui il appartient, et du revenu qui en est tiré. (2) relatif au bien fonds en général. (3) Propriété foncière est tout ce qui s'y rattache (Dico universel - 1995)
Légal	(1) Ayant nature de loi (2) Conforme à la loi qui résulte de la loi
Légalité	(1) Caractère de ce qui est légal. (2) Situation légale, ensemble des actes et des moyens autorisés par la loi.
Légitime	(1) Qui est consacré par la loi. (2) Etabli conformément à la constitution ou aux traditions politiques. (3) Conforme à l'équité, à la morale, à la raison ; justifie
Légitimité	Caractère de ce qui est légitime
Mairie	(1) Fonction du maire. Temps pendant lequel on exerce cette fonction. (2) Administration municipale ; bureau de cette administration, bâtiment qui les abrite.
Municipalité	(1) corps d'élus qui administre une commune, comprenant le maire et les conseillers municipaux. Ensemble du maire et de ses conseillers. (2) Lieu où siège le conseil municipal. 3 Commune (Dico universel - 1995)
Nantissement	Contrat par lequel un débiteur met en possession effective d'un bien son créancier pour sûreté de la dette qu'il contracte. (voir p197 Dr Abouba, notion de nantissement des ressources eau et pâturage, par les investisseurs...)
Pacage	Lieu où l'on fait paître les bestiaux, Action de faire paître les bestiaux
Parcours	(2) en zone tropicale, ensemble des pâturages fréquentés par les troupeaux en élevage extensif. Itinéraire suivi pour aller d'un point à l'autre,

<b>Terme</b>	<b>Définition</b>
Parcours	En zone tropicale, ensemble de pâturage fréquenté par les troupeaux en élevage extensif.
Paritaire	Qui est formé d'un nombre égal de représentant de chaque partie
Pastoralisme	Mode d'élevage extensif, exploitant les pâturages naturels par le déplacement des troupeaux et des pasteurs, pratiqués surtout dans les régions semi-arides.
Pâturage	Prairie naturelle ou artificielle dont l'herbe est consommée sur place par les bestiaux Action de faire paître les bestiaux.
Prairie	Terrain couvert d'herbe propre à la pâture et à la production de fourrage
Souveraineté	Autorité suprême
Subsidiaire	(1) qui s'ajoute au principal pour le renforcer, le compléter. (2) prise en plus d'une autre pour la remplacer en cas de défaut
Subsidiarité	<i>Subsidiaire, qui s'ajoute au principal pour le renforcer</i> - Subsidiarité ; Exemple dans le cadre du traité de Maastricht, principe selon lequel la communauté européenne n'intervient qu'à titre subsidiaire par rapport aux états membres.
Subsidiarité	Caractère de ce qui est subsidiaire.
Terres domaniales	
Terroir	(1), région, considérée d'un point de vu de la production agricole. (2) par extension de terroir : la campagne, les régions rurales.

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Déroulement de l'étude et méthodologie</b>	<b>1</b>
1.1	Méthodologie	1
1.2	Les différents ateliers	1
1.2.1	Rencontre de Niamey (le 29 janvier 2004)	1
1.2.2	Rencontre de Zinder	1
1.2.3	Réunion de restitution	2
<b>2</b>	<b>Problématique de l'étude</b>	<b>3</b>
2.1	Notion de choix politiques de développement	3
2.1.1	De la sécurisation au développement	4
2.2	La décentralisation	5
2.2.1	La décentralisation pour une nouvelle dynamique de gestion	5
2.2.2	Relation ; élus - Etat et la délimitation des domaines de compétences	5
2.2.3	La connaissance et reconnaissance des autorités.	5
2.2.3.1	Décentralisation et du contrôle de l'Etat	6
2.2.3.2	Risque de la multiplicité des normes et institutions	6
2.2.3.3	Notion de choix difficiles mais qui s'imposent	7
2.3	Conclusion sur la problématique	9
<b>3</b>	<b>Les instances de mise en œuvre du Code Rural</b>	<b>10</b>
3.1	Le Code Rural une croissance en phases	10
3.1.1	Phase de réflexions et d'élaboration des textes d'orientations	10
3.1.2	Phase de mise en œuvre et d'élaboration des textes complémentaires	10
3.1.3	Phase d'accompagnement de la décentralisation	11
3.2	Regard sur le dispositif mise en œuvre du Code Rural avant la décentralisation	12
3.2.1	Analyse des structures du Code Rural	12
3.2.2	Qui fait Quoi ? dans les structures de mise en œuvre du Code Rural	12
3.2.2.1	Composition	12
3.2.2.2	Attributions	13
3.2.3	Les acquis des phases antérieures	13
3.2.4	Les faiblesses du dispositif	14
3.3	La nouvelle place du Code Rural dans le contexte de la décentralisation	14
3.3.1	Paysage institutionnel de la décentralisation.	14
3.3.2	Fonctionnement des structures du Code Rural dans le cadre de la décentralisation	16
3.4	L'identification des structures de mise en œuvre du Code Rural	17
3.4.1	Du passage des attributions aux activités	18
3.4.2	Composition des structures du Code Rural	18
3.4.2.1	Au niveau régional	19
3.4.2.2	Au niveau départemental	20
3.4.2.3	Commentaires sur la composition des niveaux régionaux et départementaux	21
3.4.2.4	Au niveau communal	22
3.4.2.4.1	Choix du type de structure à mettre en place	23
3.4.2.4.2	Composition de la CoFo Com	25
3.4.2.4.3	Nécessité d'une structure sous la CoFo Com	27

<b>3.5</b>	<b>Mode de fonctionnement des structures à mettre en place</b>	<b>27</b>
3.5.1	Mobilisation des moyens	27
3.5.2	Montage institutionnel et sa nécessaire clarification juridique	27
3.5.3	Formation des structures.	27
3.5.4	Notion de capacité de suivi et encadrement	27
<b>3.6</b>	<b>Conclusions sur la proposition de montage institutionnel</b>	<b>28</b>
<b>4</b>	<b>Le SAF</b>	<b>29</b>
<b>4.1</b>	<b>Le SAF pourquoi ?, pour qui ?, pour quelles utilisations ?</b>	<b>29</b>
<b>4.2</b>	<b>La démarche d'élaboration</b>	<b>31</b>
4.2.1	Le SAF pour une politique d'intégration des préoccupations des utilisateurs	31
4.2.1.1	Les SAF ; sur la voie d'une nouvelle politique de développement	31
4.2.1.2	Choix des représentants des utilisateurs	31
4.2.1.3	Proposition d'une démarche pour le choix des représentants	32
4.2.1.4	Le SAF un outil d'orientation dynamique	33
4.2.1.5	Les informations nécessaires à l'élaboration du SAF	34
4.2.1.5.1	Les sources d'informations disponibles	34
4.2.1.5.2	La nécessaire clarification des concepts à utiliser	35
4.2.1.5.3	Choix du niveau de précisions des informations	36
4.2.1.6	Les informations qui doivent apparaître dans un SAF	36
4.2.1.6.1	La détermination des domaines	36
4.2.1.6.2	La notion de règles	38
4.2.1.6.3	La notion d'état des ressources	38
4.2.1.6.4	La localisation des ressources stratégiques	38
4.2.1.6.5	La notion de « zone de conflits potentiels »	39
4.2.2	La nécessaire approche par les formes d'utilisation des ressources naturelles rurales	39
4.2.2.1	Identification des différentes formes d'utilisation	39
4.2.2.2	Mise en cohérence des différentes utilisations	40
4.2.2.3	Annonce des principes fondamentaux pour chaque zone.	40
4.2.2.4	Prise en compte spécifique de la problématique pastorale	40
4.2.2.5	Le Code rural et les problématiques pastorales	42
4.2.2.6	Problématique de la sécurisation des infrastructures liées à la mobilité.	43
<b>4.3</b>	<b>Le processus d'élaboration</b>	<b>43</b>
4.3.1	La phase de préparation	44
4.3.1.1	Notion de méthodologie de référence	44
4.3.1.2	Notion des documents et informations nécessaires	44
4.3.1.3	Notion " de méthodologie d'approche des utilisateurs"	44
4.3.1.4	Articulation du SAF avec les autres outils de planification et de contrôle	45
4.3.2	La phase de d'élaboration du SAF	45
4.3.2.1	Une élaboration et un contenu progressif et spécifique	45
4.3.2.2	Du niveau de base de réalisation	46
4.3.2.3	L'implication des acteurs mobiles	46
4.3.2.4	Notion de base historique	46
4.3.2.5	La révision du SAF	47
4.3.3	La phase de validation	47
4.3.3.1	Notion de PLSAF	48
4.3.3.2	Notion d'arrêtés provisoires	49
4.3.3.2.1	Niveau municipal	49
4.3.3.2.2	Niveau départemental	49
4.3.3.2.3	Niveau régional	49
4.3.3.2.4	Niveau national	49
4.3.3.2.5	Notion de processus itératif	50
4.3.3.3	Notion de coût d'élaboration	50

4.3.4	Mobilisation des moyens	50
4.3.4.1	Les moyens humains	50
4.3.4.2	Les moyens matériels	50
4.3.4.2.1	L'équipement informatique	51
4.3.4.2.2	Moyens de déplacements	51
4.3.4.2.3	La documentation	51
4.4	Conclusion sur le SAF	52
<b>5</b>	<b>Conclusions et Perspectives de mise en oeuvre</b>	<b>53</b>
5.1	Conclusions	53
5.2	Perspectives	54
5.2.1	Du niveau communal :	54
5.2.2	Du niveau départemental :	54
5.2.3	Du niveau régional :	54
5.2.4	Du niveau national :	55

## Annexes

- [Annexe 1](#) : Grille de répartition des activités et leur niveau de réalisation par les différents acteurs
- [Annexe 2](#) : TdR pour cette étude
- [Annexe 3](#) : Proposition étude pour la réalisation des TdR
- [Annexe 4](#) : Liste des personnes rencontrées
- [Annexe 5](#) : Liste des documents consultés
- [Annexe 6](#) : Nomenclature du découpage administratif avant et après la décentralisation
- [Annexe 7](#) : Identification des articles liés aux attributions des Régions, Départements et Communes
- [Annexe 8](#) : Composition des structures de mise en œuvre du code rural
- [Annexe 9](#) : Activités prévues par les textes du code rural pour les différentes structures
- [Annexe 10](#) : Nomenclatures des acteurs et des structures aux différents niveaux de la décentralisation
- [Annexe 11](#) : Classification des attributions de la chefferie traditionnelle.
- [Annexe 12](#) : Processus d'identification des représentants par groupe d'utilisateurs
- [Annexe 13](#) : Mise en perspectives des attributions des Conseils municipaux et des CoFo Com
- [Annexe 14](#) : Liste des textes consultés pour la proposition d'une nomenclature pour le SAF
- [Annexe 15](#) : Eléments pour constituer une base légale de nomenclature pour le SAF

## Cartes

- [Carte 1](#) : Changements intervenus entre 75 et 02 / unités pastorales (arrondissement de Mirriah)
- [Carte 2](#) : Situation des CoFo installées en février 2004
- [Carte 3](#) : Découpage administratif de la région de Zinder
- [Carte 4](#) : Carte des ressources pastorales (situation en 1975) dans l'arrondissement Mirriah
- [Carte 5](#) : Carte des ressources pastorales (situation en 2002) dans l'arrondissement Mirriah
- [Carte 6](#) : Commune de Guidimouni = Villages de la commune
- [Carte 7](#) : Commune de Guidimouni = Mares et cuvettes

## Introduction

Le Niger depuis de nombreuses années, a mis la gestion de ressources naturelles rurales au centre de ses préoccupations. En effet suite aux sécheresses des années soixante dix et quatre vingt, un large processus de réflexion s'est engagé notamment à travers des ateliers et séminaires afin de définir et asseoir une politique durable de développement.

Ces réflexions ont permis de créer un comité ad-hoc en 1986 chargé de définir la stratégie pour l'élaboration d'un code rural. Ce comité ad-hoc fut érigé en CNCR qui a abouti à l'élaboration des POGR en 1993, adoptés la même année par le Haut Conseil de la République faisant office de l'assemblée nationale au sortir de la conférence nationale souveraine. Dix ans après les résultats de cette politique se traduisent entre autre par la mise en place des structures chargées de l'application du code rural, notamment les CoFo, et l'élaboration de plusieurs textes complémentaires.

Le processus de décentralisation, dans lequel le Niger s'est engagé, constituera un changement important de contexte institutionnel pour la définition et la mise en oeuvre des politiques de développement nigériennes.

Comme le démontre la composition et le niveau d'intervention de ces organes, le Code Rural s'inscrit depuis sa création dans cette logique de décentralisation. Conscient de la nécessité de réviser son dispositif institutionnel afin qu'il contribue efficacement à la réussite du processus de décentralisation administrative, le Code Rural a engagé des réflexions sur les relations institutionnelles que ses structures devront entretenir avec celles de la décentralisation.

La couverture progressive de l'ensemble du territoire par ses structures d'applications (CoFo), permet d'entrevoir la mise en place du processus d'élaboration du schéma d'aménagement foncier (SAF). En effet ce dernier est l'un des outils majeurs du Code Rural qui le définit comme étant un document cadre dont l'objet est de préciser les espaces affectés aux diverses activités rurales ainsi que les droits qui s'y exercent.

L'actuelle étude intitulée « **diagnostic institutionnel des structures de mise en oeuvre du Code Rural et le Schéma d'Aménagement Foncier** », vise à permettre au Code Rural d'affiner la compréhension de ses rôles et place dans le processus de la décentralisation. Les propositions faites présentent la situation attendue dans le cadre d'une décentralisation effective, c'est à dire la mise en place des différents conseils prévus et le transfert concomitant des compétences et moyens.

Les nombreux acquis du Code Rural lui permettent, d'amorcer ce changement institutionnel d'intervention avec sérénité. Présent et actif sur le terrain, le Code Rural à travers ses structures devra trouver, comme il l'a toujours fait, des possibilités locales pour mettre en oeuvre sa politique d'intervention.

Les enjeux de la décentralisation sur la gestion des ressources naturelles sont abordés afin d'avoir une vision partagée de la problématique. Dans une seconde partie, nous présentons et justifions le positionnement souhaitable des structures du Code Rural dans le cadre de la décentralisation, avant de proposer et expliquer les mécanismes d'élaboration et de mise en oeuvre du SAF. La dynamique d'intervention en cours sur le terrain est prise en compte tout au long de cette deuxième partie en présentant les pistes possibles et souhaitables d'interventions à court terme. Les conclusions confirment le rôle important que le Code Rural doit jouer dans le processus de la décentralisation.

# 1 Déroulement de l'étude et méthodologie

## 1.1 Méthodologie

La méthode utilisée reprend celle présentée dans les Termes de référence ([Annexe 02](#)) ainsi que dans l'offre technique et financière ([Annexe 03](#)). Elle repose entre autre sur :

- l'identification et l'exploitation des textes de loi afin de mieux comprendre les rôles et responsabilité des différents acteurs de mise en œuvre du Code Rural mais aussi et surtout de la décentralisation ([Annexe 04](#)).
- La recherche d'informations générales et spécifiques sur la gestion des ressources naturelles dans le cadre de la décentralisation.
- La rencontre de personnes ressources ([Annexe 05](#)) pour enrichir nos compréhensions de la problématique, dans ce cadre, nous avons aussi bien rencontrés les autorités traditionnelles, les cadres techniques, les Cofo, les projets et ONG intervenants sur la décentralisation et la Gestion des Ressources Naturelles, etc.
- L'organisation d'ateliers et séances de travail en groupe de personnes en vue de partager nos visions et réflexions avec les différents acteurs impliqués dans la GRN, fonciers et décentralisation.

**NB : La lecture de toutes les annexes est indispensable pour mieux comprendre les arguments développés dans le texte.**

## 1.2 Les différents ateliers

### 1.2.1 Rencontre de Niamey (le 29 janvier 2004)

Cette rencontre a regroupé environ quinze personnes, elle a permis de valider les résultats attendus de l'étude comme suit :

- l'analyse du dispositif institutionnel des instances de mise en œuvre du Code Rural
- les missions du SPR (secrétariat permanent régional), le cadre juridique et les autres intervenants
- la composition du SPR, les modes d'accessions et de fonctionnement
- le SAF (schéma d'aménagement foncier).

L'étude constitue avant tout un élément parmi d'autres de construction du Code Rural. Les points de développement doivent apporter principalement des éléments d'enrichissement sur les SPR et SAF. Les éléments n'ayant pas un lien direct, mais participant à la bonne compréhension du dispositif à mettre en place seront néanmoins mentionnés.

### 1.2.2 Rencontre de Zinder

L'atelier tenu à Zinder, les 17 et 18 février 2004, dans le cadre de la présente étude a regroupé une trentaine de personnes issues aussi bien des services techniques, des CoFo d'arrondissement que de la société civile. Au bout des deux jours, les nombreuses idées et propositions ont permis d'étayer la base argumentaire relative aux SPR et au SAF.

L'atelier a aussi été l'occasion de comprendre la nécessité d'étendre l'étude du diagnostic institutionnel au niveau des communes, maillon de mise en œuvre par excellence des activités du Code Rural.

### 1.2.3 Réunion de restitution

La rencontre de restitution tenue à Niamey le 25 mars 2004 a regroupé une dizaine de personnes. Elle a permis aux participants de prendre connaissance des éléments de réflexions consignés dans le rapport provisoire et d'y apporter des amendements.

Il ressort de cette restitution que le choix du montage institutionnel, notamment en ce qui concerne le rattachement des structures du Code Rural, est en lien direct avec les orientations politiques que doit prendre le Code Rural dans le cadre de la décentralisation. Il en est de même en ce qui concerne la démarche d'élaboration et de mise en œuvre du SAF, pour lequel certaines questions restent posées. Entre autre la dénomination de ce terme "SAF" au niveau départemental et communal car selon les textes actuels, cette terminologie doit être appliquée à l'échelle régionale. Les auteurs n'ont pas souhaité faire des propositions dans ce sens et ont utilisé ce terme "SAF" à tous les niveaux afin d'éviter de surcharger ce document.

L'actuel document constitue avant-tout une proposition argumentée qu'il convient de présenter à l'atelier national sur les CoFo prévu en mai 2004 en vue de continuer de collecter les avis et propositions pour arrêter le montage institutionnel apte à répondre aux attentes du Code Rural dans le contexte de la décentralisation.



## 2 Problématique de l'étude

### 2.1 Notion de choix politiques de développement

Les options politiques entraînent obligatoirement des répercussions sur les dynamiques de développement, par exemple le Sénégal, qui par le refus de « *la notion de propriété sur le domaine national a créé le fondement du consensus national sénégalais, en opposition à la République de Côte d'Ivoire où la privatisation de l'accès à la terre est dangereuse et où la notion de propriétaire l'a emporté au nom d'une idéologie*<sup>1</sup> ».

Dans le cas du Niger, les orientations sont assez claires car elles visent la sécurisation des systèmes de production en facilitant et réglementant l'accès aux ressources naturelles qui prennent en compte la reconnaissance des règles traditionnelles et des dynamiques locales (enquête sur le terrain, reconnaissance des PV de conciliation, etc.). En effet, les premiers articles des POCR démontent la volonté de codifier les pratiques et non d'avoir une approche « cadastrale »<sup>2</sup>. Ceci est d'autant plus nécessaire en zones pastorales où une dynamique d'appropriation foncière tant à se développer au risque d'exacerber des conflits latents existants : « *c'est particulièrement ces dernières années, que le problème de la colonisation des espaces pastoraux s'est exacerbé en raison d'une part de la forte demande en nouvelles terres, et d'autre part d'une prise de conscience réelle des populations de l'insécurité foncière dans laquelle elles se trouvent*<sup>3</sup> ».

Les POCR visent clairement à réduire les conflits liés aux ressources naturelles il est donc nécessaire de bien peser les stratégies que ce dernier peut mettre en œuvre sur le terrain et vérifier régulièrement leurs impacts.

Ceci tout particulièrement en ce qui concerne la délivrance des actes fonciers et les différentes matérialisations (couloirs et pistes de transhumance, mais aussi aires de pâturage, forêts et enclaves pastorales, etc.). Ce qui oblige à réfléchir aux attributions à donner aux différents niveaux des organes de mise en œuvre Commune, Département, Région. Si la notion de certificat semble plus souple et moins rigide que la notion de titre foncier elle pourrait être du ressort du niveau communal. Il n'en est pas de même en ce qui concerne la délimitation des couloirs de passage et des pistes de transhumance ainsi que les zones de pâturages qui devraient obligatoirement relever d'un niveau supérieur à la commune.

Il ne faudrait pas que la course à la sécurisation foncière ait pour conséquence d'une part, de figer irrémédiablement les ressources foncières (zone pastorale, champs, enclave..) et d'autre part de faire disparaître tous les mécanismes de régulations existants qui paraissent être les seuls garants de la souplesse nécessaire pour faire face aux aléas climatiques et aux évolutions des contextes d'intervention (pression démographique, changement des modes d'exploitation des ressources naturelles et des systèmes de production, etc.)

