



Drafting and implementation of the Niger's Rural Code: results and outlook

Most of the population of the Niger live in the rural sector and engage in agricultural and pastoral activities that are interdependent and heavily dependent on climatic conditions. Population growth has added pressure on the land, which is undermining traditional regulatory mechanisms based on local agreements over access to land and other natural resources. There is clearly a risk of exacerbation of conflict. The policies of the early Governments of the Niger sought to challenge the practice of land management by chiefdom and establish conditions for more equitable access to land. The authorities then laid the foundations for national rural land tenure policy by adopting, in 1993, the Guiding Principles of the Rural Code. Its main thrusts are: securement of tenure of rural actors, organization of the rural sector, promotion of sustainable management of natural resources, and land-use planning.

The Rural Code is a pragmatic, iterative process that revolves around two complementary provisions: i) a juridical provision with legislative and regulatory texts on the management of natural resources for national and local application; and ii) an institutional provision with the local and national structures to apply and oversee the established rules. The Rural Code's participatory character enables rural actors to play a part in it and provides appropriate local solutions. The key challenge now facing the Government is that of continuing to mobilize the necessary resources. With the advent of decentralization, the Rural Code will have to prove its ability to adjust and demonstrate its role as a pioneer of local good governance in the management of natural resources.

Proceso de elaboración y aplicación del Código Rural en el Níger – balance y perspectivas

En el Níger, la mayor parte de la población vive en el medio rural y realiza actividades agrícolas y de pastoreo interdependientes y muy supeditadas a las condiciones climáticas. El crecimiento demográfico se traduce en una presión sobre las tierras que pone en entredicho los mecanismos tradicionales de regulación basados en acuerdos locales de acceso a la tierra y a los otros recursos naturales. Los riesgos de agravamiento de los conflictos son evidentes. Los primeros Gobiernos del Níger afirmaron la voluntad política de poner en entredicho la gestión de las tierras por el sistema de gobierno local consuetudinario y crearon las condiciones necesarias para un acceso más equitativo de los ciudadanos a la tierra. Las autoridades sentaron posteriormente las bases de la política nacional en materia de tenencia de tierras rurales al adoptar en 1993 los Principios de orientación del Código rural. Sus principales ejes son los siguientes: i) la protección de la tenencia de las tierras de los actores rurales; ii) la organización del medio rural; iii) la promoción de una ordenación sostenible de los recursos naturales; y iv) la ordenación del territorio.

El Código Rural se caracteriza también por su índole participativa, que permite a los actores rurales actuar sobre su interpretación y aportar soluciones locales adaptadas.

Por ello, el principal reto que el Estado del Níger debe afrontar es seguir movilizando los recursos necesarios para el funcionamiento del proceso. El Código Rural, con la llegada de la descentralización, deberá probar su capacidad para adaptarse y para mostrar su papel de pionero y escuela de aprendizaje de la buena gobernanza local en materia de ordenación de los recursos naturales.

Processus d'élaboration et de mise en œuvre du Code Rural au Niger – Bilan et perspectives

Mamalo Abdoul Karim, Jean-Michel Bretel et Jacques Chabbert

Mamalo Abdoul Karim est Secrétaire permanent auprès du Secrétariat permanent du Code Rural.

Jean-Michel Bretel est Assistant technique de la Coopération française auprès du Secrétariat permanent du Code Rural.

Jacques Chabbert est Assistant technique DED pour le Programme Lutte contre la pauvreté.

Au Niger, pays sahélien, l'essentiel de la population vit en milieu rural et pratique des activités agricoles et pastorales interdépendantes et fortement tributaires des conditions climatiques. La croissance démographique se traduit par une pression sur le foncier qui remet en cause les mécanismes traditionnels de régulation fondés sur des conventions locales d'accès à la terre et aux autres ressources naturelles. Les risques d'exacerbation des conflits sont évidents. Les premiers gouvernements du Niger ont affirmé la volonté politique de remettre en cause la gestion des terres par la chefferie coutumière et ont créé les conditions d'un accès plus équitable des citoyens à la terre. Les autorités ont ensuite posé les fondements de la politique nationale en matière de foncier rural en adoptant en 1993 les Principes d'orientation du Code Rural. Ses principaux axes sont: i) la sécurisation foncière des acteurs ruraux; ii) l'organisation du milieu rural; iii) la promotion d'une gestion durable des ressources naturelles; et iv) l'aménagement du territoire. Le Code Rural se présente comme un processus pragmatique et itératif organisé autour de deux dispositifs complémentaires: i) celui juridique, qui est constitué par un ensemble de textes législatifs et réglementaires, de portée nationale ou locale, en matière de gestion des ressources naturelles; et ii) celui institutionnel qui est fondé sur des structures, locales voire nationales, qui appliquent et contrôlent les règles établies. Le Code rural se distingue également par son caractère participatif qui permet aux acteurs ruraux de pouvoir agir sur son interprétation et apporter des solutions locales adaptées. Aussi, le principal défi à relever pour l'État du Niger est de continuer à mobiliser les ressources nécessaires au fonctionnement du processus. Le Code Rural, avec l'avènement de la décentralisation, devra donner la preuve de ses capacités à s'adapter et à montrer son rôle de pionnier et d'école d'apprentissage de la bonne gouvernance locale en matière de gestion des ressources naturelles.

Au Niger, le foncier constitue la principale source de richesse pour les familles et les individus. Non seulement l'accès à la terre est fondamental pour l'amélioration du niveau de vie des populations les plus pauvres, mais en plus la gestion de la terre est fortement liée à des valeurs sociales, culturelles et spirituelles.

À travers le Code Rural, la politique foncière au Niger exprime le choix politique concernant la distribution du pouvoir entre l'État, les citoyens, la chefferie et les représentants des gouvernements locaux

quant à l'accès et la gestion des ressources naturelles.

Ce document examine les fondements de la politique foncière, retrace l'évolution des politiques et réformes foncières au Niger et aborde aussi bien les domaines qui font l'objet d'un consensus que ceux pour lesquels un consensus est encore à rechercher. Il examine aussi le rôle pouvant être joué par les partenaires techniques et financiers dans l'élaboration et la mise en place des politiques.

LE CONTEXTE NIGÉRIEN D'UTILISATION DES RESSOURCES NATURELLES

La superficie du Niger, pays enclavé par excellence, est de 1 267 000 km², dont les trois quarts en zone saharienne. Le climat y est de type tropical variant de semi-aride à aride. Le régime pluviométrique est caractérisé par une pluviométrie faible et variable dans l'espace et dans le temps, et des températures élevées qui ont tendance à accentuer l'aridité climatique.

D'un point de vue économique, depuis la fin du boom de l'uranium (1979-82), les sources de croissance sont peu nombreuses et de faible ampleur en dehors du secteur primaire. Seul le secteur rural qui demeure encore largement dominant dans l'économie nationale offre quelques perspectives de développement, 84 pour cent de la population vivant en milieu rural et les productions agrosylvopastorales représentant 41 pour cent du PIB total du pays et fournissant 44 pour cent des recettes d'exportation¹. C'est pour cette raison que la Stratégie de réduction de la pauvreté du pays s'appuie essentiellement sur le secteur rural.

Les contraintes sont toutefois nombreuses; en effet, la population nigérienne a plus que doublé en moins de 25 ans; la croissance démographique – une des plus élevées du monde – et la faible intensification des systèmes de production se traduisent par une pression grandissante sur les ressources naturelles et des risques élevés d'une situation perpétuellement conflictuelle.

L'agriculture

La production agricole est principalement pluviale et vivrière et se pratique sur de petites exploitations familiales cultivées pour l'essentiel selon des méthodes culturelles traditionnelles. La taille moyenne de ces exploitations familiales est d'environ 5 ha pour 12 personnes dont 6 actifs agricoles. Parallèlement, les cultures irriguées et de contre-saison sont elles aussi pratiquées sur des petites superficies de moins de 1 ha. Enfin, les périmètres

hydroagricoles aménagés produisent du riz sur des parcelles de 0,25 à 0,5 ha par famille.

Aujourd'hui les anciennes pratiques paysannes et la dégradation de la fertilité des sols rendent l'agriculture peu performante pour répondre aux besoins d'une population en nette croissance. C'est donc par une augmentation des surfaces cultivées au détriment des terres réservées au pâturage que se maintient cet équilibre précaire, ce qui ne va pas sans risque de tensions entre les différents utilisateurs des ressources.

L'élevage et le pastoralisme

Au Niger, l'élevage est caractérisé par des systèmes de production qui symbolisent une diversité culturelle. On distingue principalement les systèmes nomades et transhumants, le système agropastoral et le système sédentaire dont le système périurbain voire urbain.