Les choix des modes de gestion des espaces et des ressources reflètent des visées politiques implicites ou non. Dans tous les cas même non souhaités, les choix politiques conditionnent l'avenir des dynamiques sociales. Ceci est particulièrement le cas dans les zones pastorales où la législation sur les ressources "eaux et pâturage", à travers notamment le code de l'eau, le concept de terroir d'attache, le projet de code forestier, peut avoir des implications déterminantes à moyen et long terme sur l'avenir

---

<sup>1</sup> P 5 et 7 E leRoy ; dans Améliorer la gestion foncière en profitant de la décentralisation ; une approche à relire au regard des pratiques.

<sup>2</sup> Il reste naturellement évident que la tenue d'un cadastre reste une priorité dans le cadre de la gestion du foncier urbain. En revanche, il est dangereux, à notre sens, d'aller dans cette direction en ce qui concerne le foncier rural.

<sup>3</sup> L'insécurité foncière : un constat basé sur la perception des communautés pastorales de l'Azaouagh, du Tadress et de l'Hirazer, article paru dans Elevage et gestion des parcours au Sahel, implication pour le développement, D S Abouba, p 195

d'une grande partie des populations. Ceci est très bien illustré par l'exemple suivant « nous assistons à un autre transfert (il parlait précédemment du transfert de capital bétail), serte beaucoup plus lent que le précédent, mais assurément beaucoup plus redoutable puisqu'il s'agit des droits de propriété et d'exploitation des ressources communes et/ou communautaires. En effet il n'est pas exclu qu'un jour nous soyons amenés à faire le constat alarmant du contrôle des bonnes aires de pâturages par quelques personnes <sup>4</sup>».

En effet, il semble indispensable de « proposer une gamme de forme de sécurisation, adaptées aux besoins des différents types d'acteurs, leur permettant de se sécuriser en fonction de leurs besoins, selon des procédures acceptables et praticables localement, sans faire de l'immatriculation la seule procédure de reconnaissance des droits » (p 2 - dossier IIED n° 107 )

La volonté et/ou la nécessité politique d'intervenir sur la gestion des ressources naturelles, repose le plus souvent sur un souci de limiter les conflits liés à leurs utilisations. Pour cela il est nécessaire de bien connaître les attentes des différents utilisateurs afin que les procédures et dispositions prises répondent réellement à leurs préoccupations qui diffèrent d'une zone à l'autre et qui plus est d'une période à l'autre :

- Dans les zones à forte pression démographique, la majeure partie des attentes repose sur la sécurisation des droits liés au foncier. Les conflits sont le plus souvent liés aux transactions (prêt, gage, etc.) et aux héritages.
- Dans les zones où la pression démographique est moins forte, mais où se croisent plusieurs modes d'utilisation des ressources naturelles, les conflits sont le plus souvent liés à l'accès aux ressources naturelles telles que l'accès à l'eau, à la paille, aux pâturages, au bois de chauffe, etc. C'est également dans ces zones que les problèmes de cohabitation entre les éleveurs et les agriculteurs sont les plus importants
- Dans les zones pastorales, où la pression démographique est relativement faible, la plupart des conflits liés aux ressources naturelles « hormis les vols de bétail » sont les problèmes d'accès à l'eau et aux pâturages.

Cette présentation, n'est pas exhaustive, mais prouve la nécessité de mettre en place des procédures, à travers le dispositif législatif et réglementaire, aptes à répondre aux attentes réelles des populations concernées.

**D'une manière générale, on peut retenir qu'il y a conflit quand plusieurs utilisateurs ont des intérêts divergents sur une même ressources partagées**

### 2.1.1 De la sécurisation au développement

« Il importe de mettre en garde contre l'idée fallacieuse voulant que la réforme du régime foncier donne des impulsions se traduisant par un accroissement significatif de la productivité<sup>5</sup>. Ce souhait d'un grand nombre de gouvernements africains, et qui est souvent partagé par les partenaires au développement ne s'est pas concrétisé à ce jour<sup>6</sup> »

La nécessité de clarification des droits fonciers, mais aussi et surtout, des règles d'accès et d'utilisation des ressources naturelles doit donc être beaucoup plus prise en considération en tant qu'outil de prévention des conflits (gestion des intérêts divergents entre utilisateurs) et non comme un moyen direct d'amélioration des systèmes de production.

<sup>4</sup> L'insécurité foncière : un constat basé sur la perception des communautés pastorales de l'Azaouagh, du Tadress et de l'Hirazer, article paru dans Elevage et gestion des parcours au Sahel, implication pour le développement, D S Abouba, p 197

<sup>5</sup> Bassett, 1995, cité par Volker Stamm

<sup>6</sup> Volker Stamm, IIED n°91, p16

**L'aménagement du territoire doit aider l'ensemble des utilisateurs à déterminer une base consensuelle d'utilisation des ressources naturelles rurales et ce de manière durable.**

## 2.2 La décentralisation

### 2.2.1 La décentralisation pour une nouvelle dynamique de gestion

La décentralisation vise à responsabiliser les acteurs à la base dans les décisions et la mise en œuvre des orientations politiques au travers leurs élus. Cette responsabilisation croissante se fait à travers une liberté de choix accrue qui va passer entre autre par une « politisation » des rapports au pouvoir. Cette décentralisation va se traduire sur le terrain par un nouveau découpage de la nation ([Annexe 06](#)).

Dans le cas des « conseils » régionaux, départementaux et municipaux, les mandats électifs de quatre ans risquent de créer une perpétuelle dynamique de campagne électorale, qui d'une part encouragera les élus à être visibles et actifs auprès des populations mais d'autre part, risque d'entraîner une dérive des choix « techniques » vers des choix « clientélistes ». Il faut accepter ces dérives possibles, et prendre les dispositions nécessaires pour en atténuer les effets négatifs.

**Cette difficile et sensible question doit être abordée avec réalisme, afin de proposer des mécanismes de mise en œuvre du Code Rural aptes à répondre aux attentes des élus, sans pour autant remettre en cause l'intérêt de l'ensemble des populations, intérêts qui peuvent dans certains cas être en contradiction avec les choix politiques qui s'imposent.**

### 2.2.2 Relation ; élus - Etat et la délimitation des domaines de compétences

Aux lectures des lois n° 2002-12 et 2002-13 relatives à la décentralisation ([Annexe 07](#)), il semble que la délimitation des domaines de compétences soit encore à construire et à préciser notamment en ce qui concerne celles liées aux fonciers ruraux et à ses mécanismes de mise en valeur. Ces textes seront régulièrement révisés et adaptés afin d'intégrer les modifications nécessaires à la facilitation de la mise en œuvre de la décentralisation, tout comme le font les autres pays où le processus est enclenché.

Le problème de la délimitation des compétences, nécessite aussi d'étudier et de suivre la dynamique réelle de transfert de compétence et de moyens car le pouvoir des différents conseils est liés à ce mécanisme de "transfert concomitant des moyens"<sup>7</sup>.

**Cette clarification des domaines de compétences doit faire parti des informations à inscrire dans le SAF afin d'aider les élus à savoir « qui a pouvoir de décisions sur quoi ? ».**

### 2.2.3 La connaissance et reconnaissance des autorités.

Il est nécessaire de clairement situer les responsabilités et les autorités compétentes pour faire appliquer les lois et règlements et si besoin de trancher les litiges. En effet la « *la prise à sa juste valeur de cette question des systèmes d'autorité permet aussi de discuter la cohérence institutionnelle du dispositif de gestion foncière* »<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Art 41, 75 et 107 de la loi n° 2002-12, « le conseil (régional, département, municipal), statue sur toutes affaires que la loi lui confie sous réserve des transferts concomitants des moyens ».

<sup>8</sup> Philippe Lavigne Delville, IIED n° 86, p15

En effet, il semble que c'est plus la multitude des pôles d'autorité qui engendre l'anarchie d'utilisation des ressources, que le contenu même des lois et règlements. Dans le cadre de la décentralisation il sera donc important de rapidement clarifier le statut des différents espaces et les limites de responsabilités des différents acteurs. De plus il sera important de s'assurer qu'à côté de ces nouvelles instances de décisions (conseils municipaux, régionaux, etc.) on trouve des instances d'aide à la prise de décision regroupant les représentants des principaux acteurs concernés et/ou impliqués dans la gestion de ces ressources dans le souci d'harmoniser les procédures et les démarches.

### 2.2.3.1 Décentralisation et du contrôle de l'Etat

Le nécessaire suivi du contrôle de la légalité des actes pris par, exemple au niveau municipal, prévu par la loi 2002-12 (art 134 à 138) peut provoquer deux scénarios possibles si certaines dispositions ne sont pas prises, en effet soit :

- Le Préfet, en tant que représentant de l'Etat transmet trop de rejet vers les tribunaux administratifs, ce qui entraînera un blocage du système.
- Le Préfet laisse passer toutes les décisions des communes, et dans ce cas tous les dérapages sont possibles.

Pour éviter d'arriver à ces scénarios, notamment dans les affaires foncières rurales, il est nécessaire d'avoir une structure permanente qui traite des questions foncières et formule des avis/conseils motivés, pour aider les conseillers à prendre des décisions conformes aux lois et règlements. Cette structure pourrait être la CoFo Com.

### 2.2.3.2 Risque de la multiplicité des normes et institutions

Le processus de la décentralisation, entraîne l'apparition de nouveaux acteurs sur le terrain à travers les élus des différents conseils. Parallèlement à ce processus de nombreuses structures comme le CNEED, le BEEEI, ACT etc. sont en train de se déconcentrer. A titre d'exemple, l'association des chefs traditionnels (lors de son congrès ordinaire d'Agadez en mars 2004) a réfléchi sur la mise en place de structures de son organisation aux niveaux des régions, des départements et des communes<sup>9</sup>. Une fois encore, l'importance de passerelle entre les structures décisionnelles et celles d'aide à la prise de décision se fait sentir et devra être systématiquement instaurée à tous les niveaux.

*« Dans un contexte marqué par une compétition croissante pour la terre et les RN, cette situation favorise les revendications multiples et contradictoires, et suscite des conflits dont la résolution est d'autant plus difficile que la multiplication des normes et des institutions aboutis parfois à une relative confusion du jeu foncier, chacun s'efforçant de tirer le meilleur parti de la pluralité des règles et d'instances, selon les marges de manœuvre que lui permet sa position sociale ou économique<sup>10</sup>».*

Les personnes les plus averties des lois et règlements, mais aussi les plus proche des différents niveaux de pouvoirs, seront dans le cas d'un système juridique et administratif complexe et confus, les bénéficiaires principaux. Ceci est en contradiction avec les POCR, notamment son article 4 qui stipule « que tous les nigériens ont une égale vocation à accéder aux ressources naturelles sans discrimination de sexe ou d'origine sociale ».

**Les futurs organes de mise en œuvre du Code Rural devront tenir compte de cette problématique, notamment en clarifiant les postes de responsabilités et les procédures de prises de décisions ainsi que les types de relations qu'ils auront à entretenir avec les autres partenaires impliqués dans la GRN et le foncier rural.**

<sup>9</sup> Propos recueillis auprès du SGA de l'ACT ; Mr Alhassan Alabadé

<sup>10</sup> Dossier IIED, n° 107, p2

### 2.2.3.3 Notion de choix difficiles mais qui s'imposent

Dans le cadre de la gestion des ressources naturelles, les préoccupations locales et à court terme peuvent être en contradiction avec les préoccupations nationale à moyen ou long terme. Pour asseoir une politique cohérente et durable de développement l'Etat devra trouver un équilibre entre les deux piliers de son économie nationale que sont l'élevage et l'agriculture <sup>11</sup>.

L'économie des secteurs agricole et de l'élevage sont à prendre en considération aussi bien au niveau de l'exportation qu'à celui des échanges économiques internes entre le secteur agricole, qui fournit les céréales base de l'alimentation et celui de l'élevage qui fournit les animaux et leurs sous produits, notamment laitiers, nécessaires à l'équilibre alimentaires des ménages et certaines pratiques sociales.

En effet l'Etat qui tire sa deuxième richesse nationale du secteur de l'élevage, est confronté au dilemme de la demande croissante des ménages en nouvelles terres de culture. L'élevage et l'agriculture, bien que complémentaires, sont de plus en plus perçus par les populations comme des activités concurrentes pour l'utilisation des ressources naturelles. Malgré les appuis des projets et les interventions de l'Etat on est resté dans une logique extensive où l'augmentation de la production (notamment agricole) passe par une augmentation des surfaces au lieu d'une intensification ou d'un changement dans les techniques et pratiques culturales, qui restent consommatrices d'espace et destructrices pour l'environnement.

La particularité de l'élevage nigérien réside dans sa diversité des systèmes de productions, parmi lesquels l'élevage pastoral représente 75% du capital bétail national <sup>12</sup>. Ce type d'élevage mobile <sup>13</sup> permet d'être présent sur l'ensemble du territoire national, mais aussi et surtout, d'être la seule activité agricole apte à valoriser les zones sahariennes et sahélo-saharienne, qui couvrent plus de 80 % du territoire national <sup>14</sup>. Cette utilisation des zones semi-désertiques, pendant l'hivernage et la saison froide, nécessite néanmoins pour la plupart de ses systèmes pastoraux l'obligation de séjourner en zones agricoles durant la saison sèche chaude où il entre en compétition avec les formes d'élevage pratiqué par les populations sédentaires. La majorité des foyers nigériens pratique l'élevage en complément de l'agriculture afin de satisfaire leurs besoins sociaux, mais aussi et surtout économiques (embouche, épargne sur pied, etc.).

La population nigérienne étant à plus de 80 % rurale<sup>15</sup>, la démographique galopante des dernières décennies, entraîne un besoin croissant en nouvelles terres de culture et pousse à la sur-exploitation de celles-ci. Parallèlement le développement des centres urbains, entraîne un besoin croissant en produits fourragers pour nourrir les animaux qui avant tout répondent à une stratégie d'épargne sur pied. Les ressources naturelles souvent perçues comme un palliatif économique sont de plus en plus exploitées, ce qui se traduit par l'apparition de nouvelles activités comme la vente de paille de brousse, et même les résidus de cultures comme les tiges de mil et de sorgho.

---

<sup>11</sup> Les produits agro-sylvo-pastoraux représentent 39% des recettes totales d'exportation [2], soit 88% des recettes hors uranium. Parmi eux, les produits de l'élevage se placent au premier rang avec 22% des exportations. Il s'agit essentiellement d'animaux sur pied (bovins, ovins, caprins et camélins). Les denrées agricoles représentent 16% des exportations totales, constituées essentiellement de produits bruts (oignon, niébé, souchet, dattes, arachide) et de coton égrené. Tous ces produits sont majoritairement vendus au Nigeria (90% pour la filière bétail - viande), à l'exception de l'oignon dont les pays de l'UEMOA constituent la destination privilégiée. Schéma de Développement Rural, p6

<sup>12</sup> Environ 75 % du capital bétail national estimé à 5 millions (d'Unité Bétail Tropical) est élevé selon le mode nomade et transhumant. (P2 - Revue nationale sur le foncier -République du Niger, MDA, CNCR, juillet 2003)

<sup>13</sup> Ces modes de gestion basé sur la mobilité est la seule possible pour certaines zones du Niger (notamment désertique et semi-désertiques) qui permettent une utilisation des ressources naturelles de manière durable et non destructrice

<sup>14</sup> L'élevage pastoral est actuellement quasiment la seule activité agricole permettant la valorisation des zones sahariennes (68 % du territoire) et sahélo-saharienne (12 % du territoire). p9 - Document cadre de relance du secteur de l'élevage.

<sup>15</sup> La grande majorité de la population nigérienne, 9 041 257 habitants (soit 83,3 % de la population) vit en milieu rural. Les villes sont comptabilisées à partir de 10 000 habitants. La croissance démographique est de 3,1 % pour la période 1988-2001 - recensement général de la population et de l'habitat 2001 - version provisoire.

Le secteur pastoral, qui regroupe probablement moins de 10% des actifs, contribue à la mise en valeur de plus de 80 % du territoire national, alors que le secteur agricole qui occupe plus de 90 % des actifs ruraux se concentre sur moins de 15 % du territoire national.

Dans sa stratégie de développement rural le Niger a placé le programme "aménagement pastoral et sécurisation des systèmes pastoraux" parmi les quatre prioritaires. Dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation, il sera nécessaire de prendre certaines dispositions locales en vue d'appliquer la politique nationale, pour sécuriser la mobilité de l'élevage. Ces dispositions seront certainement impopulaires et sujettes à des remises en cause et pourraient faire l'objet de choix locaux « clientélistes »...

En effet l'observation des cartes d'évolution de la mise en valeur des ressources naturelles, comme l'a réalisée la CoFo de Mirriah ([Cartes 1](#)), mais aussi le PASEL, démontre l'aliénation très forte des zones traditionnelles d'élevage, au bénéfice des zones de culture. Cette tendance, déjà porteuse de nombreux conflits <sup>16</sup> va, si certaines décisions ne sont pas prises, compromettre la paix sociale.

Il semble nécessaire de s'interroger sur les mécanismes à mettre en place pour « protéger » les élus des décisions à prendre et « faciliter » leurs applications. Par exemple le nécessaire respect des couloirs de passage, peut amener le maire dans le cadre de sa mission de contrôle de mise en valeur, à faire évacuer des champs en pleine période électorale.

**Une structure apolitique telle que la CoFo de par sa composition et sa mission pourrait répondre à cette préoccupation qui est la facilitation des prises de décisions et de leur application dans le cadre des orientations voulues par l'Etat. Les articulations de la décentralisation avec le Code Rural**

Le Code Rural depuis sa conception s'inscrit dans une démarche de mise en œuvre de la décentralisation pour la gestion des ressources naturelles. En effet « *il se veut être un instrument pédagogique à travers la mise en place et l'animation des CoFo, d'arrondissements et villages qui anticipe déjà la décentralisation et crée les conditions d'un dialogue participatif entre les populations rurales pour une gestion de proximité de leurs ressources naturelles* <sup>17</sup> ».

La mise en œuvre sur le terrain des POGR contribue significativement à l'évolution des rapports qu'entretiennent de nombreux acteurs en regroupant les services techniques, les autorités traditionnelles et administratives, la société civile dans une seule et même structure qu'est la CoFo. Cette évolution est nécessaire pour prévenir les faiblesses constatées dans les modes de régulation traditionnels d'accès et d'utilisation des ressources naturelles qui ont du mal à s'adapter au nouveau contexte caractérisé par une pression croissante sur ces dernières.

En effet la gestion du foncier nigérien est passé progressivement d'un système oral très lié aux pratiques traditionnelles à un système régalien centralisateur pour s'orienter actuellement vers un système régalien décentralisé dans lequel les populations ont une part croissante de responsabilité. On notera que les POGR ont défini des règles permettant de transcrire les règles orales en actes écrits légitimés par la CoFo et légalisés par l'autorité administrative.

*« En instituant des organes délibérants et des organes exécutifs au niveau de toutes les collectivités, la décentralisation crée les conditions d'une meilleure prise en charge de la gestion des ressources naturelles par des autorités locales issues du milieu rural. Dans cette perspective, les CoFo prévues par*

<sup>16</sup> liés entre autre à l'obstruction des couloirs de passage, les dégâts champêtres et nouvellement à l'utilisation par les animaux des résidus de cultures laissés dans les champs

<sup>17</sup> CNCR - revue nationale sur le foncier, Juillet 2003, p 18

*les dispositions du Code Rural, pourraient être érigées en structures d'appui conseil, en tout cas en partenaires crédibles des divers conseils, notamment en matière de prévention et de gestion des conflits<sup>18</sup>»*

La décentralisation prévue depuis les années 1964, n'a pas, pour diverses raisons, 40 années plus tard réellement été mise en œuvre. De même avec la tenue prochaine des élections municipales, qui constituera la première étape « concrète » du processus, la décentralisation ne pourra être reconnue comme accomplie que lorsque les différentes collectivités territoriales auront reçu de l'Etat, les prérogatives qui leur reviennent mais aussi et surtout les moyens de les mettre en œuvre.

**Le dispositif institutionnel du code rural doit garder sa souplesse et son dynamisme pour s'adapter à ce nouveau contexte qu'est la décentralisation et faciliter sa mise en œuvre sur le terrain.**

### ***2.3 Conclusion sur la problématique***

Dans un contexte écologique caractérisé par une pression croissante sur les ressources naturelles et un contexte politique marqué par la mise en œuvre d'une décentralisation intégrale et immédiate le Code Rural a un double défi :

- Renforcer et adapter le dispositif juridique afin qu'il sécurise au mieux l'ensemble des opérateurs ruraux dans la mise en valeur équitable et durable des ressources naturelles.
- Mettre en place un dispositif à même de garantir l'application correcte des textes et dispositions réglementaires.

---

<sup>18</sup> CNCR - revue nationale sur le foncier - Juillet 2003 - p 17

### **3 Les instances de mise en œuvre du Code Rural**

La connaissance de l'histoire du Code Rural et de son processus de mise en œuvre est indispensable pour réfléchir à son positionnement souhaitable auprès des futures institutions de la décentralisation afin qu'il joue pleinement son nouveau rôle dans la gestion des affaires rurales.

Dans un premier temps nous allons présenter les instances du Code Rural et leurs attributions telles que prévues et allons dresser un rapide bilan de leur mise en œuvre. Dans un deuxième temps nous présenterons les articulations possibles entre les structures du Code Rural et celles de la décentralisation.

Ces différentes présentations nous permettront de proposer un nouveau dispositif institutionnel de mise en œuvre du Code Rural.