Traditionnellement, les pasteurs nigériens ont toujours pratiqué une gestion durable des ressources naturelles à leur disposition, à savoir les sols salés et les ressources fourragères et hydrauliques. Le choix des espèces animales, qui détermine lui-même le mode de vie des pasteurs, est un paramètre important des pratiques de la gestion traditionnelle des ressources naturelles fondée sur l'exploitation de zones complémentaires constituées en terroirs pastoraux et s'inscrivant dans un mouvement pendulaire rythmé par les saisons.

Les effets cumulés des maladresses dues à certaines interventions publiques directes, à des Projets de développement et à des organisations non gouvernementales (ONG), le désintérêt des divers gouvernements envers le pastoralisme au profit d'actions de développement en faveur de l'agriculture, les crises écologiques et alimentaires majeures de ces 30 dernières années, dues en particulier aux sécheresses de 1973-74, 1984-85, 2004-05 ont progressivement et continuellement déstabilisé le fragile équilibre en matière de gestion traditionnelle des ressources naturelles.

¹ DNS, comptes nationaux 2000.

Aujourd'hui d'importants transferts de propriété ont conduit à la marginalisation de certains éleveurs traditionnels de la zone pastorale et permis l'apparition d'une nouvelle catégorie de gros propriétaires de bétail.

Les transhumances sont devenues de plus en plus limitées, voire même aléatoires, parce que plus précoces et parce que les relations historiques entre sociétés pastorales et agricoles sont marquées aujourd'hui par la compétition pour le sol et les ressources naturelles (occupation agricole des couloirs de transhumance et des enclaves pastorales, commercialisation des résidus de cultures et de la paille, exclusion du bétail autour de certains points d'eau aménagés, etc.).

L'exploitation de bois

L'emprise croissante de l'agriculture sur des espaces réservés, les nécessités du défrichage et la croissance de la population entraînent inexorablement une demande accrue en bois énergie et inévitablement une diminution des ressources ligneuses. De surcroît, à cause des insuffisances des politiques et stratégies nationales de lutte contre le déboisement et la désertification, on voit bien les menaces réelles qui pèsent à long terme sur les forêts du Niger.

La faune

La faune sauvage, jadis riche au Niger, est elle aussi dans l'ensemble menacée: la modification perpétuelle de son habitat a contraint les effectifs à se replier sur des biotopes de sécurisation, essentiellement localisés sur les franges soudaniennes du pays.

LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT RURAL, DE GESTION DU FONCIER ET DES RESSOURCES NATURELLES

Le processus du Code Rural

Pendant la période coloniale, il n'y a pas eu à proprement parler de politique en matière de gestion des ressources naturelles.

Elle était en fait «diluée» dans celle du développement du secteur rural en général,

laquelle était essentiellement axée sur le développement des cultures de rente telles que l'arachide et le coton destinées à la métropole. La chefferie traditionnelle était propriétaire du sol attribuant seulement des droits d'usages aux populations locales.

Au lendemain de l'indépendance et en l'absence de toute autre source significative de devises pour l'économie nationale, la politique en matière de développement du secteur rural s'inscrivait encore dans la droite ligne de l'époque coloniale, axée vers les cultures de rente et l'exploitation des ressources animales dans une perspective d'exportation. Mais les premiers gouvernements du Niger indépendant ont très vite affirmé la volonté politique de remettre en cause la gestion des terres par la chefferie coutumière et ont créé les conditions de plus large accès des citoyens à la terre: «À partir (d'aujourd'hui), tout champ déjà exploité à un titre ou à un autre par un exploitant donné, reste et demeure à la disposition permanente dudit exploitant, quel que soit le titre initial qui avait permis à ce dernier de l'acquérir»².

Différents ateliers engagés entre 1982 et 1986 ont abordé cette question foncière et révélé aux autorités nigériennes l'impérieuse nécessité de mettre en place un cadre dynamique devant amorcer le processus de transformations qualitatives des conditions d'exploitation de l'espace rural et d'existence des populations. Cette volonté s'est matérialisée par la création d'un comité *ad hoc* en 1986, puis du Comité National du Code Rural en 1989.