#### **3.1 Le Code Rural une croissance en phases**

De nombreux écrits présentent l'histoire de la politique foncière au Niger de l'époque coloniale à nos jours<sup>19</sup>. Nous présenterons ici seulement les points qui permettent de mieux situer le Code Rural dans la dynamique de pré-décentralisation.

##### **3.1.1 Phase de réflexions et d'élaboration des textes d'orientations**

Durant les années 1982 à 1993, le Niger a connu une vaste période de réflexion et de remise en cause des politiques de développement, qui l'ont conduit à s'engager dans la gestion durable des ressources naturelles. Suite à divers séminaires et ateliers en 1986, il est mis en place un comité ad-hoc chargé de doter le Niger d'un cadre stratégique de réflexion pour une gestion durable des ressources naturelles.

Le comité ad-hoc fut érigé en 1989 en Comité National du Code Rural (CNCR) avec pour mission :

- 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.

Le 15 mars 1993, le Niger adopte les Principes d'Orientation du Code Rural (POCR), qui fixent le cadre juridique des activités agricoles, sylvicoles et pastorales dans la perspective de la protection de l'environnement et de la promotion humaine. Ils assurent la sécurité des opérateurs ruraux par la reconnaissance de leurs droits et favorisent le développement par une organisation rationnelle du monde rural.

##### **3.1.2 Phase de mise en œuvre et d'élaboration des textes complémentaires**

En 1994, deux structures pilotes chargées de tester la mise en œuvre des POCR sont mises en place : la *CoFo* de Mirriah et celle de Maïné-Soroa.

En 1996 une évaluation de ces structures pilotes a permis au CNCR de les valider et de prendre le décret n° 97-008<sup>20</sup>, qui détermine les attributions et mode de fonctionnement des instances de mise en œuvre du Code Rural. De 1997 à fin 2003 ce sont 28 *CoFo* d'arrondissement qui ont été mises en place<sup>21</sup> et qui le plus souvent se sont dotées de *CoFo* de base (villages/tribu) ou relais (grappe de

---

<sup>19</sup> La majorité des informations historiques est issue de la revue nationale sur le foncier - CNCR - Juillet 2003.

<sup>20</sup> Décret n° 97-008, portant organisation, attribution et fonctionnement des institutions chargées de l'application des POCR.



villages/tribus). Au-delà du nombre de structure mise en place), c'est aussi la compréhension et l'adhésion croissante de l'Etat et de ses partenaires au processus de mise en place des structures du Code Rural qui est à souligner. ([Carte 2](#))

Parallèlement, le Code Rural s'emploie à compléter son dispositif juridique par de nombreux textes complémentaires dont certains sont opérationnels, d'autres en voix d'adoption et/ou d'élaboration. Il est nécessaire de comprendre que la mise en œuvre des POCR passe obligatoirement par la mise en place des structures du Code Rural. En effet ce n'est qu'à travers les CoFo d'arrondissement (CoFo d'arr.) que le processus de vulgarisation et de mise en application des textes peut véritablement commencer.

La composition des structures de mise en œuvre regroupe la majorité des acteurs car le Code Rural « se veut être un instrument pédagogique à travers la mise en place et l'animation de CoFo d'arrondissements et de villages qui anticipe déjà la décentralisation et créent les conditions d'un dialogue participatif entre les populations rurales pour une gestion de proximité de leurs ressources naturelles<sup>22</sup> »

**De part leurs compositions, attributions et modes de fonctionnement les structures de mise en œuvre du Code Rural vont désormais intégrer les nouveaux acteurs que sont les élus locaux.**

### 3.1.3 Phase d'accompagnement de la décentralisation

Les élections municipales prévues en mai 2004, vont modifier le paysage institutionnel avec un nouveau découpage ([Carte 3 région de Zinder](#)) dans lequel évoluent les structures du Code Rural. En effet l'option du Niger pour embrasser ce changement radical de mode d'administration repose sur la volonté d'appliquer une communalisation intégrale et immédiate qui fera que l'ensemble du territoire national sera communalisé. Néanmoins la mise en œuvre de la décentralisation se fera suivant un processus d'apprentissage progressif, liés entre autre au transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités décentralisées. Cependant de nombreuses questions et incertitudes persistent :

- la définition des limites de compétences pour la gestion des affaires rurales des différents acteurs ; représentants de l'Etat, les élus locaux, les cadres techniques, etc.
- la définition de leurs aires géographiques réelles d'influences (actuellement de nombreuses communes ne possèdent pas encore de limites géographiques lisibles).
- la capacité des nouvelles structures élues à remplir certaines fonctions comme la gestion des ressources naturelles rurales.

L'expérience du Code Rural dans l'accompagnement du processus de délégation des décisions vers les utilisateurs, mais aussi dans l'animation de structures (CoFo) qui regroupent des acteurs aussi différents que sont les chefs traditionnels, les services techniques, l'administration et la société civile, en fait un partenaire privilégié d'accompagnement et de facilitation de la mise en œuvre de la décentralisation.

**Doté de textes législatifs et réglementaires, de structures démocratiques expérimentées et opérationnelles sur la majorité du territoire, le Code Rural s'est préparé au processus de décentralisation.**

**A partir des élections municipales et de la mise en place progressive des conseils, le Code Rural rentre dans une nouvelle phase.**

<sup>22</sup> Revue nationale sur le foncier rural, CNCR, juillet 2003, p 18.

### 3.2 Regard sur le dispositif mise en œuvre du Code Rural avant la décentralisation

#### 3.2.1 Analyse des structures du Code Rural

Le dispositif institutionnel de mise en œuvre du Code Rural prévoyait d'intervenir aux différents niveaux du découpage administratif de l'époque comme l'indique le tableau suivant :

Nation	CNCR	SP/CNCR
<i>Département</i>	<i>CoFo départementale</i>	<i>SP Départemental</i>
Arrondissement / Communes	<i>CoFo d'arrondissement</i>	SP d'arrondissement
<i>Canton / Groupement</i>	<i>CoFo cantonale/groupement</i>	<i>SP</i>
Villages / Tribus	<i>CoFo villageoise/tribu</i>	SP

Sur ce dispositif prévu en cinq niveaux principalement trois ont été mis en place à savoir le niveau national, d'arrondissement (29/36 au jours du rapport) et de village/tribu (presque 1 000 sur les 10 000, possibles). La composition au niveau national, départemental et d'arrondissement / communale était la suivante ([Annexe 08](#)).

Le niveau canton/groupement a été mis en place de façon beaucoup moins standard et a généralement pris l'appellation de CoFo relais. Dans le cadre des projets PADEL Mayahi et N'Guigmi, des structures appelées CoFo Com ont été mises en place en prévision du découpage administratif de la décentralisation.

La mise en place progressive et souple des structures de mise en œuvre du Code Rural a permis de tester différents montages institutionnels notamment en ce qui concerne les relations CoFo d'arr. et leurs structures de base. Elle a aussi permis de relever des difficultés liées à la capacité réelle d'encadrement des structures de base à partir des CoFo d'arr.

Les départements de Diffa, Zinder, Maradi et Tahoua qui ont une couverture intégrale en CoFo d'arr. commencent à éprouver le besoin d'avoir une structure relais qui assure d'une part les liaisons et échanges entre les différentes CoFo d'arr. d'un même département et d'autre part entre la CoFo d'arr. et le niveau national. Du reste ce besoin est également ressenti par le niveau national.

#### 3.2.2 Qui fait Quoi ? dans les structures de mise en œuvre du Code Rural

L'analyse des attributions et fonctionnement repose sur une approche de « ce qui DEVRAIT se faire » dans les structures du Code Rural en référence systématique avec les textes ([Annexe 09](#)). Ce qui se fait réellement a été pris en compte tout au long de l'analyse et sert à faire les propositions, sans pour autant avoir fait l'objet d'une évaluation systématique et particulière.

##### 3.2.2.1 Composition

- Du niveau national : La composition des différents organes au niveau national, paraît très complète et apte à remplir les tâches qui lui sont dévolues. On constate que seul le comité consultatif n'a pas été mis en place.
- Du niveau départemental : aucune structure n'a été mise en place.

- Du niveau arrondissement/commune : la composition a beaucoup évolué par rapport à celle prévue dans les POCR, notamment par l'ouverture aux autres services ou structures ayant un lien avec la GRN. De même le poste de secrétaire permanent initialement prévu pour être occupé par un cadre du développement rural, est de plus en plus ouvert à l'ensemble de la société civile. Aussi le mode d'accès au poste de secrétaire permanent (SP) a évolué pour passer de la désignation au système d'élection, dont le collège est constitué de l'ensemble des membres de la CoFo.
- Du niveau cantonal / groupement et village/tribu, la composition n'étant pas définie dans les textes du Code Rural, chaque CoFo d'arr. en fonction des réalités locales, a initié une composition et un mode qui lui est propre.. Cependant une certaine homogénéité est entrain de ce faire sur la composition des CoFo de base notamment sur les postes de président, secrétaire, représentant des agriculteurs, éleveurs, femmes, etc.

### 3.2.2.2 Attributions

La lecture des textes du code rural permet de regrouper les attributions des différentes structures en plusieurs groupes.

- Celles liées au fonctionnement des structures (fonctionnement administratif, suivi et encadrement des autres niveaux) se retrouvent particulièrement au niveau national et départemental.
- Celles liées au contrôle de la mise en valeur se retrouvent principalement au niveau arrondissement et en deçà.
- Celles liées à la tenue du dossier rural se retrouvent particulièrement au niveau arrondissement.

Les attributions prévues ont généralement été réalisées conformément aux textes.

### 3.2.3 Les acquis des phases antérieures

Sans être exhaustif les acquis suivants peuvent être relevés :

- Une large couverture en CoFo d'arr. (29/36) et dans certaines mesures en CoFo de base (~1 000).
- Une solide expérience dans l'application des textes sur le terrain
- L'existence de cadres et personnels formés et expérimentés dans la mise en œuvre des POCR.
- Une bonne expérience dans la gestion d'une structure (CoFo) regroupant des groupes d'acteurs qui interviennent sur les ressources naturelles avec souvent des intérêts divergents.
- Un dispositif juridique qui se complète régulièrement.
- Une bonne préparation de la population à agir dans un contexte de responsabilisation croissante, là où les structures du Code Rural ont été mises en place.
- Une large popularisation des textes particulièrement dans les zones couvertes par les CoFo.
- L'existence de dispositifs et mécanismes divers de préventions des conflits.
- L'existence de mécanismes de suivi.
- L'existence d'un dispositif de formation.

### 3.2.4 Les faiblesses du dispositif

Cependant il reste certaines faiblesses dont entre autres :

- Le manque de relais régionaux, prévus sous la forme des SPD, mais non mis en place.
- Une insuffisance de ressources humaines
- Une faible popularisation des textes du Code Rural dans les zones non couvertes par les CoFo.
- La faible implication de l'Etat dans la mise en œuvre des POGR notamment en ce qui concerne le financement des activités des CoFo.

### 3.3 La nouvelle place du Code Rural dans le contexte de la décentralisation

**Les réflexions qui suivent intègrent la notion de transfert progressif de compétences de l'Etat aux collectivités locales. Le montage institutionnel proposé, est une prospective qui se situe avec des Elus ayant le pouvoir décisionnel.**

**Ce choix délibéré vise à aider le Code Rural à identifier des structures de mise en œuvre (composition et mandats) les plus opérationnelles et durables possibles.**

L'actuel processus de décentralisation ne modifie pas le paysage institutionnel au niveau national. La suite de nos réflexions se focalise donc sur les structures de mise en œuvre du Code Rural au niveau Régional, Départemental et Communal.

#### 3.3.1 Paysage institutionnel de la décentralisation.

La décentralisation va changer le paysage institutionnel du Niger en mettant en place des structures (conseils) composées d'élus (conseillers) au niveau régional, départemental et municipal. Ce nouveau paysage institutionnel amène à revoir les prérogatives de chacun. ([Annexe 10](#))

Tableau de présentation des structures et acteurs.

Niveaux	Elu	Etat
Nation	Assemblée nationale	Ministre chargé de l'administration territoriale
Région	Conseil Régional Président du conseil régional Conseillers	Gouverneur
Département	Conseil Départemental Président du conseil départemental Conseillers	Préfet
Commune	Conseil Municipal Conseillers  Maire ↔	

Nb : le présent tableau ne fait pas cas du niveau « arrondissement » car la loi (2002-12) sur la décentralisation donne peu d'information sur ce niveau d'organisation administrative qui n'est pas prévu dans un futur immédiat..

La décentralisation va faire apparaître :

- à tous les niveaux de nouvelles structures composées des Elus. Ce sont les conseils régionaux, départementaux et municipaux. Ce sont les organes délibérants.

- au niveau régional et départemental, les conseils sont les organes délibérants et leurs présidents sont les organes exécutifs. Après délibération les actes sont soumis au contrôle de légalité par le représentant de l'Etat: Gouverneur pour la région, Préfet pour le département.
- Le Gouverneur remplacera l'actuel Préfet. Il aura des prérogatives différentes<sup>23</sup> qui se résument au contrôle de l'exécution des lois de l'Etat à travers le contrôle de la légalité des actes pris par le conseil régional. Il est le seul qui puisse s'exprimer au nom de l'Etat, de plus il est le chef hiérarchique des services techniques de l'Etat
- Le Préfet remplacera l'actuel Sous/Préfet, avec des prérogatives différentes. Elles sont les mêmes que celles du Gouverneur à l'échelle du département.
- au niveau municipal, l'organe délibérant est le conseil municipal, le Maire est l'organe exécutif du conseil. Il est également le représentant de l'Etat au niveau de la commune. Les actes de délibération sont soumis au contrôle de légalité auprès du préfet.

L'Etat, dans le cadre de la décentralisation, va progressivement déléguer sa fonction de maître d'œuvre des actions de développement aux conseils pour s'en tenir à sa fonction régaliennne de contrôle du respect des lois et des politiques nationales.

Les conseils seront donc à terme les maîtres d'œuvres des politiques nationales de développement.

**Les structures du Code Rural, qui sont des outils de mise en œuvre des politiques de l'Etat en matière de gestion du foncier et de la GRN disposaient d'une certaine autonomie de décision pour mettre en œuvre des actions de développement.**

**Dans le cadre de la décentralisation elles vont se concentrer sur leurs fonctions d'appui conseil aux élus et de facilitations de mise en œuvre des activités.**

La loi 2002-13, portant sur la décentralisation stipule dans ses articles 65, 69 et 72, que les régions, départements et communes « assurent la promotion du développement rural. Elles ont compétences pour élaborer, mettre en œuvre et suivre conformément aux orientations définies par l'Etat les plans ou schémas, régionaux, départementaux et communaux, d'action pour l'agriculture, l'élevage, la pêche et la chasse ».

Le foncier et la GRN, faisant partie intégrante du secteur rural, la mise en œuvre de la politique de l'Etat sera à terme une prérogative forte des conseils. Pour cela il nous semble pertinent que les structures de mise en œuvre du Code Rural soient sous la responsabilité (décision et moyens) des élus qui ont mandat de mettre en œuvre les activités de développement, sous contrôle de la légalité par le représentant de l'Etat.

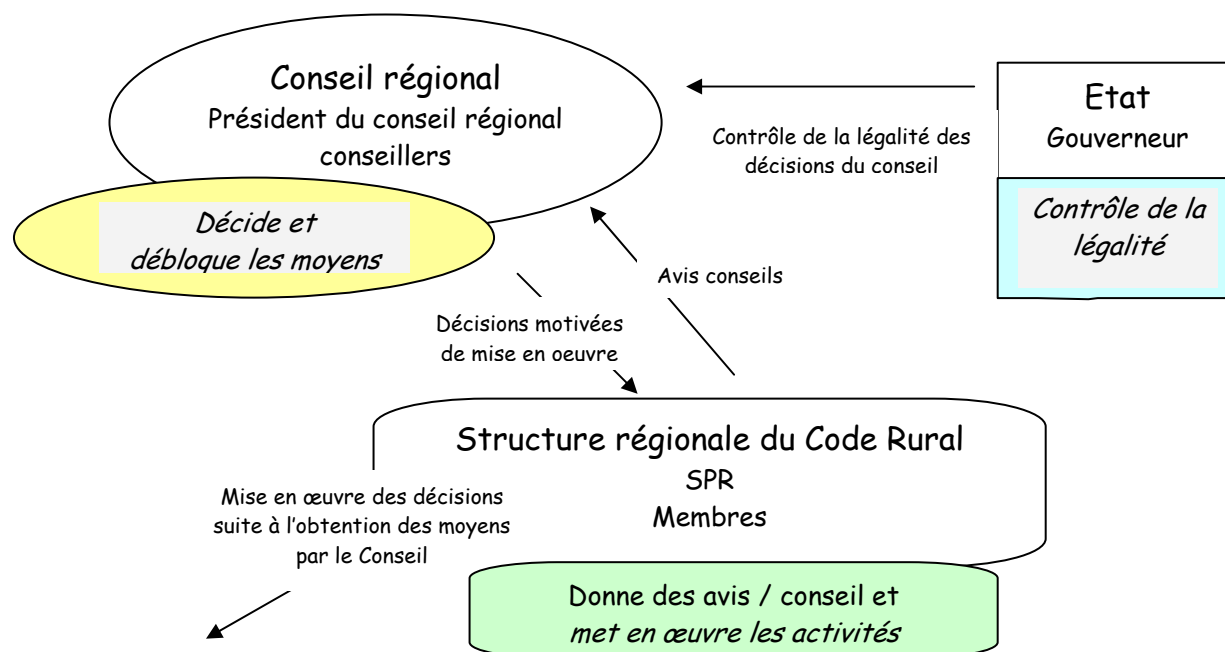
Par la suite nous allons analyser les relations et complémentarités devant exister entre les structures de la décentralisation, de l'Etat et celles du Code Rural afin de mieux comprendre leur relations institutionnelles et de proposer une composition tenant compte de la diversité des acteurs intervenants dans la GRN et le fonciers (Etat, collectivités, chefferie traditionnelle et société civile).

Même si dans un premier temps les conseils, aux différents niveaux, ne seront pas en mesure de mettre en œuvre l'ensemble de la politique de l'Etat, nous inscrivons nos réflexions et propositions sur la base de la notion de transfert progressif de compétence et moyens, prévus par la loi.

<sup>23</sup> Art 120, 121, 122 et 123 de la loi n° 2002-12

### 3.3.2 Fonctionnement des structures du Code Rural dans le cadre de la décentralisation

Le schéma et les exemples suivants illustrent les relations au niveau régional. Hormis les appellations les processus devraient être les mêmes au niveau départemental. Pour le niveau communal, la différence est que le Maire représente en même temps le conseil et l'Etat.



Exemples illustratifs du fonctionnement des structures.

#### ➤ De la mise en place de la structure du Code Rural

- 1) L'Etat définit les orientations nationales en matière du foncier et de la GRN à travers le dispositif du Code Rural.
- 2) Le conseil régional met en œuvre les politiques définies par l'Etat avec le concours des services techniques déconcentrés de l'Etat, mis à sa disposition sous forme contractuelle par le Gouverneur<sup>24</sup>.
- 3) Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de l'Etat, le Conseil régional met en place la structure régionale du Code Rural.

La structure régionale du Code Rural devient un outil d'aide à la décision du conseil régional. Dans l'exercice de ses fonctions elle prépare son plan d'action et son budget (fonctionnement et financement des activités) qu'elle soumet au conseil régional pour adoption. La totalité du budget transitera obligatoirement par le conseil même si les financements peuvent être de sources différentes : financement direct du conseil régional, budget national, co-financement des partenaires extérieurs et projets.

#### ➤ Du fonctionnement de la structure du Code Rural

- 1) Dans le cadre de ses prérogatives<sup>25</sup>, la structure régionale du code rural prépare son plan annuel de travail.

<sup>24</sup> Décret n° 2003-176 / PRN/MI/D du 18 juillet 2003, déterminant les modalités de mise à la disposition des collectivités territoriales des services techniques déconcentrés de l'Etat.

<sup>25</sup> Voir présentation des attributions de la structure régionale du Code Rural.

- 2) Le conseil, vote le plan annuel de travail avec avis motivé et attribue le budget conséquemment à la structure régionale du Code Rural. A partir de ce moment le budget de la structure régionale du Code Rural est un élément constitutif du budget global du conseil qui après délibération le transmet au Gouverneur pour contrôle de légalité.
- 3) La structure régionale du Code Rural met en œuvre le plan d'action approuvé par le conseil régional et l'informe régulièrement de son avancée à travers des rapports d'activités.
- 4) Quand une activité nécessite l'établissement d'un acte administratif, celui-ci est pris par la président du conseil, sur proposition du secrétaire permanent régional du Code Rural. Une copie de cet acte est transmise au Gouverneur pour contrôle de légalité suivant les procédures légales <sup>26</sup>.

**NB : en attendant la mise en places et le fonctionnement effectif (transferts) des conseils régionaux, les fonctions, de mise en place des structures régionales du Code Rural et de mise en œuvre de leurs activités, seront assurées par le représentant de l'Etat, en l'occurrence le Gouverneur.**

### 3.4 L'identification des structures de mise en œuvre du Code Rural

Suite à la présentation des liens de fonctionnement devant régir les rapports entre les acteurs (Etat, Conseil, structure du Code Rural), nous allons étudier les attributions et compositions possibles des structures de mise en œuvre du Code Rural afin de proposer des formes d'organisations aptes à remplir leurs nouvelles missions dans le cadre de la décentralisation.