Les fondements du Code Rural

Le 2 mars 1993 fût donc adoptée l'Ordonnance n° 93-015 portant Principes d'Orientation du Code Rural (POCR). Cette loi organique pose ainsi les bases institutionnelles et juridiques de la gestion des ressources foncières rurales, comme l'indique son article premier «l'Ordonnance fixe le cadre juridique des activités agricoles, sylvicoles et pastorales dans la

² Déclaration du 18 décembre 1974 du Président Seyni Kountché.

perspective de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la promotion humaine. Elle assure la sécurité des opérateurs ruraux par la reconnaissance de leurs droits et favorise le développement par une organisation rationnelle du monde rural».

Le Code Rural nigérien repose donc sur une approche foncière basée sur la sécurisation des règles d'accès et d'utilisation des ressources naturelles, pour lesquelles tous les Nigériens «ont une égale vocation à y accéder sans discrimination de sexe ou d'origine» (Art. 4). Cette sécurisation associe les règles coutumières à celles du droit écrit.

Les activités agricoles sont sécurisées par la reconnaissance de la propriété foncière, qui peut s'acquérir par la coutume ou le droit écrit; cette propriété est cependant liée à une obligation de mise en valeur et au respect des servitudes imposées par les droits des tiers. Les activités pastorales, qui reposent essentiellement sur la mobilité des troupeaux, sont sécurisées par la reconnaissance du libre accès aux ressources naturelles pastorales, mais aussi par la reconnaissance d'une possibilité de droit d'usage prioritaire sur un espace déterminé.

Le Code Rural constitue le cadre juridique susceptible de permettre une gestion d'ensemble de toutes les composantes des ressources foncières à savoir: les terres, les ressources végétales, animales et hydrauliques. Il est avant tout un instrument privilégié de développement et porte en lui le sceau d'une véritable volonté politique d'une gestion équitable et responsable des ressources naturelles.

Les dispositifs du Code Rural

Le Code Rural, en tant qu'expression de la politique foncière nationale, se situe au centre économique et social de la vie du pays. Il définit les principes et règles applicables en matière de gestion des ressources naturelles et précise et détaille les modalités de fonctionnement des structures en charge de l'application des règles établies. Le Code Rural constitue

donc un outil cohérent et global de mise en œuvre de la politique foncière qui s'articule autour d'un double dispositif complémentaire et évolutif: un dispositif juridique et un dispositif institutionnel.

Le dispositif juridique. Regroupant l'ensemble de textes législatifs et réglementaires en matière de gestion des ressources naturelles et de prévention des conflits, le dispositif juridique du Code Rural intègre en son sein les différentes sources de droit et permet, dans le cadre des orientations nationales, d'élaborer des règles qui tiennent compte des contingences locales.

Malheureusement le rythme d'adoption actuel des textes permettant de légiférer sur le foncier et la gestion des ressources naturelles a sérieusement ralenti depuis une dizaine d'années, ce qui est d'autant plus préjudiciable dans le contexte actuel de la décentralisation et de la pression anthropique sur les ressources foncières.

Le dispositif institutionnel. L'Ordonnance n° 93-015 a prévu l'implantation d'institutions aux différents niveaux administratifs. Ainsi on retrouve:

- Au niveau national, le Comité national du Code Rural, qui a pour but l'élaboration, la vulgarisation et le suivi de l'application des POGR. Il est présidé par le Ministre de l'agriculture et est composé de tous les ministres impliqués dans la gestion du foncier et des ressources naturelles. Le Comité national est assisté par un Secrétariat permanent national du Code Rural (SPGR) qui est la véritable cheville ouvrière de la mise en application des POGR. Le SPGR a des attributions administratives et techniques; il a entre autres pour mission:
 - l'élaboration des projets de textes complémentaires du Code Rural;
 - la création d'un centre de documentation et d'une banque de données sur le foncier rural;
 - le suivi et l'évaluation des Commissions foncières et de l'impact de l'application du Code Rural.

- Au niveau régional, les Secrétariats permanents régionaux qui doivent servir de relais au Secrétariat permanent national en formant et accompagnant les institutions de niveau inférieur, les Commissions foncières, mais aussi et surtout en animant le processus d'élaboration des Schémas d'aménagement foncier. Ces schémas devront préciser les espaces affectés aux différentes activités rurales ainsi que les droits qui s'y exercent. Ils constituent de fait un outil idoine de gestion des ressources naturelles, de sécurisation des opérateurs ruraux et des espaces communautaires et d'aménagement du territoire.