Pour identifier et comprendre les attributions des structures du Code Rural nous revisitons la mission <sup>27</sup> assignée par l'Etat au Code Rural qui peut se résumer comme suit :

**Le Code Rural a pour mission**  
**la sécurisation des opérateurs ruraux (*promotion humaine*)**  
**afin qu'ils mettent en valeur les ressources naturelles de façon durable (*protection de l'environnement*) dans un cadre global d'intervention (*aménagement du territoire*)**

**Pour remplir cette mission**  
**Le Code Rural met en place des structures (*CoFo et SP*)**  
**qui précisent les procédures locales d'accès et d'utilisation des ressources naturelles (*règles et assiettes des droits*), dans le cadre du dispositif juridique national à partir d'une vision globale de l'utilisation de l'espace rural (*SAF*).**  
**Afin de renforcer la dynamique d'état de droit, les transactions liées aux activités rurales sont enregistrées (*Dossier rural*)**

De cette mission, découlent les attributions du Code Rural qui sont liées :

- ☺ Aux structures de mise en œuvre ( CoFo, SP)
- ☺ Aux procédures d'accès (Enregistrement des droits et règles)
- ☺ A la gestion de l'espace rural (SAF, Contrôle de la mise en valeur CMV)
- ☺ Au dispositif juridique (dossier rural et des textes complémentaires)

<sup>26</sup> Art 134, 135, 136, 137 et 138 de la loi n° 2002-12, qui traite du contrôle à posteriori des actes des autorités décentralisées.

<sup>27</sup> Les missions sont définies dans les POCR.

### 3.4.1 Du passage des attributions aux activités

Sur la base des attributions ci-dessus l'ensemble des activités et sous activités (159) ainsi que leurs procédures de mise en œuvre ont été identifiées. Pour chacune des activités et sous activités, nous avons répondu aux questions suivantes : Qui est consulté et en quoi ? Qui exécute quoi ? Qui décide de quoi ? Afin de visualiser la dynamique globale de mise en œuvre du Code Rural, le détail de ce travail est présenté à [l'annexe 01](#).

Ainsi on peut constater que pour les activités et sous activités liées :

- Aux structures, l'important travail de suivi et d'encadrement devra être fait par les niveaux régionaux et départementaux.
- Aux procédures d'accès et d'utilisation des ressources naturelles les trois niveaux d'organisations sont complémentaires, avec une plus forte implication du niveau communal en ce qui concerne le contrôle de mise en valeur.
- A la gestion de l'espace, pour cette attribution il est nécessaire de distinguer :
  - les activités et sous-activités liées à l'établissement des actes fonciers qui nécessite une forte implication du niveau communal voir « sous-communal » surtout par rapport aux certificats et PV de conciliations.
  - les activités de sécurisation des ressources partagée pour lesquelles les trois niveaux ont sensiblement le même degré d'implication.
  - Les activités liées au SAF, impliquent en plus des niveaux régionaux, départementaux et communaux, le niveau national notamment par rapport à la détermination et validation de la procédure d'élaboration du SAF.
- Au dispositif juridique on constate la nécessaire implication de l'ensemble des niveaux et particulièrement le niveau national en ce qui concerne l'analyse de la mise en œuvre des textes de loi.

**L'analyse de l'ensemble des activités et sous activités, confirme la nécessité de créer au niveau régional, départemental et communal, des structures de mise en œuvre du Code Rural, car les différents niveaux interviennent dans l'exécution des activités soit de manière consultative, exécutive ou décisionnelle.**

### 3.4.2 Composition des structures du Code Rural

Pour exécuter les tâches attendues d'elles, les structures du Code Rural devront être composées comme suit :

- d'un comité qui siège en sessions ordinaires et/ou extraordinaires mais aussi assiste le secrétaire permanent dans l'exécution de certaines activités.
- d'un secrétariat permanent qui est l'organe exécutif des tâches courantes

**Cette structuration va prendre des formes et des appellations différentes selon le niveau. Les niveaux régionaux et départementaux de part leurs activités (principalement accès sur la conception et l'encadrement), comme du reste le cas du niveau national, prennent la dénomination de « comité ».**

**Au niveau des communes les structures du Code Rural devront mettre en œuvre les activités en prises directes avec le foncier. Pour cela nous proposons la dénomination de « Commission Foncière Communale ».**



Les compositions que nous proposons pourront se mettre en place progressivement en fonction des opportunités et des capacités locales.

### 3.4.2.1 Au niveau régional

- Le Comité Régional du Code Rural prend l'appellation de CRCR.

Ce comité regroupe environ 30 personnes et se réunit en sessions ordinaires tous les six mois pour fixer les grands axes du programme annuel d'activités du SPR. Il se prononce sur certaines questions d'importances majeures ayant trait au foncier et à la GRN, dont le SAF. Il peut au besoin se réunir en sessions extraordinaires.

Entre les sessions les membres du CRCR, doivent être disponibles pour participer à des rencontres de travail ou à des missions de terrains sur demande du SPR.

Le CRCR est présidé par le président du conseil régional, avec comme membres :

Identification des membres du CRCR	Nombre de personnes	Statut
2 députés au titre de la région	2	Elus
2 conseillers régionaux	2	Elus
2 représentants du bureau régional de l'association des chefs traditionnels ; (1) sédentaire et (1) nomade	2	Chefferie
1 représentant par direction technique régionale impliquée dans le développement rural,	~ 10	Etat
Les Secrétaires permanents départementaux au titre de la région.	~ 5 à 8	Etat
1 représentant par groupe d'utilisateur des ressources naturelles.	~ 6	Société civile
2 représentants de projets ou programmes intervenants sur la problématique foncière dans la région. (à titre consultatif)	2	Partenaires financiers

NB ; en attendant la mise en place des conseils régionaux, la présidence du CRCR sera assurée par le gouverneur.

- Le secrétariat permanent, prend l'appellation de secrétariat permanent régional (SPR), il représente la structure déconcentrée du SP/CNCR. Il est animé par 4 personnes permanentes :
  - un secrétaire permanent, responsable de l'équipe et qui assurera des fonctions administratives et de coordination de l'ensemble des activités du Code Rural dans la région ;
  - un secrétaire permanent adjoint, qui va le suppléer dans ses fonctions, tout en ayant à charges certaines activités particulières ;
  - un responsable de cellule aménagement foncier ;
  - un responsable de cellule informatique, cartographie et archivage.

Le SPR sera renforcé d'un personnel auxiliaire composé au moins d'une secrétaire de bureau et d'un chauffeur. IL sera aussi un lieu privilégié d'accueil de stagiaires ou de personnes en position de service civique.

Les postes permanents sont pourvus parmi les cadres techniques supérieurs ayant des profils qui correspondent aux missions du SPR. Ils doivent dans la mesure du possible bénéficier de la confiance des membres du CRCR et une connaissance de la région, notamment des pratiques locales de mise en valeur des ressources naturelles, serait un atout.

Le poste de secrétaire permanent sera pourvu pour une durée déterminée (notion de mandat) avec une obligation de résultat, consignée dans un cahier des charges.

### 3.4.2.2 Au niveau départemental

➤ Le comité départemental du Code Rural prend l'appellation de CDCR.

Ce comité qui doit regrouper environ 25 personnes, se réunit en sessions ordinaires tous les quatre mois pour fixer les grands axes du programme d'activités du SPD et se prononcer sur certaines questions d'importances majeures ayant trait au foncier et à la GRN, dont notamment le SAF. Il peut au besoin se réunir en sessions extraordinaires.

Entre les sessions les membres du CDCR, doivent être disponibles pour participer à des rencontres de travail ou à des missions de terrains sur demande du SPD. Le CDCR est présidé par le président du conseil départemental, avec comme membres :

Identification des membres du CDCR	Nombre de personnes	Statut
2 députés au titre du département	2	Elus
2 conseillers départementaux	2	Elus
2 représentants du bureau départemental de l'association des chefs traditionnels ; (1) sédentaire et (1) nomade	2	Chefferie
1 représentant par direction technique départementale impliquée dans le développement rural,	~ 8	Etat
Les Secrétaires permanents communaux au titre du département.	~ 5 à 10	Etat
1 représentant par groupe d'utilisateur des ressources naturelles.	~ 6	Société civile
2 représentants de projets ou programmes intervenants sur la problématique foncière dans le département (à titre consultatif)	2	Partenaires financiers

NB ; en attendant la mise en place des conseils départementaux, la présidence sera assurée par le préfet.

Le secrétariat permanent, prend l'appellation de secrétariat permanent départemental (SPD), il représente la structure déconcentrée du SP/CNCR et du SPR. Il est animé par 2 personnes permanentes :

- un secrétaire permanent, responsable de l'équipe et qui assurera des fonctions administratives et de coordination de l'ensemble des activités du Code Rural dans le département ;
- un secrétaire permanent adjoint, qui va le suppléer dans ses fonctions, tout en ayant à charges certaines activités particulières ;

Le SPD sera renforcé d'un personnel auxiliaire composé au moins d'une secrétaire de bureau et d'un chauffeur. IL sera aussi un lieu privilégié d'accueil de stagiaires ou de personnes en position de service civique.

Les postes permanents sont pourvus parmi les cadres techniques, en activité ou non (comme c'est le cas dans plusieurs CoFo d'arrondissement actuelles), ayant des profils qui correspondent aux missions du SPD. Ils doivent dans la mesure du possible bénéficier de la confiance des membres du CDCR. La connaissance du département, notamment des pratiques locales de mise en valeur des ressources naturelles, serait un atout.

### 3.4.2.3 *Commentaires sur la composition des niveaux régionaux et départementaux*

Le poste de secrétaire permanent sera pourvu pour une durée déterminée (notion de mandat) avec une obligation de résultat, consignée dans un cahier des charges afin de renforcer la dynamique de la structure. De plus il semble nécessaire que les postes de SP soient ouverts à tous les cadres du développement rural ayant compétence et profils requit, comme cela se fait déjà sur le terrain au niveau des SP d'arrondissements, ce qui facilite l'implication de l'ensemble des services dans la mise en œuvre des activités du Code Rural.

Le CRCR et les CDCR, sont constitués dans l'esprit du Code Rural, c'est à dire qu'ils visent à mobiliser et impliquer l'ensemble des catégories d'acteurs concernés par la mise en œuvre des POCR. Cette large composition repose sur la participation aux titres des structures et non des individus (notion de quotas et représentativité du groupe)

Tout comme le précisent les POCR à l'article 118, les SPD/SPR, peuvent faire appel à toute personne dont la présence est jugée nécessaire.

#### ➤ Des députés

L'ouverture des structures du Code Rural aux députés aux titres des régions et des départements vise à impliquer institutionnellement ces derniers dans les débats locaux sur les questions foncières et GRN. Ceci leur permettra de transmettre les préoccupations des acteurs à l'assemblée nationale en vu de faciliter le renforcement du dispositif juridique en conséquence.

#### ➤ Des conseillers

L'ouverture des structures du Code Rural aux conseillers vise à faciliter le lien entre les CRCR/CDCR et les conseils afin de créer une dynamique complémentaire et convergente de gestion des ressources naturelles et faciliter sa mise en œuvre notamment par la mobilisation des moyens.

#### ➤ Des chefs traditionnels

Les chefs traditionnels sont habituellement membres des structures du Code Rural. Dans la nouvelle configuration, ils siègent au nom de leur organisation, tout en gardant le souci de représentation des groupes sédentaires et nomades. (Voir les dispositions légales en [Annexe 11](#))

#### ➤ Des représentants des SP

Afin d'assurer une réelle dynamique de mise en œuvre du Code Rural, basée entre autre sur une large diffusion de l'information et du renforcement des capacités des structures, la nouvelle composition prévoit que les SP des niveaux inférieurs directs assistent systématiquement aux sessions des niveaux supérieurs. Cette disposition est prévue par le Code Rural<sup>28</sup>.

#### ➤ Des représentants des utilisateurs

Afin d'améliorer la légitimité des représentants des utilisateurs des ressources naturelles, il est prévu un mode de désignation, qui part de la base vers le haut en prévoyant 6 postes identifiés comme suit : (1) pour les agriculteurs, (1) pour les éleveurs sédentaires, (1) pour les éleveurs nomades, (1) pour les « autres utilisateurs », qui peuvent être par exemple les bûcherons, pêcheurs, vendeurs de paille, etc., plus (1) poste pour les femmes et (1) poste pour les jeunes.

---

<sup>28</sup> Décret n° 97-008, art 5 : assistent aux réunions du CNCR 10 membres des SP départementaux, d'arrondissement et de communes désignées par le président pour un an et par roulement.

Il se peut que dans certaines zones (agricoles/pastorales) notamment à certains niveaux de structuration (commune), il ne puisse pas y avoir à la fois des représentants des agriculteurs et des éleveurs nomades. Le plus important est de prévoir le cas de figure et faciliter l'identification des différents utilisateurs par la notion de discrimination positive.

Le processus d'identification se fera de la base vers le sommet suivant la grille proposée dans la partie SAF ([voir partie SAF](#) et [l'annexe 12](#))

➤ Des représentants des services techniques

La composition des nouvelles structures n'apporte pas de changements particuliers pour ce groupe d'acteurs.

➤ Des représentants des projets et programmes

L'ouverture des structures du Code Rural aux programmes et projets permettra à ceux-ci de s'imprégner d'avantage de la politique nationale en matière de fonciers et GRN afin que leurs interventions renforcent et facilitent sa mise en œuvre sur le terrain. Ceci étant très important car dans de nombreux cas, leurs interventions n'ont pas ou peu pris en compte les dispositions légales existantes du Code Rural.

#### 3.4.2.4 Au niveau communal

La réflexion sur le type de structure et sa composition au niveau communal doivent être abordée de façon spécifique car :

- La commune est le niveau le plus bas du découpage administratif.
- Le maire, Président du conseil municipal, est aussi le représentant de l'Etat, contrairement aux niveaux départementaux et régionaux où ses deux fonctions sont clairement séparées.
- La commune le plus souvent repose sur l'aire géographique des cantons et/ou en deçà.
- Le niveau le plus haut de l'exercice du pouvoir coutumier, dans la gestion des affaires foncières et rurales, est le canton/groupement, notamment pour les procédures de conciliation<sup>29</sup>.
- La plupart des activités concrètes de mise en œuvre du Code Rural sont menées à l'échelle communale : comme la tenue du dossier rural, le contrôle de la mise en valeur, la vulgarisation des textes du Code Rural, etc.

S'il est clair, que tout comme avant la décentralisation<sup>30</sup>, la mise en place des structures du Code Rural devait relever du représentant de l'Etat (gouverneur, préfet et maire), la question de la délimitation des compétences entre les structures du Code Rural et le conseil municipal est plus difficile à trancher car il est reconnu que :

---

<sup>29</sup> Ordonnance n° 93-28 du 30 mars 1993, portant statut de la chefferie traditionnelle au Niger (art 15), de même que les POCR (art 149) et confirmé dans l'actuel de projet de loi portant sur le règlement par voie de conciliation des conflits civil ruraux.

<sup>30</sup> Art 112 des POCR ; les autorités publiques compétentes doivent créer dans leurs entités territoriales respectives les services administratifs et techniques nécessaires à leurs missions, notamment les CoFo et les secrétariats permanents du Code Rural prévus par la présente ordonnance.

- **Les CoFo posent des actes administratifs** : Qu'en sera t-il dans le cas de la décentralisation ? Qui posera les actes administratifs ? Par principe, le maire en tant que représentant de l'organe exécutif (conseil municipal) peut poser des actes administratifs, mais il peut aussi prendre des actes hors des séances des conseils. En tant que président de la CoFo Com. il a toute la latitude pour prendre les actes nécessaires à la mise en œuvre du Code Rural, comme la signature des titres fonciers par exemple.
- **Les CoFo ont un pouvoir consultatif** (art 120 des POCR), dans les domaines de la détermination du contenu de la mise en valeur et de la procédure d'élaboration des concessions rurales.

La notion de pouvoir consultatif semble la plus simple et la moins remise en cause par le processus de décentralisation. Il est probable que cette fonction consultative, au service du conseil municipal, se développe de plus en plus.
- **Les CoFo ont aussi un pouvoir décisionnel** (art 121 des POCR), notamment en ce qui concerne la reconnaissance et l'établissement des droits fonciers, la transformation en droit de propriété des droits de concessions rurales, la détermination de l'assiette des droits et le pouvoir de contrôle et de transfert de l'usage.

La notion de pouvoir décisionnel de la CoFo Com, dans la logique de la décentralisation sera limité, car l'organe décisionnel de la commune est le conseil municipal<sup>31</sup>. Néanmoins la CoFo Com dans son rôle d'appui conseil sera amené à préparer les dossiers à soumettre pour adoption aux conseils. Ces dossiers porteront notamment sur la définition du contenu des droits, des procédures d'accès, des critères de mise en valeur, mais aussi des éléments de base pour la préparation du SAF, etc. ce qui indirectement lui confère une grande responsabilité d'autant plus que la CoFo Com exécutera l'ensemble des activités de terrains liées à la mise en œuvre du Code Rural. En [Annexe 13](#) nous avons recensé selon notre perception quels pourraient être les attributions entre le conseil municipal et la CoFo Com.

#### 3.4.2.4.1 Choix du type de structure à mettre en place

Le choix du type de structure de mise en œuvre du Code Rural au niveau communal doit aussi prendre en compte les aspects suivants :

- la **légalité**, c'est à dire l'ancrage institutionnel de l'organe, : Qui le constitue, le reconnaît, peut le dissoudre, le préside, etc.
- la **légitimité** en regard de la représentativité de ses membres par rapport aux utilisateurs des ressources naturelles, qui le compose ? Quels sont les moyens d'accessions, de renouvellement des mandats ?
- les **missions** qui lui sont attribuées, missions qui vont évoluer progressivement avec la mise en place effective de la décentralisation, qui doit reposer sur un transfert total des prérogatives et des moyens de l'état au plus bas de son découpage administratif ; Quel est son champ décisionnel ? Quel est son champ consultatif ? Quel est son champ d'intervention ?
- la **valeur ajouté** de l'organe dans le paysage institutionnel existant et futur, car la multiplicité des « poches de pouvoir et de décision » affaiblit toujours le mécanisme de mise en œuvre d'une politique.

---

<sup>31</sup> Art 83 de la loi n° 2002-12 ; l'organe délibérant de la commune est le conseil municipal, l'organe exécutif est le maire assisté d'un ou deux adjoints.

Pour ces différentes raisons la composition de la structure communale présente un caractère particulier par rapport aux autres structures du Code Rural. Dans le cadre de la décentralisation, différentes options sont envisageables pour la gestion des affaires rurales communales :

- Les affaires rurales sont exclusivement gérées dans le cadre du **conseil municipal**

Le conseil municipal est responsable dans la gestion des affaires rurales. Toutefois, sa composition (uniquement des élus) et son mode de fonctionnement (sessions) ne permet pas d'avoir la même souplesse que celle détenue par une structure spécifique et permanente. De plus circonscrire la gestion des affaires rurales au niveau des conseils municipaux serait exclure certains groupes d'acteurs comme les services techniques, les chefs traditionnels, les représentants des utilisateurs.

De plus le rythme du fonctionnement du conseil municipal<sup>32</sup>, ne permet pas de régler l'ensemble des affaires de la commune dont les affaires foncières et rurales courantes qui dans le cas des communes rurales pourront être relativement importantes.

- Les affaires rurales sont gérées par une **commission spéciale** créée au sein du conseil municipal.

Cette disposition (prévue dans les articles 25, 26 et 27 du décret n° 2003-177), présente les mêmes insuffisances que l'option « conseil municipal », notamment en ce qui concerne la fréquence possible des rencontres. En effet les commissions spéciales sont mises en place pour la durée du conseil<sup>33</sup> et ne permettent donc pas la gestion des affaires courantes. L'avantage est de permettre à tous ceux qui sont intéressés par cette problématique de pouvoir faire entendre sa voie et participer aux débats même si la décision finale sera prise en son nom au sein du conseil municipal.

- Les affaires rurales sont gérées par une **commission spéciale paritaire**

Cette disposition (prévue aux articles 156 et 157 de la loi n° 2002-12), ne permet de traiter que des biens ou droits indivis appartenant à deux ou plusieurs collectivités. Elle est mise en place par le Gouverneur ou le ministre chargé de l'administration territoriale.

La commission spéciale ne permet pas de traiter des affaires internes d'une commune, ni du domaine des particuliers qui représente la majeure partie de l'affectation des terres des communes particulièrement en zones sédentaires.

- Les affaires rurales sont gérées par des **Organisations Locales de Gestions des Terroirs**.

Actuellement un projet de texte de loi et de décret traitant des OLGT est en attente d'adoption. Ce texte a pour but de clarifier le paysage institutionnel au niveau des différents comités créés dans la gestion des ressources naturelles en les regroupant sous un même vocable. Le contenu de ces textes provisoires indique une composition basée sur l'adhésion volontaire qui ne cherche pas institutionnellement à regrouper les différents acteurs ruraux. De plus son assise territoriale, n'est pas calée sur le découpage administratif mais sur un groupe de ressources localisées sur un terroir, qui peut aussi bien être intra qu'inter communal.

---

<sup>32</sup> Le conseil se réunit en session ordinaire « tous les 3 mois avec une durée n'excédant pas 4 jours sauf circonstances exceptionnelles dont le PV de la session fera expressément mention » (art 4 du décret n° 2003-177) déterminant les règles de fonctionnement des organes délibérants et exécutifs des collectivités territoriales.

<sup>33</sup> art 25 du décret n° 2003-177 déterminant les règles de fonctionnement des organes délibérants et exécutif des collectivités territoriales, stipule que les conseils régionaux, départementaux et municipaux et des communautés urbaines forment des commissions chargées d'étudier les affaires soumises à délibération. Ils désignent les membres qui composent ces commissions.

Les OLG ne semblent pas être une forme d'organisation à même de mettre en œuvre l'ensemble des activités prévues par le Code Rural.

➤ Les affaires rurales sont gérées par une **Commission Foncière Communale - CoFo Com.**

Au vu de tout ce qui précède le concept de CoFo Com semble être actuellement le type de structure le plus apte à mettre en œuvre les activités du Code Rural, car :

- la structure réunie les différents groupes socioculturels et professionnels, qui interviennent sur les ressources naturelles et le foncier,
- la structure permanente (le SP), est à même de gérer les affaires courantes,
- sa zone d'intervention, qui est la commune lui permet d'avoir une vision et une possibilité d'intervention globale,
- la CoFo Com fait parti d'une structuration nationale, avec des relais à tous les niveaux du découpage administratif.

#### **3.4.2.4.2 Composition de la CoFo Com**

La CoFo Com se réunit en session ordinaire tous les trimestres et en sessions extraordinaires autant de fois que de besoin. Les membres assistent le SP Com dans l'exécution de ses tâches. La CoFo Com est présidée par le Maire avec comme membres :

Identification des membres du CDCR	Nombre de personnes	Statut
2 conseillers municipaux	2	Elus
Le ou les chefs de Canton et/ou de Groupement de la commune	1 à 2	Chefferie
1 représentant par direction technique départementale impliquée dans le développement rural,	~ 3 à 4	Etat
1 représentant par groupe d'utilisateur des ressources naturelles.	~ 6	Société civile
2 représentants des structures déconcentrés de la CoFo Com (dans le cas où elle seront mis en place)	2	Société civile
2 représentants de projets ou programmes intervenants sur la problématique foncière dans le département (à titre consultatif)	2	Partenaires financiers

Elle aura en son sein une structure légère permanente appelée secrétariat permanent Communal (SP Com) qui assure la mise en œuvre des activités courantes de la CoFo Com. Le secrétariat permanent communal est composé :

- d'un secrétaire permanent identifié parmi les cadres actifs ou non-résident sur la commune,
- d'un secrétaire permanent suppléant.

Le SP Com est assisté pour l'exécution de ses activités des membres de la CoFo Com. pour les tâches administratives telles que la saisie des rapports, le montage de dossiers, il pourra bénéficier du personnel permanent de la Mairie.

Le SP Com. est la déconcentration hiérarchique du SPD mais sous responsabilité administrative des instances communales à qui elle doit rendre compte, apporter des appuis conseils, préparer les actes, etc.

Le poste de secrétaire permanent sera pourvu pour une durée déterminée (notion de mandat) avec une obligation de résultat, consignée dans un cahier des charges.

#### **3.4.2.4.3 Nécessité d'une structure sous la CoFo Com**

L'analyse des activités au niveau communal et local ([Annexe 01](#)) démontre la nécessité de mettre en place des structures décentralisées de la CoFo Com, qui auront notamment à charge l'établissement des certificats, des PV de conciliations et seront parti prenante des actions de contrôle de la mise en valeur (police rurale).

Ce niveau sera mis à contribution dans le cadre de l'élaboration du SAF. De plus il devrait être la base d'identification des représentants des différents groupes d'utilisateurs des ressources naturelles rurales car correspondant au niveau « de là où les gens se connaissent ».

La réflexion sur la déconcentration des CoFo Com n'est pas au cœur de l'actuel travail, mais il est indispensable de l'aborder afin de situer l'échelle d'organisation administrative la plus basse dans le processus de mise en œuvre du Code rural.

### **3.5 Mode de fonctionnement des structures à mettre en place**

#### **3.5.1 Mobilisation des moyens**

Les instances du Code Rural doivent identifier un système de fonctionnement réaliste et durable qui tienne compte des missions à accomplir mais aussi des moyens mobilisables. L'Etat à travers ses collectivités devrait être le principal fournisseur de ces moyens. L'Etat peut cependant solliciter le concours de ses partenaires financiers et techniques pour faciliter la mise en œuvre de certaines activités du Code Rural tout en gardant une maîtrise sur le processus.

De nombreuses possibilités existent aux différents niveaux (région, département, communes). Reste encore à pouvoir les identifier, les solliciter et les mobiliser. La multiplication des structures « parallèles » qui agissent dans des domaines similaires augmente les coûts de fonctionnement. L'optimisation et la cohérence du paysage institutionnel sont du seul ressort de l'Etat afin qu'il optimise ses moyens d'interventions.

#### **3.5.2 Montage institutionnel et sa nécessaire clarification juridique**

Dans le cadre de la décentralisation, il semble que les instances de mise en œuvre du Code Rural (CGR, CDCR, Cofo Com et des secrétariats permanents) soient liées aux conseils, tant pour la contractualisation des moyens que pour le contrôle de leur utilisation. Ce point nécessite néanmoins une clarification juridique qui pourrait apparaître dans le nécessaire nouveau décret portant statut et attribution des institutions chargées de la mise en œuvre du Code Rural.

#### **3.5.3 Formation des structures.**

La formation et la réflexion doivent être au cœur des démarches de fonctionnement de toutes les structures de mise en œuvre du Code Rural, dans ce cadre les rencontres d'échange et de réflexion inter niveaux devront être encouragées. La notion « d'apprentissage dans l'action » est au cœur de la démarche du Code Rural. Il est nécessaire de sécuriser et renforcer la dynamique liée à la remontée des informations sur l'applicabilité du code rural.

#### **3.5.4 Notion de capacité de suivi et encadrement**

Le décret n° 97-008, prévoit un seul système de suivi à partir du niveau national. Il paraît évident que ce choix était judicieux et opérationnel quand le Niger ne comptait pas plus d'une quinzaine de CoFo. Avec la décentralisation, ce ne sera pas moins de 265 CoFo Com qui seront à mettre en place dans les prochaines années, sans compter les structures départementales (36) et régionales (8) soit dans un proche avenir 308 organisations de mise en œuvre du Code rural.



Au niveau des CoFo Com, la nécessité de mettre en place des structures de base afin d'être le plus prêt possible du terrain est incontournable. L'échelle de pertinence du niveau de mise en place de cet échelon devra être réfléchi par chaque commune, en tenant compte de son contexte d'intervention et de ses capacités.

Les chiffres parlent d'eux même, 308 structures régionales, départementales et communales, plus les structures de base à mettre en place, former et suivre. Ceci nécessite que les niveaux régionaux et départementaux prennent pleinement conscience de leur rôle dans le suivi et l'encadrement des structures de mise en œuvre.

- le niveau national forme et encadre les niveaux régionaux (8)
- le niveau régional forme et encadre les niveaux départementaux (36)  
*8 régions pour 36 départements soit environ 5 à 6 CDCR.*
- le niveau départemental forme et encadre les niveaux communaux (265)  
*36 départements pour 265 CoFo Com soit environ 7 à 8 CoFo Com*

Cette proposition illustre simplement l'importance du travail de formation et d'encadrement qui attend les différents niveaux. Il sera donc nécessaire que chaque niveau soit apte à former et encadrer le niveau inférieur.

### 3.6 Conclusions sur la proposition de montage institutionnel

**Dans le cadre de la mise en œuvre effective de la décentralisation il semble obligatoire de réactualiser le décret 97-008.. C'est au sein de ce nouveau décret qu'apparaîtront entre autre la composition, les attributions et les modes de fonctionnement des SPR.**

## 4 Le SAF

### 4.1 Le SAF pourquoi ?, pour qui ?, pour quelles utilisations ?

Au préalable à l'étude des mécanismes d'élaboration du SAF il est nécessaire de mieux comprendre les résultats attendus de cet outil qui n'est pas une fin en soi, même s'il est prévu dans les POCR (art 127, 128 et 129), mais au contraire un outil majeur d'élaboration et de pilotage de la gestion des affaires rurales. Pour cela nous essayons de répondre aux questions suivantes :

- ☺ un SAF pour quoi faire ?
- ☺ pour quels besoins et pour qui ?
- ☺ quelle est sa valeur ajoutée par rapport aux autres outils de planification ?

**Le SAF a pour objet de « préciser les espaces affectés aux différentes activités rurales ainsi que les droits qui s'y exercent<sup>34</sup> ». 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.**

Avec la décentralisation, le SAF doit être un des outils permettant d'accompagner le transfert progressif de responsabilité vers les populations. En effet « jusqu'aux années 1990, l'approche centralisée à composante sectorielle avait été dominante dans la planification. Cette approche peu prospective est caractérisée par une vision à court terme dont l'horizon dépasse rarement 5 ans<sup>35</sup> ». De plus les approches centralisées laissent peu de place aux initiatives locales et aux prises en compte des spécificités.

Dans le cas du SAF la méthode d'élaboration doit, pour lui donner toute sa légitimité, permettre d'inclure les préoccupations de la base jusqu'au plus haut niveau. Cette démarche est le fondement même du Code Rural qui précise « 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<sup>36</sup> »..

Le SAF est donc un « document cadre » qui fixe les grandes orientations des activités de développement rural. Ce document d'une portée nationale, car validé par le conseil des ministres, repose sur une échelle locale, au minimum communale, afin d'inclure et de prendre en considération les préoccupations de l'ensemble des utilisateurs.

Dans une logique de décentralisation, la légitimité du SAF doit venir du terrain, pour que l'ensemble des acteurs se sentent impliqués dans « les prises de décisions et dans la gestion des décisions prises<sup>37</sup> ». En effet la non ou 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.

---

<sup>34</sup> Art 127 des POCR ; il est institué dans chaque département un document cadre dénommé « schéma d'aménagement Foncier » dont l'objet est de préciser les espaces affectés aux diverses activités rurales ainsi que les droits qui s'y exercent. Le SAF est élaboré par le secrétariat permanent départemental en liaison avec les collectivités locales et les secrétariats permanents municipaux ou d'arrondissement du Code Rural

<sup>35</sup> Etude sur l'élaboration de guide d'établissement des SAF et de tenue du dossier rural ; Guide d'élaboration des SAF ; Abdou Tchouso, Aboubacar Amadou, janvier 2002, p14.

<sup>36</sup> Art 7 des POCR

<sup>37</sup> Revue nationale sur le foncier rural, CNCR, juillet 2003, p 20.

En effet dans la majorité des pays de la sous région, « *les ruraux n'ont pas accès aux procédures du droit positif et demeurent, du point de vue de ce droit positif, dans une inexistence juridique qui, dans certains cas, se traduit en insécurité effective* <sup>38</sup> ». Le Niger n'est pas épargné par ce fléau car le sang y coule régulièrement, du fait de la non application et respects des lois, notamment celles relatives à la circulation du bétail en zone de culture <sup>39</sup>. La majorité des populations concernées par cette disposition, l'ignore le plus souvent, mais aussi les mécanismes de contrôle de l'application, le plus souvent font cruellement défaut.

Pour lutter contre cette « insécurité effective », le Code Rural Nigérien a créé un cadre de débats et dialogue entre les différents utilisateurs des ressources naturelles, comme le démontre la constitution des CoFo qui accorde une place spécifique aux différents groupes d'utilisateurs à côté de la chefferie traditionnelle, des services techniques et de l'autorité administrative. La CoFo, à travers les mécanismes de contrôle de mise en valeur, a aussi pour mission de veiller à la bonne application des règles d'accès et de mise en valeur des ressources naturelles.

La décentralisation notamment au niveau des communes sera à n'en pas douter un élément favorable à la mise en application des différents textes de loi, mais aussi permettra la participation des populations rurales à la conception des lois et règlements. Le SAF en est un exemple puisqu'il est conçu à partir de la base avant d'être un texte pris en conseil des ministres. De ce fait les communes devront être la base d'élaboration du processus du SAF car elles auront la responsabilité du contrôle de la mise en valeur, donc du respect des orientations prises.

Dans ce cadre les réponses aux questions préliminaires (pourquoi ? pour qui ? quelle est sa valeur ajoutée ?) sont les suivantes. Les résultats attendus du SAF seront multiples mais nous identifions principalement les points suivants :

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

**Le SAF, agrégé au niveau national, va institutionnellement reposer sur la prise en compte des préoccupations, perceptions et perspectives locales, en précisant de la base vers le sommet les modalités de mise en œuvre (espaces et règles) des orientations nationales.**

<sup>38</sup> « Sécurisation des droits délégués en Afrique de l'Ouest », P Lavigne Delville, C Toulmin, JP Colin, JP Chauveau, Dossier IIED n° 107, décembre 2001, p 1

<sup>39</sup> décret n° 87-077 du 18 juin 1987 (qui reprend repose sur le décret n° 59-180 du 28 septembre 1959 !) réglemente la circulation et le droit de pâturage du bétail dans les zones de culture. Son article 4, précise qu'il est formellement interdit de mettre en valeur à des fins agricoles les espaces réservés à la circulation du bétail. En tout état de cause, il est interdit d'exercer des sévices sur le bétail.

## 4.2 La démarche d'élaboration

### 4.2.1 Le SAF pour une politique d'intégration des préoccupations des utilisateurs

#### 4.2.1.1 Les SAF ; sur la voie d'une nouvelle politique de développement

Le fait de procéder à une agrégation des préoccupations et des propositions de la base vers le haut induit un changement dans la définition des politiques qui devraient à terme mieux répondre aux attentes des populations.

**Le processus d'élaboration du SAF est déterminant. Il devra reposer sur une base consensuelle locale, qui intègre les préoccupations et les orientations nationales, régionales, départementales et communales.**

La mise en œuvre du processus d'élaboration du SAF constituera une avancée dans le mode de formulation des politiques d'interventions.

ETAT	POPULATION	Commentaires
		Les préoccupations divergentes amènent un conflit dans la mise en œuvre des politiques
		Les préoccupations croisées ne renforcent ni l'un ni l'autre
		Les politiques de développement conçues sur des bases consensuelles sont bénéfiques à tous.

#### 4.2.1.2 Choix des représentants des utilisateurs

Pour la représentation des populations à la base, prévue à l'article 128 des POCR<sup>40</sup>, on peut penser que le cadre des conseils aux différents niveaux sera apte à remplir cette fonction d'autant plus que les chefs traditionnels en sont membre de droits<sup>41</sup>. Il semble néanmoins nécessaire d'assister les élus avec d'autres « représentants » des utilisateurs non liés à l'approche politique des partis et reconnus pour leurs activités liées à la mise en valeur des ressources naturelles.

De nombreuses CoFo d'arrondissement ont utilisé les associations pour identifier et choisir en leur sein les représentants. Cette stratégie d'identification et choix des représentants connaît néanmoins certaines faiblesses que nous allons essayer de comprendre à travers un rapide et succinct rappel historique, sans juger les structures organisationnelles antérieures.

- La politique de « société de développement » mise en place pendant le régime d'exception de 1974 à 1988, a permis la multiplication des formes d'organisations des producteurs, notamment les coopératives, les unions de coopératives, les unions des jeunes, la samaria, etc.

Ces différentes formes d'organisation, étaient néanmoins très liées aux orientations définies par le niveau central et servaient principalement à mettre en œuvre sur le terrain les politiques nationales, plutôt que de participer elles-mêmes à la construction des politiques.

<sup>40</sup> Art 128 des POCR ; le SAF doit s'appuyer sur des études d'impact et faire l'objet d'une enquête publique préalable permettant l'intervention des populations rurales et de leurs représentants.

<sup>41</sup> Art 87 de la loi 2002-012.

- La conférence nationale de 1991, a été l'occasion de prendre conscience, pour la société civile nigérienne, des nouvelles possibilités de débats et d'influence des politiques de développement.

Lors de cet événement, majeur dans l'histoire de la république du Niger, les populations ont principalement été représentées par les partis politiques et les syndicats. Il y avait bien entendu un groupe dit « monde rural » mis en place occasionnellement et donc pas véritablement représentatif du monde rural. Les associations a-politiques et non syndicales de même que les organisations de producteurs ou de défenses d'intérêts particuliers, n'étaient qu'embryonnaires, voire inexistantes.

- C'est donc seulement à partir des années 1993-1995, que la dynamique d'association et d'ONG s'est développée au Niger et à vu ainsi leur nombre croître, pour atteindre aujourd'hui plusieurs centaines qui sont agréées.

Cette multiplicité d'associations et ONG qui « parlent au nom des producteurs », constitue une dynamique réelle que l'on retrouve sur le terrain du développement et des débats politiques. Ce type d'acteur est bien souvent sollicité par les autorités administratives et les partenaires au développement, mais n'est pas toujours représentatif des intérêts réels des populations qu'il est sensé représenter. Par exemple bien souvent au niveau des *CoFo*, les représentants des agriculteurs ou éleveurs (à travers les dites associations) sont inconnus des populations sur le terrain.

Dans le cadre de la décentralisation, la mise en place des conseils atténuera en principe le problème de représentation des populations, car ils seront un lieu privilégié d'expression des besoins et attentes des populations. Néanmoins la notion de représentation des utilisateurs des ressources naturelles est relativement spécifique et nécessite qu'aux cotés des élus, d'autres formes de représentations puissent exister. Cela permettra en plus la prise en compte des intérêts des groupes minoritaires qui risque de ne pas siéger aux conseils.

Dans ce cadre le travail de renforcement des associations et ONG, dans le processus de représentation et d'implication dans les débats et décisions est à poursuivre. Pour cela les structures de mise en place du Code Rural, telles que les *CoFo*, doivent continuer de prévoir des « places », pour les différents groupes d'utilisateurs tout en étant vigilant sur la qualité de leurs contributions mais aussi et surtout sur leur réelle représentativité.

**En effet il nous paraît important de s'assurer que les personnes qui intègrent, au nom d'un groupe d'acteur, des structures décisionnelles ou consultatives liées à la mise en œuvre du Code Rural soient un minimum représentatif de ce groupe.**

#### *4.2.1.3 Proposition d'une démarche pour le choix des représentants*

Il est primordial que les représentants des utilisateurs soient reconnus et légitimés par les populations. Dans cette optique, nous proposons la démarche suivante qui s'appuie sur les mécanismes (groupe d'acteurs) et échelles d'interventions (village et tribu) proposés par le Code Rural.

Lors des rencontres effectuées dans le cadre de la présente étude, les populations indiquent généralement un niveau « là où les gens se connaissent ! » qui correspond, en zone agricole, à une échelle d'une grappe d'environ dix villages. Pour les populations, les personnes identifiées comme étant leurs représentants issus d'un niveau supérieur sont souvent peu légitimes à leurs yeux et plus issus de lutte d'influence.

Nous proposons comme base d'identification des groupes sociaux professionnels devant être représentés la grille suivante : agriculteur, éleveur sédentaire, éleveur nomade, autres utilisateurs des ressources naturelles rurales (pêcheurs, bûcherons, apiculteurs, vendeurs de paille...) femme et jeune. Cette grille qui devra être adaptée à chaque contexte oblige néanmoins à distinguer les éleveurs sédentaires, des éleveurs nomades.

Le processus d'identification des représentants des utilisateurs pourrait être le suivant :

- Une fois le SP Communal mis en place, il sera de son ressort de conduire le processus d'identification des représentants des différents groupes socioculturels et socio-professionnels qui devront siéger comme membres délibérants au sein de la CoFo Com.
- Sur avis des personnes qui maîtrisent l'espace de la commune et de concert avec les élus, le SPC identifie les grappes de villages qui devront servir du niveau minimum d'organisation de la CoFo Com.
- Aidé par ces mêmes personnes, le SPC organise des forums d'information sur les POCR en mettant un accent particulier, sur les structures de mise en œuvre du Code Rural aux différents niveaux, leurs mandats et leur fonctionnement.
- L'un des résultats de ces forums, qui pourrait avoir une durée de deux jours, est le choix des représentants. Ce choix doit se faire librement en interne entre les différents groupes socioculturels et socio-professionnels sur la base de critères qu'ils ont arrêtés d'un commun accord.
- Suite à ce choix, le SPC organise une rencontre de l'ensemble des représentants locaux au niveau communal pour mettre en place la Cofo Com. Lors de cette rencontre au niveau municipal, les différents représentants identifient en leur sein, leurs délégués et suppléants qui vont siéger au sein de la Cofo Com.

Ce mécanisme de proche en proche qui part de la base vers le sommet permet d'assurer une certaine légitimité aux représentants des utilisateurs qui sont élus pour un mandat dont la durée reste à déterminer. Chaque représentant doit avoir un ou deux suppléants désignés dans les mêmes conditions.

**Cette démarche qui paraît lourde à mettre en œuvre semble tout aussi possible que la mise en place des CoFo b dans l'ensemble des villages et tribus.**

#### 4.2.1.4 Le SAF un outil d'orientation dynamique

Il est nécessaire de prévoir des mécanismes de révisions qui permettront au SAF d'intégrer les changements dans les modes d'utilisation des ressources naturelles tout en gardant sa fonction d'orientation. En effet le SAF ne doit pas être un outil figé d'orientation au risque de ne plus répondre aux préoccupations des utilisateurs.

Le SAF étant alimenté par les divers schémas sectoriels, il devra pouvoir les inclure tout comme le prévoit la législation, « *des schémas d'aménagement et de gestion des eaux seront élaborés pour chaque bassin et mis à jours régulièrement* ». Cet élément est à intégrer dans les informations qui doivent apparaître dans le SAF. Ce suivi et mise à jour est certainement un argument pour dire que la DDH est bien placée pour coordonner les traitements informatiques et cartographiques du SAF. Il va de soi que le SAF doit lui-même s'intégrer dans les schémas d'aménagement du territoire qui lui sont supérieurs.

Il semble que le SAF puisse être pertinent pendant environs dix ans, après quoi il pourrait être désuet. Nous proposons ici de retenir cette révision décennale, qui présente l'avantage de couvrir trois mandats électoraux, et donc d'impliquer régulièrement les élus soit dans la conception, dans la mise en œuvre des orientations soit dans son évaluation et révision. Toutefois, les bases de données qui servent

à l'élaboration et à la révision du SAF doivent être alimentées en permanence afin de coller au plus près des réalités et des changements constatés sur le terrain, pour entre autre faciliter sa révision. Le SAF et les informations !

#### 4.2.1.5 Les informations nécessaires à l'élaboration du SAF

Les informations nécessaires à l'élaboration du SAF sont constituées de l'ensemble des données qui peuvent aider aussi bien à poser le diagnostic qu'à travailler sur les perspectives. Pour cela il sera nécessaire de recenser, rassembler et éventuellement contribuer à préparer :

- **des données relatives aux directives des politiques de l'Etat et ses démembrements dans les différents secteurs qui interviennent dans le secteur rural.**

Les directives de l'Etat et de ses démembrements mais aussi les textes de loi y afférents, constituent la base légale et de référence pour élaborer le SAF. En effet la prise en compte des textes législatifs et réglementaires en vigueur pour l'affectation des espaces aux différentes activités est indispensable.

Par exemple dans le cas des mares, il est réglementairement prévu que « *les cours d'eau permanents ou non, flottables ou non, navigable ou non, les lacs, les étangs et les sources ayant un caractère permanent ou saisonnier dans la limite des plus hautes eaux avant débordement ainsi qu'une bande de 25 m au delà de cette limite, font partie du domaine public naturel* » (art 3 de la loi 97-041 du 7 décembre 1998). Dans ce cas, aucun jardin ou périmètre irrigué ne devrait « encombrer » le pourtour immédiat de la mare (dans une bande de 25 m). Cette règle étant prévue pour lutter contre l'érosion des berges, l'ensablement des mares, etc. et faciliter le passage des animaux.

Le résultat du SAF précisera comment (règles) et où (espaces) les élus et leurs partenaires vont mettre en œuvre telles ou telles directives souhaitées par l'Etat, comme par exemple la sécurisation de la transhumance, le développement des sites de culture de contre saison, la protection des forêts, les marchés ruraux de bois, etc.

- **de préparer des cartes**

L'échelle de base d'élaboration des SAF, qui devrait être au minimum la commune, nécessitera de localiser les différents espaces et ressources de son entité. Pour cela des cartes qui présenteront localement les domaines des différentes collectivités, les infrastructures et les ressources connues (mares, forêts, etc.) seront préparées par les SPR, afin d'être enrichies localement par les élus et les populations.

- **de collecter des informations générales sur les données socio-économiques et les tendances.**

Ces informations complémentaires permettront d'étayer certains choix dans le cadre de la nécessaire prospective.

**Le recueil des informations préalables sera une tâche importante du SPR qui est en charge de l'élaboration du SAF (art 127 des POCR). Pour cela l'équipe du SPR devra être suffisamment documentée.**

##### 4.2.1.5.1 Les sources d'informations disponibles

Les données relatives à l'état des ressources naturelles semblent peu fiables car elles « *varient d'un auteur à l'autre, comme par exemple, la disparition des ressources forestières, varie suivant les auteurs de 800 à 60 Km<sup>2</sup>/an.* ».

Néanmoins « les données générales existent et ont un caractère global couvrant tout le territoire national. Les taux et coefficients de dégradation sont peu connus ou pas du tout déterminés pour les grands ensembles que constituent les systèmes agraires, il en est de même des coefficients et taux d'affectation et d'occupation des sols et des terres, ils ne sont ni définis ni déterminés ».

« Très peu de collectivités territoriales disposent de cartes délimitant exactement avec le minimum de précision leurs espaces. Les plus nanties disposent de SDDR et SDDSR et surtout de cartes locales réalisées au profit des projets à couvertures locales ».

Ces différentes observations sur les données existantes, faites lors de l'élaboration du guide méthodologique, en janvier 2003<sup>42</sup>, indiquent clairement que le niveau de connaissance actuel et de capitalisation est faible et pas toujours fiable. La base de donnée du Signer, disponible en principe dans toutes les DRH du Niger, est constituée de 21 fichiers contenant 349 rubriques<sup>43</sup>, peut être considéré comme une source majeure de fourniture des informations.

**L'élaboration du SAF sera un moyen pertinent pour compléter et mettre à jours de nombreuses données qui serviront aux différents conseils afin qu'ils élaborent leurs propres plans de développement.**

#### 4.2.1.5.2 La nécessaire clarification des concepts à utiliser

Les différents textes de loi, utilisent une multitude de concepts et termes utilisés pour caractériser ; les ressources, les espaces et les règles d'accès et d'utilisations. Il sera nécessaire que les différents acteurs, concepteurs et utilisateurs des SAF, s'entendent sur la terminologie à employer. En effet le SAF devant « préciser les espaces affectés aux différentes activités<sup>44</sup> », il est indispensable d'élaborer un répertoire des termes à employer ayant valeur juridique.

Par exemple la notion « d'espace réservé à la circulation du bétail » se retrouve dans différents textes, et utilise 8 concepts différents pour lesquels il est nécessaire d'apporter une définition juridique, qui fait force de loi notamment pour :

- les zones expressément réservées aux pâturages, les terrains réservés au pacage.
- Les couloirs de passages, les pistes et sentiers qui relient les pâturages, point d'eau et terrain de parcage....

Quelles nuances doit-on comprendre ? Dans quelle domaine doit-on les classer (privé / public).

Ce travail de recensement des concepts, leur clarification et leur harmonisation devra être une des premières tâche des SPR en vu de la conception des documents nécessaires à l'élaboration des SAF.

Dans le cadre du présent travail, nous avons recensé dans onze textes et projets de textes ([annexe 14](#)) les différents concepts (143) liés aux ressources, espaces et règles ([annexe 15](#)). Ce recensement démontre d'une part la richesse des textes de loi nigériens et d'autre part pose les bases d'une nomenclature utilisable pour la constitution du SAF.

**Il est du ressort du SP/CNCR de compléter cette liste non exhaustive et d'y apporter la valeur juridique nécessaire qui pourrait être intégrée aux textes de loi et de règlements en projets.**

<sup>42</sup> Etude sur l'élaboration de guide d'établissement des SAF et de tenue du dossier rural, Guide d'élaboration des SAF, Abdou Tchouso, Aboubacar Amadou, janvier 2002, p14

<sup>43</sup> information relaté par l'agent responsable du SIGNER à Zinder Mr Salissou Magiri.

<sup>44</sup> Art 127 des POCR.



#### 4.2.1.5.3 Choix du niveau de précisions des informations

Le niveau de précision des données à collecter doit être déterminé en fonction de sa pertinence. En effet des données comme le taux d'occupation et d'affectation des sols, les rendements, les charges animales... ne seront généralement pas disponibles.

La détermination du niveau de précisions des informations à rechercher, pourrait être réfléchi à travers la question : Quelle Information pour quelle utilisation ? en effet certaines informations même disponibles, pourraient ne pas apporter des éléments déterminants pour l'élaboration du SAF, qui reste un outil d'orientation.

**Il sera donc nécessaire de déterminer en fonction des besoins et des possibilités les données minimales à recueillir. Ce choix pourrait être fait entre les différents SPR, en concertation avec le SP/CNCR. L'harmonisation des données et démarche sera indispensable pour l'agrégation des différents SAF.**

#### 4.2.1.6 Les informations qui doivent apparaître dans un SAF

L'article 127 des POCR, indique que le SAF a pour objet de préciser ; les espaces affectés aux différentes activités rurales et les droits qui s'y exercent. Lors de l'atelier de Zinder, il est ressortit que ces deux niveaux d'informations ne sont pas suffisants pour indiquer les dynamiques d'utilisations des ressources naturelles. Il est donc proposé d'enrichir les informations à faire apparaître avec les points suivants.

##### 4.2.1.6.1 La détermination des domaines

Une des informations importante que le SAF devra faire ressortir est la distinction des différents domaines : Etat, Région, Département, Commune et des particuliers. Cette information permettra aux différents conseils de situer clairement leurs compétences aussi bien :

- d'un point de vu spatial. quels sont les éléments constitutifs des domaines (privé / public) de la commune, du département, de la région, de l'Etat ? qu'en est-il des espaces pastoraux ? des mares ? etc.
- que d'un point de vu des ressources naturelles dont il dispose. Qui bénéficie des ressources liées à l'exploitation des ligneux protégés entre la commune, le département, la région, et l'Etat Les accords internationaux étant supérieurs aux lois nationales que peut décider la commune rurale de Tesker par rapport à la faune sauvage de sa commune notamment celle de Termit ?

Le SAF doit apporter des éléments d'éclaircissement sur ces différents points afin que les conseils connaissent précisément leurs réelles capacités d'intervention et de gestion. Si les zones pastorales sont assimilées aux aires de pâturage, il semble que les communes n'auront pas un pouvoir de décision, celui-ci se situant plutôt au niveau départemental, régional et national (art 32, 66 et 98 de la loi n° 2002-12).  
De la notion des droits

La notion de « droits qui s'y exercent<sup>45</sup> », a soulevé de nombreux débats lors de l'atelier de Zinder dont il ressort que ; plus qu'un problème de juxtaposition des droits modernes et coutumiers la principale difficulté réside dans l'application même des dispositions prévues. Ce sera là le réel enjeu des instances de contrôles (police rurale).

---

<sup>45</sup> Art 127 des POCR

#### 4.2.1.6.2 La notion de règles

En plus de la notion de « droits » il semble nécessaire de faire apparaître la notion de « règles d'accès et d'utilisation des ressources ». En effet sur de nombreuses ressources les droits sont connus aussi bien dans leurs composantes modernes que coutumières, mais les difficultés et les conflits apparaissent dans l'application des règles d'utilisation.

Par exemple le statut d'un puits public est connu en terme de droits « *toute personne a le droit d'utiliser et de disposer des eaux relevant du domaine public* <sup>46</sup> » mais les conflits sont généralement liés à la mise en application des règles d'accès notamment en ce qui concerne l'attribution des tours d'eaux ou le nombre de fourches aux différents utilisateurs.

Les modalités de matérialisation des règles d'accès et d'utilisation sur les SAF restent à préciser. Dans le cadre de la présente étude les différentes règles d'accès et d'utilisation ont été identifiées et sont présentées dans [l'annexe 15](#).

#### 4.2.1.6.3 La notion d'état des ressources

Sur les « espaces affectées aux différentes activités », il semble nécessaire, pour réfléchir aux modes d'utilisations possibles des ressources naturelles rurales, de préciser l'état des ressources (foncières, végétales, hydriques, etc.) qui se trouvent sur les différents espaces. En effet tous les espaces agricoles n'ont pas le même état et capacité de production (sols lessivés, etc.), de même que les forêts ou les zones de pâturages, etc.

Les modalités de détermination de cet « état des ressources », ont été abordées sommairement lors de l'atelier de Zinder. Il ressort la nécessité de croiser les données techniques, comme les carrés de rendement, utilisés pour les productions agricoles ou pastorales, mais aussi des données comme l'interprétation des images satellites ou de photos aériennes avec des données empiriques issues des appréciations des populations utilisatrices de ces ressources.

#### 4.2.1.6.4 La localisation des ressources stratégiques

Certaines activités rurales reposent sur des ressources stratégiques qui conditionnent l'existence même de ces activités. Ces ressources peuvent être aussi bien des points d'eau sur un itinéraire de transhumance, des couloirs de passages et leurs aires de transits, que des zones de boisement pour approvisionner les villes, des cuvettes à natron, des bassins versants pour alimenter des mares ou qui offrent la possibilité d'implantation des barrages, etc.

Afin d'établir un programme de sécurisation de ces ressources stratégiques, leur identification et localisation seront issues d'une analyse de l'ensemble des activités rurales et devront être au cœur des enquêtes publiques ainsi que des études d'impacts prévues dans l'article 128 des POCR.

Par exemple « *Dans la zone d'intervention du PADL N'guigmi on note en plus des terres dites dunaires (terres de cultures pluviales) l'existence de nombreuses ressources foncières stratégiques : il s'agit notamment des terres libérées par les mouvements de décrue du lac, ainsi que des îles qui parsèment son étendue* <sup>47</sup> ». La Cofo de Mirriah a quant à elle ciblé certaines enclaves comme prioritaires pour intervenir « *là où il y a des problèmes* <sup>48</sup> »

---

<sup>46</sup> Art 10 de la loi n° 98-041 portant régime de l'eau.

<sup>47</sup> Foncier et décentralisation, H M G Ouédraoga, M Yacouba, Octobre 2003, p 17

<sup>48</sup> Document de projet Appui à la Sécurisation Foncière, CoFo Mirriah, Mars 2001.

#### **4.2.1.6.5 La notion de « zone de conflits potentiels »**

Le Code Rural de part son intervention vise à prévenir et réduire les conflits liés à l'utilisation des ressources naturelles. Le SAF doit permettre de visualiser les « zones de conflits potentiels » en lien avec les ressources naturelles afin de :

- suivre l'évolution des dynamiques de mise en valeur des ressources (consensuelles / conflictuelles)
- faciliter la planification des interventions qui participent à la prévention des conflits.

Cette identification des « zones de conflits potentiels » doit faire partie des informations à rechercher lors de l'enquête publique. Pour le SAF il sera nécessaire de définir des critères qui pourront d'une part caractériser de façon « classique » les différentes ressources, mais aussi d'indiquer la dynamique sociale (pression foncière, qualité des relations sociales entre les groupes, ressources ou zones stratégiques comme un couloir de passage, une mare...).

#### **4.2.2 La nécessaire approche par les formes d'utilisation des ressources naturelles rurales**

Le SAF posera des orientations fortes qui influenceront les politiques de développement pour de nombreuses années. Son élaboration doit permettre d'analyser et comprendre les différentes formes d'utilisation des ressources naturelles. Ceci nécessitera de définir des échelles d'analyse aptes à intégrer l'ensemble des dynamiques liées aux différentes formes d'utilisation des ressources naturelles.

*« l'élaboration des SAF est un enjeu socio-économique dans un pays où la production repose principalement sur les ressources naturelles. L'objet du SAF est de préciser les espaces affectés aux différentes activités rurales ainsi que les droits qui s'y exercent <sup>49</sup> »*

Le SAF tout comme une politique de développement doit présenter une vision et des principes fondamentaux. Ces derniers devront reposer sur ceux énumérés dans les POCR, à savoir un accès équitable aux ressources naturelles, des modes d'utilisations durables etc. Le SAF doit aussi présenter les modes de mise en valeurs (extensif, intensif, etc.) et les inter-relations qui existent entre les différents systèmes.

##### **4.2.2.1 Identification des différentes formes d'utilisation**

Parmi les formes d'utilisation nous pouvons citer :

- Le pastoralisme, qui utilise de façon variable de larges espaces et ne peut être circonscrit et analysé que dans de grands ensembles généralement supérieurs à la commune ou au département. Son analyse pourrait se baser sur l'identification des itinéraires de transhumances.
- L'agriculture pluviale, qui est localisée sur de vastes étendues et qui entretient des liens forts avec les villages. avec une tendance persistante d'une culture itinérante forte consommatrice d'espace et destructrices des ressources naturelles.
- L'agriculture de contre saison, toute aussi localisée occupe des espaces beaucoup plus réduits, et nécessitera dans certains cas de « faire des Zooms » pour élaborer le SAF. Ceci d'autant plus que des projets sectoriels et les orientations nationales peuvent inciter les populations "pauvres" à s'installer et à exploiter toutes les ressources en eau de surface existante.
- Les autres formes d'utilisation des ressources naturelles comme le commerce de bois, paille et autres produits, nécessiteront d'être étudiées au cas par cas pour identifier leur échelle pertinente d'analyse.

---

<sup>49</sup> Revue nationale sur le foncier rural, CNCR, juillet 2003, p 22.

#### 4.2.2.2 Mise en cohérence des différentes utilisations

Ces différentes formes d'utilisation des ressources naturelles entretiennent entre elles des liens forts, qu'il sera nécessaire d'analyser en vue de les mettre en cohérences. Actuellement l'évolution des modes de mise en valeur a tendance à renforcer les divergences entre les formes d'utilisations, comme l'abreuvement des troupeaux et le développement des sites de culture de contre saison. Le SAF devra essayer par l'affectation des espaces d'atténuer les divergences.

#### 4.2.2.3 Annnonce des principes fondamentaux pour chaque zone.

Le SAF doit pouvoir présenter des « principes fondamentaux » par zones et par système de production qui pourrait prendre la forme d'une matrice des principes de mise en valeur, retenue par chaque niveau du SAF (commune, département, région).

Tableau d'exemple d'une matrice de présentation des principes fondamentaux. (à compléter)

Zone \ forme d'utilisation	Elevage transhumant	Elevage sédentaire	Agriculture pluviale	Agriculture de contre saison	Autre forme
Pastorale	la mobilité de l'élevage doit y être préservée et sécurisée, elle doit reposer sur les principes de réciprocité, respect des droits de tiers, respects des règles de mise en valeur pastorales.	existant de façon anecdotique	doit être localisée et pratiquée selon des modes de mise en valeur qui ne compromettent pas les activités d'élevage et qui respecte l'environnement	peut être pratiqué dans les poches qui y sont favorables, mais à la condition de ne pas bloquer la mobilité des troupeaux et leurs accès à l'eau et pâturage	Les récoltes de paille et bois pour les centres urbains doivent être planifiées en fonction de l'état des pâturages et des alternatives (cultures de fourrages) doivent être développées et mise en œuvre.
Agro-pastorale					
Agricole					
Urbaine					

#### 4.2.2.4 Prise en compte spécifique de la problématique pastorale

Le pastoralisme se caractérise par un mode mise en valeur des ressources naturelles rurales basé sur une superposition des règles et des modes d'exploitation. En effet une même zone de pâturage, comme une enclave pastorale, peut être utilisée à différentes périodes de l'année (avant, pendant et après l'hivernage) par divers groupes d'éleveurs qui l'intègrent de façon différente dans leurs propres stratégies, etc. « à l'inverse de l'occupation agricole, davantage circonscrite dans l'espace et individualisée, l'activité pastorale fait donc appel à un vaste éventail de ressources dont l'exploitation est généralement ouverte à un ensemble d'individus et de communautés »<sup>50</sup>.

Le SAF sera un outil stratégique pour lequel des dispositions doivent être prises en vue de s'assurer de la fiabilité des informations. En effet l'inventaire des ressources naturelles et des droits qui s'y rattachent constitue un réel enjeu qui nécessite de mettre en place une stratégie de contrôle de l'information. Car le SAF, qui vise à sécuriser l'accès équitable des différents utilisateurs aux ressources naturelles pourrait s'il est manipulé par certains groupes, constituer un outil d'exclusion planifié. Dr Abouba, le fait clairement remarquer dans son article <sup>51</sup> où il cite plusieurs cas de risques de manipulation dans les zones pastorales ;

<sup>50</sup> Droit de communage et pastoralisme au Sahel : quel avenir pour les éleveurs sahéliens ?, B.Thébaud in (politiccs, property and production in the west african Sahel - 2001, p2

<sup>51</sup> l'insécurité foncière : un constat basé sur la perception des communautés pastorales de l'Azaouagh, du Tadress et de l'Hirazer, article paru dans Elevage et gestion des parcours au Sahel, implication pour le développement, D S Abouba, p 194.

- l'appropriation privative de points d'eau publics par des groupes proches des autorités administratives et traditionnelles,
- l'absence d'organisation d'éleveurs en mesure de prendre en main les questions de gestion des ressources naturelles et du foncier pastoral,
- la grande mobilité de groupes comme les Woodabé, qui les situe « partout et nulle part » et donc ont des difficultés à revendiquer un accès aux ressources.

Ces difficultés doivent nous éclairer sur la nécessité de mettre un système d'arbitrage et de contrôle neutre en ce qui concerne les propositions de SAF à tous les niveaux de sa constitution. Il semble qu'une des pistes possibles réside dans les enquêtes publiques, basées sur de larges publicités, qui doivent permettre de connaître tous les utilisateurs fussent-ils temporaires.

Pour traiter de la question pastorale il est important de mettre en avant les enjeux liés à l'utilisation des ressources et la nécessité d'avoir des choix politiques clairs et appliqués sur le terrain. Il est aussi nécessaire que les groupes « marginalisés » comprennent que l'évolution du contexte institutionnel et économique leur laisse de moins en moins de place et que c'est à eux et à eux seuls de faire leur place dans les mécanismes de prises de décision.

Certains groupes d'utilisateurs avec une présence massive sur le terrain sont des acteurs de premier plan dans l'utilisation des ressources naturelles (eau & pâturage), mais brillent par leur absence totale dans les rouages institutionnels des prises de décisions administratives, ce qui les réduit au silence (résignation) et à la frustration perpétuelle. Celle-ci peut à tout moment remettre en cause les efforts de gestion construits notamment par les SAF, les règles et les procédures, etc. Il est donc nécessaire de trouver des mécanismes pour ne pas ignorer ce type d'acteur institutionnellement absent, mais bel et bien présent sur le terrain., *« ce début d'iniquité dans l'accès aux ressources, manifestement très préoccupant, nous interpelle à plus d'un titre »*<sup>52</sup>

Pour rendre le SAF légitime auprès de l'ensemble des populations utilisatrices des ressources naturelles, il semble indispensable d'intégrer un large système de communication et de débats à la base, afin que les populations expriment mais aussi et surtout confrontent leurs différents points de vue. Cette confrontation des usagers doit permettre de renforcer la cohésion sociale, seule garantie de l'application durable des règles et procédures qui pourront découler du SAF. En effet comme le dit Dr Abouba *« les populations, principales actrices, doivent prendre davantage conscience des problèmes pour mieux les combattre et/ou les gérer. Au-delà de cette prise de conscience, c'est surtout la recherche de cohésion qui doit animer ces populations qui divergent tant sur le plan ethnique que sur la question de leurs activités de production »*. Par exemple certaines pistes sont en cours d'expérimentation ; le Ministère de l'Hydraulique, ... est en train de tester sur Diffa une nouvelle stratégie en ce qui concerne la création et la gestion des points d'eau basée sur le consensus social.

Dans les mécanismes d'élaboration du SAF, nous proposons d'inclure deux notions importantes pour la sauvegarde des dynamiques pastorales, seules aptes à valoriser et sécuriser les ressources fourragères des zones sahéniennes, mais qui nécessitent aussi le séjour des animaux en zone agricole.

➤ **De la notion d'inscription des ressources stratégiques pastorales**

Ces ressources sont le plus souvent en zone agricole et prennent la forme d'enclaves pastorales qui permettent d'attendre la libération des champs, des mares qui permettent d'abreuver en fin de

---

<sup>52</sup> L'insécurité foncière : un constat basé sur la perception des communautés pastorales de l'Azaouagh, du Tadress et de l'Hirazer, article paru dans *Elevage et gestion des parcours au Sahel, implication pour le développement*, D S Abouba, p 197.

saison sèches. Elles doivent clairement apparaître sur les cartes du SAF ainsi que les axes qui les relient.

➤ **De la notion d'inscription des itinéraires de transhumances**

Les itinéraires de transhumances varient d'un groupe à l'autre et d'une année à l'autre. Ils doivent néanmoins être matérialisés sur les fonds de cartes afin d'identifier les points de connexion entre le système pastoral et les autres formes de mise en valeur des ressources naturelles. La matérialisation sur les cartes du SAF des grands itinéraires de transhumance, qui ne correspondent pas forcément aux couloirs et pistes, faciliterait néanmoins leur identification en vue de les sécuriser notamment par le processus de balisage.

*« L'exploitation des ressources pastorales par les troupeaux mobiles représente le système de production dominant au Sahel. A mesure que les milieux experts attestent de son efficacité, elle gagne également en importance sur la scène politique. Etant donné que l'élevage sédentaire ne constitue pas une alternative véritable, la propension à investir dans la défenses des systèmes de productions pastoraux grandit en même temps <sup>53</sup> ».*

4.2.2.5 Le Code rural et les problématiques pastorales

Les textes juridiques et réglementaires nigériens ont de tous temps pris en compte la problématique de l'élevage :

➤ **Soit de façon spécifique :**

Comme l'indique la liste non exhaustive des textes suivant ; l'ordonnance 59-018, portant création d'une commission chargée de reconnaître les tracés des couloirs de passages en zone de culture, la loi n° 61-005 fixant la limite nord des cultures, la loi n° 61-006 déterminant la zone de modernisation pastorale, etc.

➤ **Soit de façon indirecte :**

Comme par exemple le régime forestier (loi n°74-7 du 4 mars 1974), qui intègre les activités d'élevage notamment par les notions suivantes :

- la reconnaissance de la responsabilité des usagers dans le respect des techniques d'ébranchages sur leurs terrains de parcours,
- les nombreuses dispositions de lutte contre les feux de brousse

ou encore le régime de l'eau (ordonnance n° 93-014 et la loi n° 98-041), qui assimile à l'usage domestique l'abreuvement des troupeaux, sans limitation des volumes, contrairement l'arrosage des jardins potager qui est limité à 2000 litres / jours (art 16 nouveau de la loi n° 98-041).

Les différents textes du Code Rural, comme les POCR, le décret sur la mise en valeur des ressources naturelles rurales ou les terroirs d'attache des pasteurs, ont largement et/ou spécifiquement pris en compte la problématique de l'élevage dans sa globalité.

Néanmoins l'évolution des contextes d'intervention (pression foncière croissante) et des modes de mise en valeur (monétarisation de plus en plus systématique de l'ensemble des ressources, comme les tiges de mil et sorgho, les pailles, etc. ) oblige à revisiter les textes juridiques et réglementaires en vue d'en faire une base solide d'intégration des activités rurales que son l'élevage mobile et l'agriculture. En effet « pour

---

<sup>53</sup> Code locaux pour une gestion durable des ressources naturelles ; recueil des expériences de la coopération technique allemande en Afrique francophone Karl P, Kirsch-Jung, Martin Sulser, Eschborn2000, p 127

*être un véritable instrument de développement rural et mieux s'intégrer dans les dynamiques nationales de développement, le pastoralisme a besoin d'être soutenu de manière spécifique par un cadre juridique et réglementaire plus adapté et sécurisant <sup>54</sup> ».*

Le SAF sera un des outils de la sécurisation du pastoralisme, il devra reposer sur une démarche globale d'élaboration et de mise en œuvre qui intègre de façon spécifique le pastoralisme notamment par :

- L'identification des différents grands itinéraires de transhumance
- La localisation des ressources stratégiques (eau/pâturage) aux différentes saisons
- L'inscription de ses ressources stratégiques dans le domaine public de l'Etat (inaliénable)
- La mise en place aux différents niveaux des collectivités territoriales (région, département, commune) d'observatoires de la transhumance
- La mise en place de modalités spécifiques de révision d'affectation des espaces, pour les ressources stratégiques pastorales, qui devront couvrir au moins une période de 30 ans par exemple.

#### 4.2.2.6 Problématique de la sécurisation des infrastructures liées à la mobilité.

Les textes en l'état actuel présentent quelques faiblesses ce qui ne facilitera pas la prise de décision des élus notamment pour l'affectation des espaces dans le cadre de l'élaboration du SAF.

En effet les textes de la décentralisation précisent que les couloirs de passages et aires de pâturages sont de la compétence de la Région et du Département (loi n° 2002-12 art 32 et 66 et loi n° 2002-13 art 64 et 68) alors que les chemins, pistes de transhumance ainsi que couloirs de passages sont inscrit dans le domaine public de l'Etat (art25 des POCR). Le décret 87-77 sur la circulation des troupeaux en zone de culture ne statue pas sur l'inscription de ces infrastructures (domaine public / privé) alors que l'article 40 des POCR indique que les terres réservées, qui constituent des ressources stratégiques de pâturages sont classées dans le domaine privé de l'Etat ou de la collectivité territoriale, donc aliénables.

Les mécanismes d'inscription et de contrôle des infrastructures nécessaires à la mobilité des troupeaux doivent être un élément fort du SAF en tant que dispositif structurant de l'Etat donc à caractère obligatoire et contraignant pour les élus Régionaux, Départementaux et Communaux, elles doivent être inscrites de façon claire et sans ambiguïté dans le domaine public de l'Etat.

La réflexion sur la clarification du statut des infrastructures nécessaires à la mobilité ne sera pas suffisante pour les sécuriser. Des réflexions plus poussées avec les populations et les élus locaux seront nécessaires afin que tous les utilisateurs « potentiels » de ces espaces (couloirs et aires), y trouvent leur compte. En effet il semble nécessaire de réfléchir aussi sur la possible monétarisation de l'accès aux zones de pâturages dans les zones de cultures <sup>55</sup>.

### 4.3 Le processus d'élaboration

L'élaboration du SAF se fera progressivement et par étapes successives qui reposeront sur :

- **La phase de préparation** : définition et arrêt d'une méthodologie de référence, collecte et préparation des informations nécessaires, formation des responsables locaux de la mise en œuvre du processus d'élaboration,

---

<sup>54</sup> Revue nationale sur le foncier rural, CNCR, juillet 2003, p 25.

<sup>55</sup> Ce point a été débattu lors de la mission à Dan Gouchi, arrondissement de Magaria. En effet les éleveurs directement ou indirectement paye déjà le coût d'accès au pâturage, notamment à travers les multiples conflits et mise en fourrières, qui débouchent généralement sur de grosses amendes.

- **La phase d'élaboration du SAF** : recueil de l'expression des préoccupations et propositions, analyse des relations orientations / propositions, élaboration du document cadre consensuel aux différents niveaux,
- **La phase de validation** : de la validation provisoire à celle ministérielle.

#### 4.3.1 La phase de préparation

##### 4.3.1.1 Notion de méthodologie de référence

Le SAF sera le produit d'enquêtes publiques et d'études d'impacts (art 128 des POCR), qui mettront les populations au centre de la collecte et de l'analyse des informations. Dans le souci de la nécessaire agrégation des informations au différents niveaux, le Code Rural devra définir et arrêter une méthodologie de référence, qui pourrait être validée par un décret comme l'ont été les procédures de tenue du dossier rural (décret n° 97-367). Les SPR en relation avec le SP/CNCR devraient être les principaux animateurs de l'élaboration de la méthodologie.

**Le SAF pour jouer pleinement son rôle d'orientation dans l'utilisation des espaces ruraux, doit être un document de références ayant force de loi.**

##### 4.3.1.2 Notion des documents et informations nécessaires

Ce point développé dans les chapitres précédents, sera constitué de :

- documents d'orientations
- cartes indicatives
- fiches de collectes d'informations
- documents complémentaires pour faciliter l'analyse.

Certains documents devront constituer les archives communales comme les cartes et les résultats des fiches de collectes alors que d'autres comme les documents d'orientations et les documents complémentaires seront sous la responsabilité des SPD et SPR.

##### 4.3.1.3 Notion " de méthodologie d'approche des utilisateurs"

**Le SAF reposera sur un processus participatif, pour lequel la méthodologie d'approche des populations devra permettre une bonne compréhension et communication sur l'utilité et l'utilisation de cet outil d'orientation.**

Les équipes en charge de réaliser ce travail devront avoir une bonne maîtrise des techniques d'animation et de médiation afin d'obtenir un consensus aussi large que possible entre les différents utilisateurs des ressources naturelles qui sont :

- populations utilisatrices directes des ressources naturelles (éleveurs, agriculteurs, pêcheurs..)
- représentants des populations (chefs traditionnels, leaders, associations et ONG..)
- services techniques et les différents outils de planification ; SDAU, SNAT, SDDR, etc.
- élus (majorité, opposition, etc.)
- projets et programmes,
- etc.

Cette recherche de consensus doit permettre d'identifier et de prendre en compte l'ensemble des dynamiques existantes aux différents niveaux. Les outils et méthodes de diagnostics participatifs sont



nombreux et complexes (MARP, ASE, EIG, etc.). Il reviendra aux SPR et au SP/CNCR d'identifier et d'adapter les outils qui lui seront utiles.

#### 4.3.1.4 Articulation du SAF avec les autres outils de planification et de contrôle

Le Niger possède différents outils de planification et de contrôle qui interviennent au niveau du foncier rural et des ressources naturelles à travers entre autres des plans de développement sectoriel comme l'eau, l'environnement, l'élevage, la forêt, etc.

Il sera nécessaire de s'assurer aussi bien en fonction des textes de loi, que des réalités du terrain, de la complémentarité des textes et procédures en vigueur, mais aussi des organes et institutions qui interviennent dans le milieu rural. La décentralisation devrait amener à une déconcentration, notamment régionale et départementale, que certaines structures ont déjà amorcé telles que le CNEDD et le BEEEI. Tout comme l'avait fait le Code Rural avant eux.

La recherche de la complémentarité et de l'efficacité doit être au centre de la démarche d'organisation du milieu rural. La multiplicité des structures parallèles et la dispersion des poches de décisions entraîne inévitablement un affaiblissement de la dynamique globale, qui ne peut être que nuisible à l'ensemble des utilisateurs.

**Les structures de mise en œuvre du Code Rural facilitent le rapprochement des différents secteurs comme le démontre leurs compositions. L'élaboration du SAF devrait amener les différents services techniques à collaborer plus étroitement et se renforcer mutuellement, notamment dans la collecte et le traitement des informations et la définition des différentes stratégies sectorielles d'intervention.**

#### 4.3.2 La phase de d'élaboration du SAF

##### 4.3.2.1 Une élaboration et un contenu progressif et spécifique

Les différents utilisateurs (agriculteurs, éleveurs, etc.) et acteurs (élus, services techniques, projets, etc.) qui interviennent sur les ressources naturelles manifestent des attentes particulières pouvant ou non se retrouver dans le SAF. Il sera nécessaire de savoir donner des limites au SAF afin de ne pas créer des déceptions. Certaines attentes liées à des informations particulières, comme les rendements agricoles, les densités de populations, de cheptels ou l'état des forêts, de la faune sauvage, etc. auront des coûts, qui pourront ne pas être opportuns de lier au SAF. Néanmoins certaines données collectées dans le cadre de projets ou activités particulières pourraient être compilées pour enrichir le dossier local, sous la forme de données complémentaires.

Le SAF doit faciliter le choix des options aptes à répondre aux enjeux actuels et futurs. Par exemple dans le cas de la mise en valeur pastorale, les cartes d'évolutions des surfaces de pâturage de 1975 à 2002 (Cartes [N° 4](#) et [N° 5](#)) réalisées par la CoFo de Mirriah sont très révélatrices de la pression croissante sur les ressources pastorales en zone agricole et aident ainsi à cibler les poches prioritaires d'interventions.

Le travail d'identification et de localisation des ressources pastorales à l'échelle départementale, pourrait être entrepris rapidement à partir des niveaux régionaux et départementaux en relation avec les niveaux municipaux.

Afin de répondre aux préoccupations et attentes des populations, comme les conflits liés à la mobilité des troupeaux dans les zones de cultures, mais aussi pour mieux saisir les opportunités, tel que la

signature par le Niger en janvier 2003 d'un accord international sur la transhumance<sup>56</sup>, le SAF pourrait dans un premier temps se pencher sur la problématique pastorale, aussi bien en terme de précision des concepts à utiliser, qu'en terme d'inventaire et de localisation des ressources pastorales, notamment les ressources stratégiques, dans les différentes communes.

#### 4.3.2.2 Du niveau de base de réalisation

Parallèlement au niveau de précision à faire apparaître, le SAF doit déterminer son échelle de base d'analyse. L'utilisation des ressources naturelles prend des formes particulières en fonction des systèmes de production (pastorale, agricole, etc.) qui nécessite le choix d'échelles de base des analyses adaptées afin de couvrir l'ensemble de l'espace nécessaire à la dynamique, les échelles pourraient être :

- une échelle de base départementale pour le pastoralisme
- une échelle de base communale pour l'agriculture pluviale
- une échelle de base à l'intérieur de la commune pour les cultures de contre saison.

Le niveau administratif le plus proche des populations étant la commune. Il sera nécessaire que chaque commune identifie et détermine le niveau pertinent pour transcrire réellement les préoccupations de l'ensemble des utilisateurs des ressources naturelles de son entité. Ce niveau devra tenir compte entre autre : de la densité de population, de la diversité des écosystèmes, des activités rurales, des caractéristiques physiques et socio-économiques du milieu, etc. Par exemple pour la commune rurale de Guidimouni, il est possible de faire apparaître l'ensemble des villages ([carte n° 6](#)) mais aussi les mares et cuvette ([carte n° 7](#)). Ce type d'informations disponibles sur la base SIGNER doit aider à identifier les échelles d'analyse.

Le SAF étant un document cadre, il ne semble pas nécessaire de descendre à l'échelle des parcelles. En effet une telle approche et échelle d'intervention répondent plus à une logique cadastrale, alors que le SAF est un outil de gestion des espaces affectés aux différentes activités rurales. Néanmoins là où les informations seront disponibles, suite entre autre à l'enregistrement des titres fonciers (dossier rural), les relevés des parcelles existantes pourraient si nécessaire y figurer.

#### 4.3.2.3 L'implication des acteurs mobiles

Conscient de la nécessité d'impliquer les utilisateurs dans le diagnostic et la réflexion sur les perspectives, il sera nécessaire d'avoir une approche particulière pour les éleveurs nomades qui sont des utilisateurs mobiles des ressources naturelles. En effet les publicités foncières par affichage et les enquêtes publiques peuvent ne pas être connues de certains groupes si certaines dispositions particulières ne sont pas prises.

Pour cela il est préconisé, entre autre, que les canaux traditionnels de communication des milieux nomades soient mis à contribution pour toucher l'ensemble des populations concernées, notamment à l'occasion des rassemblements des éleveurs (la cure salée, hotingo, etc.)

#### 4.3.2.4 Notion de base historique

De nombreux conflits trouvent leurs sources dans l'évolution des modes d'exploitations des ressources naturelles ou des aménagements : obstruction d'un couloir de passage, extension des champs, transfert d'utilisation d'un point d'eau d'un groupe à un autre, transactions foncières, etc.

La nécessité de trouver une base historique consensuelle est déterminante pour asseoir une planification des interventions futures. En effet les situations actuelles peuvent reposer sur des

---

<sup>56</sup> Règlement C/REG.3/01/03 relatif à la mise en œuvre de la réglementation de la transhumance entre les Etats membres de la CEDEAO, Dakar du 26 au 28 janvier 2003.

conflits latents qui, s'ils ne sont pas résolus ou abordés avec prudence, peuvent demain compromettre la mise en œuvre du SAF.

**Le plus souvent il sera donc nécessaire de déterminer une base historique consensuelle avant d'engager des actions, comme par exemple la réhabilitation des couloirs de passage, des aires de pâturage, le changement de vocation d'une zone, etc.**

#### 4.3.2.5 La révision du SAF

Pour que le SAF ne devienne pas, à l'instar de nombreux autres documents cadres, une archive de plus, il devra être un outil dynamique de planification incluant les changements socio-économiques et environnementaux afin de s'adapter à l'évolution du contexte.

Il devra comprendre des mécanismes de révisions dont la périodicité indicative pourrait être de 10 ans. Cette proposition repose sur, son calage avec les recensements décennaux des populations, qui correspond à l'heure actuelle à une croissance d'environ 40%<sup>57</sup>, mais aussi et surtout présente l'avantage de couvrir trois mandats électoraux.

Une périodicité de 10 ans amène obligatoirement tous les conseils à s'impliquer successivement dans la conception et la mise en œuvre du SAF. En effet le premier mandat contribuera à sa conception, le deuxième à sa mise en œuvre, le troisième à son évaluation et à sa révision. De ce fait ce document cadre sera en permanence d'actualité et au cœur des préoccupations de l'ensemble des populations et des élus.

Il semble néanmoins nécessaire d'inclure dans les mécanismes de révision une certaine souplesse afin de prendre certaines spécificités à leurs justes niveaux, basées entre autre sur les types de ressources et leur localisation. Cette distinction doit permettre d'identifier les ressources ainsi que les espaces dont les mécanismes de révisions doivent être soit plus longs, soit plus courts.

- Pour les ressources stratégiques comme des enclaves pastorales, des couloirs de passages, mais aussi des forêts ou aires protégées, il semble préférable que la révision, remise en cause totale ou partielle de l'affectation des espaces, ne puisse pas se faire sur une période aussi courte que la décennie. Il pourrait être proposé une échéance de 30 ans par exemple.
- Pour des ressources comme les zones agricoles en périphérie des centres urbains, les périmètres de restaurations, les sites de culture de contre saisons, etc. leur cycle de révision pourraient être inférieur aux dix années proposées. Les validations pour ce type de ressources pourraient se faire au niveau régional sans obligatoirement impliquer le niveau ministériel, qui sera néanmoins informé.

**Les mécanismes de révision devraient être inclus dans le décret d'adoption du SAF, afin qu'ils fassent partie intégrale de ses modalités de mise en œuvre.**

#### 4.3.3 La phase de validation

Le SAF en tant que document cadre, doit faire force de loi. Néanmoins la mise en œuvre du processus d'élaboration pourra être relativement longue avant d'obtenir le décret ministériel, consacrant sa validation. Il semble illusoire de penser avoir une agrégation nationale en moins de 24 mois, notamment pour une première élaboration.

<sup>57</sup> Le taux annuel d'accroissement de la population est d'environ 4% suivant le RGP de 2002.

Cette agrégation nationale semble tout aussi nécessaire que les agrégations régionales et départementales, tout comme l'a démontré le cas de la forêt classée de Chabéré<sup>58</sup>.

**Le SAF doit être « adopté par décrets pris en conseil des ministres après avis des collectivités locales et du conseil économique, social et culturel. Les autorisations administratives d'utilisation de l'espace et d'accès aux richesses agricoles, sylvicole et pastorales doivent être conformes aux prescriptions du SAF (Art 129 des POCR) ».**

Le SAF étant la base réglementaire de contrôle de l'affectation des espaces, il est nécessaire de prévoir des mécanismes d'adoptions provisoires à tous les niveaux administratifs. Ces mécanismes amènent à proposer le concept de « Projet Local de SAF, (PLSAF) ».

#### 4.3.3.1 *Notion de PLSAF*

Le PLSAF est le résultat des travaux des différents niveaux (communes, département et région). Il est agrégé en suivant les mécanismes ci-dessous ;

- La commune produit son PLSAF-c et le transmet au département
- Le département agrège les différents PLSAF communaux pour en faire son PLSAF-d qui est transmis à la région.
- La région agrège les PLSAF départementaux pour en faire son PLSAF-r qui est transmis au niveau national.
- Le niveau national agrège les PLSAF-r pour en faire le SAF national.

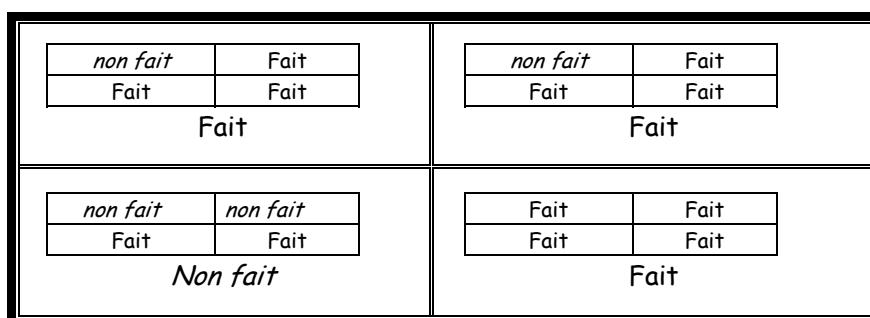
L'analyse de chaque niveau peut amener à faire des amendements ou observations sur les niveaux inférieurs afin d'élaborer un aménagement cohérent de l'espace. Par exemple trois entités administratives ayant en partage une enclave pastorale, doivent avoir une même vision de son mode de mise en valeur. Seul le niveau d'agrégation supérieur peut permettre cette analyse en replaçant l'enclave dans une échelle plus globale.

Il est nécessaire de poursuivre les réflexions sur les mécanismes d'agrégations afin de statuer sur le taux de réalisation minimum des PLSAF du niveau inférieur, nécessaire à déclencher la réalisation du PLSAF du niveau supérieur. Néanmoins il semble nécessaire que la réalisation des PLSAF doit être relativement contraignante ou obligatoire afin d'avoir une couverture homogène, comme dans le cas de l'élaboration du SDDR de Zinder, conditionné par l'élaboration des SDDSR.

Par exemple l'agrégation d'un niveau supérieur, ne pourrait commencer, avec réalisme et pertinence qu'à partir d'une couverture en PLSAF du niveau inférieur supérieur à 75 %. Dans l'exemple ci-dessous, trois départements sur les quatre ont fait leurs propres PLSAF, donc le niveau régional peut commencer son propre PLSAF.

---

<sup>58</sup> Chabéré est une forêt classée à cheval sur les régions de Zinder et Maradi. Le PGRN, intervenant dans l'arrondissement de Tessaoua (région de Maradi) était à un moment contraint d'associer l'arrondissement de Mirriah (région de Zinder), pour mettre en œuvre des règles communes et harmonieuses de gestion et utilisation de la forêt. C'est la structure supra régionale (CGRN) qui a permis d'identifier les incohérences des modalités de gestion et proposer de les corriger en associant l'arrondissement de Mirriah, dans la définition et mise en œuvre des activités. Malheureusement la fin du PGRN, n'a pas permis de mener à bout le processus.



Niveau communal

Niveau départemental

Niveau régional

En attendant l'élaboration et la validation du SAF national, les collectivités territoriales devront prendre des actes administratifs d'utilisation et d'accès aux richesses naturelles. Afin de protéger et sécuriser les collectivités territoriales dans leurs prises de décisions, nous proposons la notion « d'arrêtés provisoires ».

#### 4.3.3.2 Notion d'arrêtés provisoires

Les réflexions nous amènent à penser que le mécanisme d'élaboration du SAF, sur une réelle base participative, pourra être relativement longue (2 à 3 ans). Afin de permettre aux différentes collectivités d'initier les activités de développement rural dans un cadre légal et harmonisé, il est proposé que des arrêtés provisoires soient prononcés par les représentants de l'Etat, au niveau municipal, départemental et régional, avant l'adoption en conseil des ministres.

Ces arrêtés sanctionneront d'une part la délibération des différents conseils et d'autre part, devront contenir des dispositions contraignantes pour les niveaux d'agréations supérieurs en terme de délais maximum de réaction afin de les obliger à réagir sous peine de non prise en compte de leurs observations.

##### 4.3.3.2.1 Niveau municipal

Projet de SAF municipal => délibération du conseil municipal

- Acte administratif de délibération signé par le maire => SAF municipal provisoire, transmis au conseil départemental via le préfet.

##### 4.3.3.2.2 Niveau départemental

Synthèse des SAF provisoires municipaux =>

Projet de SAF départemental => délibération du conseil départemental

- Acte administratif de délibération signé par le Président du Conseil => SAF départemental provisoire, après avis du Préfet est transmis au conseil régional via le Gouverneur,

##### 4.3.3.2.3 Niveau régional

Synthèse des SAF provisoires départementaux =>

Projet de SAF régional => délibération du conseil régional

- Acte administratif de délibération signé par le du Président du Conseil => SAF régional provisoire, après avis du Gouverneur est transmis au CNCR, via le Gouverneur.

##### 4.3.3.2.4 Niveau national

Synthèse des SAF provisoires régionaux, par le CNCR

Projet de SAF national => délibération du conseil des ministres

- Décret du conseil des ministres => SAF définitif national, régionaux, départementaux et municipaux

#### 4.3.3.2.5 Notion de processus itératif

Le SAF constituera une agrégation des différents niveaux du découpage administratif. Il est nécessaire de continuer de réfléchir sur :

- Les mécanismes d'intégration, au niveau inférieur, des observations et orientations faites aux niveaux supérieurs. La réflexion doit nous permettre de comprendre comment les observations ou directives des niveaux d'agrégations supérieurs sont contraignantes ou non pour le niveau inférieur.
- Les informations nécessaires à tous les niveaux pour se prononcer objectivement sur les propositions qui leurs sont faites afin de les approuver ou de les rejeter,
- Les mécanismes d'échanges inter-niveaux d'agrégation et de représentation des différents niveaux.

#### 4.3.3.3 Notion de coût d'élaboration

Au niveau actuel de la réflexion il est difficile d'estimer le coût réel de réalisation d'un SAF. Cependant l'élaboration et la mise en œuvre du SAF étant incluses dans la politique nigérienne de développement rural, il reviendra principalement à l'état et aux collectivités de contribuer fortement à la mobilisation de ses moyens humains, techniques et financiers.

#### 4.3.4 Mobilisation des moyens

##### 4.3.4.1 Les moyens humains

Le processus d'élaboration du SAF repose sur deux composantes distinctes :

- **Une composante technique** : Qui doit fournir les données et les supports nécessaires à la collecte et à l'analyse des informations. Cette composante sera du ressort des SPR et SPD.
- **Une composante d'animation** : Qui doit faciliter les échanges et réflexions entre les différents utilisateurs des ressources naturelles. Cette composante requiert des connaissances particulières mais doit avant tout être appropriée et mise en œuvre par les populations. Il est envisageable qu'au sein des SPR et SPD un ou deux agents se renforcent en technique de médiation et de dialogue afin de faciliter la gestion des intérêts divergents.

L'élaboration du SAF repose sur une démarche participative et itérative qui nécessitera tout au long de son élaboration d'alterner :

- des rencontres générales d'information, de débats et de validation à tous les niveaux
- des séances de travail en comités restreints pour analyser et proposer des options issues des rencontres générales
- des séances de travail technique au niveau des Secrétariat Permanents.

**Cette démarche nécessite donc de mettre en place, aux différents niveaux, des groupes de travail spécifiques sur le SAF issus des structures locales de mise en œuvre du Code Rural.**

##### 4.3.4.2 Les moyens matériels

Le SAF nécessitera une production importante de données aussi bien, sous forme de cartes, que de documents et rapports, dont il ne semble pas nécessaire de prévoir une traduction systématique en

langues locales. Néanmoins le niveau communal, devra être dépositaire de nombreuses données, comme les cartes et les documents relatifs à leur entité territoriale.

#### **4.3.4.2.1 L'équipement informatique**

La production des cartes et rapports nécessitera un équipement en outils informatiques adapté aux tâches à exécuter et aux conditions d'interventions. Les deux niveaux à informatiser hormis le niveau national sont :

##### **➤ La région**

Le niveau d'équipement informatique dépendra des matériels déjà existant, néanmoins nous proposons une liste de matériels nécessaires à « faire tourner » une unité performante de cartographie et traitement de données informatiques. La liste ci-dessous est non exhaustive, elle a néanmoins été conçue en relation avec l'agent du SIGNER de Zinder sur les bases de son expérience dans le domaine.

- Un ordinateur en poste fixe et grand écran 21 pouces, pour les traitements des données cartographiques.
- Un ordinateur portable pour les nécessaires missions d'assistances des SPD.
- Les logiciels de cartographie et de traitements informatiques nécessaires
- Une imprimante A3 apte à composer les impressions en plusieurs pages afin de produire des cartes au grand format type A0.
- Une table à digitaliser de format A0
- Un scanner de format A4
- Un système complet de sauvegarde et transmission des données, sous formes de CD, Zip... ce système permettra de transmettre les informations et le résultats de leurs traitement sans aller systématiquement dans les différents SPD.
- Du matériel divers comme un GPS, un appareil photo numérique, et la protection électrique du système.

L'aspect multiplication des documents au niveau régional ne devra pas être sous estimé. Le SPR devra disposer d'une photocopieuse performante.

##### **➤ Le département**

Devra traiter des données informatiques, mais certainement pas les données cartographiques. Son équipement doit lui permettre de transcrire les données des relevés GPS, de rédiger les rapports, etc. Il ne semble pas nécessaire et opérationnel à court terme de vouloir les doter de l'ensemble du matériel de cartographie.

A court terme le niveau départemental sera le responsable des relevés de terrains avec les GPS. Les données devront être transmises et traitées au niveau du SPR. De plus les difficultés de connections téléphoniques, nécessitent de mettre en place une stratégie interne de diffusions des anti-virus.

#### **4.3.4.2.2 Moyens de déplacements**

Les niveaux régionaux et départementaux devront être équipés au moins d'un véhicule 4\*4, pour assurer entre autre le suivi et les formations des CoFo Com. Dans le cadre du SAF, ils auront un rôle important à jouer sur le terrain, pour suivre et superviser l'ensemble du processus.

#### **4.3.4.2.3 La documentation**

La constitution au niveau régional d'une documentation est indispensable afin d'avoir un outil de formation et de réflexion sur le foncier nigérien. L'abonnement à des revues et maisons d'éditions

spécialisées, dont certaines ont des publications périodiques gratuites, devra être une opportunité à exploiter. La documentation régionale doit servir à tous les niveaux du Code Rural.

Le SPR, pourrait être un lieu privilégié d'accueil de personnes en formations ou en insertion d'emploi comme les cadres du développement rural, mais aussi les juristes, les sociologues, les géographes, etc.

**Il est à noter que les futurs niveaux départementaux (Cofa d'arrondissement actuels) dans la plupart des régions, particulièrement celle de Zinder, sont déjà équipés et fonctionnels aussi bien dans la composante informatique que transport. Seul le niveau régional restera systématiquement à équiper, néanmoins des acquis existent dans les différentes régions au niveau des services techniques.**

**Une stratégie de renforcement de la dynamique SIGNER, qui a une couverture nationale, pourrait être étudiée à court terme comme base immédiate de démarrage des SPR.**

#### **4.4 Conclusion sur le SAF**

Le SAF en tant que document cadre d'orientation, tirera sa légitimité selon sa démarche d'élaboration. Afin d'inclure les préoccupations des populations, il semble nécessaire que le niveau de base de collecte des informations soit au plus proche des réalités du terrain.

La méthode d'élaboration du SAF doit être consignée par un texte réglementaire en vu de lui donner toute l'importance nécessaire.

Le SAF dans le cadre de la décentralisation sera un outil important pour sécuriser les opérateurs ruraux, tout comme les élus et l'Etat par la connaissance du domaine d'intervention de chacun. En effet le SAF permettra entre autre de savoir « qui décide quoi et à quel niveau ? »



## **5 Conclusions et Perspectives de mise en oeuvre**

### **5.1 Conclusions**

De par son dispositif et sa démarche, le Code Rural nigérien, qui a si bien anticipé la décentralisation, est prêt à l'accompagner et faciliter sa mise en œuvre. Le diagnostic institutionnel nous démontre que les mécanismes de responsabilisation des populations de même que la mise en place de structures (CoFo) qui regroupent les différents acteurs du développement sont au centre des principes du Code Rural afin d'assurer une gestion durable et équitable des ressources naturelles rurales (règles d'accès et d'utilisation).

Le transfert de responsabilité de certaines prérogatives de l'Etat vers les élus des conseils communaux, départementaux et régionaux, nécessite un accompagnement pour la gestion des ressources naturelles rurales. En effet cette gestion au quotidien sur le terrain ne peut relever des seuls élus. Elle doit être menée de façon collégiale et concertée, aussi bien avec les élus, que les utilisateurs directs, les autorités traditionnelles et les services techniques, sous le contrôle des autorités administratives.

La communalisation intégrale et immédiate nécessitera la mise en place rapide de structures communales du Code Rural, les CoFo Com, afin d'aider les élus locaux dans la gestion des biens de leurs administrés. En effet échelon administratif le plus proche de la population et donc des dynamiques locales, les futures communes seront le niveau administratif le plus sollicité pour la mise en œuvre des activités du Code Rural. L'analyse des attributions, activités et sous activités indique que la CoFo Com, sera le niveau de réalisation principal : de l'établissement et enregistrement des actes fonciers (dossier rural), des opérations de contrôles de la mise en valeur (police rurale), de la vulgarisation des textes du Code Rural mais aussi les responsables des opérations de publicité foncières et d'identification et délimitation des ressources sur le terrain, notamment en vue de contribuer à l'élaboration et la mise en œuvre du SAF.

Les structures du Code Rural au niveau régional et départemental, seront un élément de déconcentration du SP/CNCR, pour accompagner et appuyer les CoFo Com dans leurs différentes missions. Elles participeront à la mise en œuvre du Code Rural par la conception, préparation et mise en œuvre des modules de formation destinés aux CoFo Com, le suivi et l'animation des structures communales notamment sur la question de la mise en application des textes sur le terrain, la conception des outils méthodologiques nécessaires à l'élaboration et la mise en œuvre du SAF.

Pour renforcer la conception et la vision d'ensemble des dynamiques d'utilisation des ressources naturelles, afin d'asseoir une politique harmonieuse et durable de développement rural, le Code Rural s'est doté d'un outil d'orientation, le SAF. La décentralisation et le transfert de responsabilité vers les populations, via les élus, renforcent la nécessité de mettre en place cet outil d'orientation pour faciliter la coordination des activités de développement entre les différents niveaux administratifs.

En effet le SAF, de par sa conception (de la base vers le sommet, dans le cadre des orientations nationales) sera un outil de référence (agrégé aux différents niveaux) d'aide à la décision, pour les élus et de contrôle, pour les représentants de l'Etat (détermination des domaines de compétences aux différents niveaux). A côté des textes législatifs et des structures du Code Rural, le SAF complétera et renforcera le dispositif nigérien de mise en œuvre de sa politique de développement rural dont il sera l'instrument pratique et opérationnel de convergence.

La gestion du foncier à travers les institutions du Code Rural sera le test grandeur nature du succès de la décentralisation, car la plu part des communes rurales tireront leurs recettes directement ou indirectement des activités liées à l'utilisation des ressources naturelles rurales.

## 5.2 Perspectives

La mise en œuvre de ces structures (région, département et communes) et de cet outil le SAF, doivent s'appuyer sur les solides acquis du Code Rural. En effet le dispositif juridique actuel, de même que la structuration organisationnelle sont aptes à mettre en place cette nouvelle dynamique d'intervention. Néanmoins certains aménagements semblent nécessaires pour faciliter sa mise en œuvre, ils ont tout au long du rapport été identifiés et énumérés de même que les stratégies nécessaires à leur mise en œuvre. Nous rappelons ici les points saillants aux différents niveaux.

### 5.2.1 Du niveau communal :

Premier niveau de la décentralisation qui sera mis en place suite aux élections de mai 2004, les communes nécessiteront d'être rapidement appuyées pour la gestion des ressources naturelles rurales. IL semble opportun que la couverture actuelle en CoFo d'arrondissement soient mise à profit pour contribuer à l'émergence de CoFo Com.

### 5.2.2 Du niveau départemental :

Le dispositif actuel des CoFo d'arrondissement peut, suite aux élections municipales et en attendant la mise en place des conseils départementaux et même quelques années après, vont continuer de jouer leurs rôles dans la mise en œuvre du Code Rural. En attendant la mise en places des conseils les sous/préfets (futurs préfets) continueront à assumer les fonctions de présidents des CoFo d'arrondissement. De ce fait les activités en cours pourront continuer : actes fonciers, tenue du dossier rural....

Il semble nécessaire d'étudier, dans les arrondissements et les communes, (là où les opportunités existent), que les CoFo d'arrondissement se préparent à jouer leur nouveau rôle principalement accès sur le suivi et le renforcement des CoFo Com. En effet tout comme la couverture nationale en CoFo d'arrondissement a été progressive, il devrait en être de même pour le niveau communal.

Les CoFo d'arrondissement, de par leur connaissance des POCR et de l'ensemble des textes, seront les mieux placées pour animer des rencontres d'informations et de réflexions, sur la place des différents acteurs au niveau municipal. Ces rencontres doivent aussi permettre de relever les interrogations du terrain face à la gestion des ressources naturelles dans le cadre communal.

Tout comme au lendemain de l'élaboration des POCR pour mieux faciliter sa compréhension par les tous les acteurs, un travail spécifique d'explication a été réalisé pour aboutir à la brochure intitulée « 100 questions et réponses pour comprendre le Code Rural ». Dans cette même optique, les CoFo d'arrondissement, coordonnées avec les autres instances du Code Rural, pourraient être très actives dans ce travail d'identification des interrogations. Ce travail contribuerait fortement à la relecture du décret 97-008 portant attributions et fonctionnements des institutions chargées de la mise en oeuvre du Code Rural.

### 5.2.3 Du niveau régional :

La couverture totale des quatre régions ; Diffa, Zinder, Maradi et Tahoua en CoFo d'arrondissement (futurs structures départementales) constitue un argument fort pour amener le Code Rural à prendre toutes les dispositions en vue de mettre en place les structures régionales.

De plus le SAF devant être un outil d'orientation et d'aide à la prise de décisions, notamment pour les élus, la structure régionale du Code Rural doit être l'élément de coordination de ce travail qui nécessite

une phase de préparation importante, notamment en ce qui concerne les aspects juridiques et méthodologiques.

La mise en place de ces structures, n'est pas conditionnée par les élections régionales, la présidence pouvant être assurée transitoirement par le préfet (futur Gouverneur). Il est souhaitable que le Code Rural s'applique à faciliter cette mise en place dans les meilleurs délais.

#### 5.2.4 Du niveau national :

Dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation, le bon fonctionnement des structures du Code Rural, nécessite :

- la relecture du décret n° 97-008, portant attributions et fonctionnements des institutions chargées de la mise en œuvre du Code Rural afin de l'adapter au nouveau paysage institutionnel caractérisé par l'arrivée de nouveaux acteurs que sont les élus, qui implique la modification des procédures administratives de mise en œuvre des POCR ;
- de finaliser de concert avec les structures régionales et départementales du Code Rural, les procédures d'élaboration et de mise en œuvre du SAF. Ceci doit aboutir à la préparation d'un texte réglementaire, portant harmonisation des procédures d'élaboration du SAF.

Pour renforcer la mise en œuvre du Code Rural sur le terrain, il semble nécessaire, dans le cadre de la décentralisation, de mener des réflexions complémentaires et spécifiques, sur :

- le pastoralisme et la décentralisation pour la gestion des ressources naturelles pastorales

Ce système de mise en valeur, basé sur la mobilité, nécessite que des dispositions particulières soient prises en vue de mieux l'intégrer, sur la base de ses spécificités, dans la mise en œuvre du Code Rural et de la décentralisation. L'actuelle dynamique créée autour du processus d'élaboration du code pastorale pourrait y contribuer, si elle est appuyée par des études complémentaires.

- la structuration des instances de mise en œuvre des POCR à l'intérieur des communes