- Au niveau des départements, communes, villages et tribus, les Commissions foncières (COFO) qui constituent le maillon clé du dispositif institutionnel du Code Rural et qui jouent un rôle essentiel dans la sécurisation foncière des opérateurs ruraux et la prévention des conflits. Ces commissions foncières, composées de l'ensemble des groupes d'acteurs intervenants dans la gestion des ressources naturelles³, sont chargées:

- de la vulgarisation des textes du Code Rural;
- du recensement et de la délimitation des ressources communes (couloirs de passage du bétail, enclaves pastorales et autres aires de pâturage, forêts, points d'eau publics, etc.);
- de la formalisation par écrit des transactions foncières (vente, donation, détention coutumière, location, prêt, gage coutumier);
- de la délivrance des titres de droit d'usage prioritaire aux pasteurs sur leurs terroirs d'attache;
- de la délivrance des titres fonciers sur des terres individuelles ou indivises;
- de la préparation des concessions rurales;

³ Autorités administratives, autorités coutumières, services techniques, élus locaux et représentants des utilisateurs des ressources naturelles.

- de la participation à l'établissement des Schémas d'aménagement foncier;
- du contrôle de la mise en valeur et de l'état des ressources naturelles renouvelables;
- des procédures d'élaboration, à partir des contingences locales, des règles de gestion des ressources naturelles.

La situation de la mise en œuvre du Code Rural

La mise en œuvre du Code Rural sur le terrain résulte d'un processus endogène, pragmatique et, à ses débuts, peu soutenu par les partenaires au développement. Néanmoins, de par ses missions et ses actions sur le terrain, mais aussi du fait qu'elles se retrouvent à tous les niveaux administratifs, les institutions du Code Rural ont su rapidement créer l'adhésion voire l'engouement tant des partenaires (projets, ONG) que de l'État lui-même à travers ses services techniques centraux ou déconcentrés. Aujourd'hui le parachèvement de la mise en place des institutions tant au niveau régional, départemental qu'au niveau des communes, villages ou tribus apparaît comme une condition impérative pour une bonne mise en œuvre de la politique foncière.

Au niveau national. Au niveau national, le SPCR joue pleinement son rôle de formulation de nouveaux textes. En effet plus d'une dizaine de textes ont été soumis et adoptés par les différentes instances nationales. Néanmoins certaines difficultés persistent pour parachever le «toiletage» des dispositions juridiques, qui s'avère nécessaire notamment dans le cadre de l'accompagnement de la mise en œuvre de la décentralisation.

Au niveau régional. Au niveau régional, la mise en place des Secrétariats permanents régionaux (SPR), n'a pas été une priorité du Code Rural dont la mise en œuvre repose d'abord sur les Commissions foncières. La couverture progressive de l'intégralité des huit régions du Niger en COFO départementales, mais aussi et surtout la perspective de la mise en place et de

l'accompagnement des COFO communales, amène le SPCR à prévoir l'installation de deux SPR au courant de l'année 2006.

Au niveau départemental. La mise en place en 1994 des deux premières COFO départementales et l'obtention progressive de résultats appréciés des populations ont rassuré l'État et les partenaires au développement sur la pertinence de l'approche proposée. C'est à partir des années 2000 que la couverture nationale en COFO départementales s'est véritablement étoffée pour atteindre au 31 décembre 2005 l'effectif de 34 départements couverts sur les 36 COFO que compte le pays.

Au niveau communal. La signature en novembre 2005 de l'Arrêté sur les COFO communales (Cofocom) ouvre la porte à leur mise en place. Par leurs pouvoirs consultatifs et décisionnels, ces Cofocom doivent faciliter et éclairer les interventions du conseil municipal dans la gestion des ressources foncières de la commune mais aussi des particuliers. La présence de la COFO communale, aux côtés du conseil municipal, garantit l'établissement de rapports équitables et inclusifs qui prennent en compte les intérêts de l'ensemble des acteurs. L'année 2006, verra, au niveau communal, l'installation de près de 80 Cofocom, ce qui laisse penser que l'installation de toutes les cofocom du pays (265) pourrait se faire en moins de cinq ans.

L'avènement de la décentralisation et la réussite des élections municipales en juillet 2004, obligent le Code Rural à préciser dans la subsidiarité le mode de fonctionnement de ses instances au niveau des communes. En effet, de nouveaux acteurs apparaissent – les élus municipaux – pour lesquels il est nécessaire de définir le mandat dans la gestion des ressources foncières aux côtés des autres acteurs que sont les chefs traditionnels, l'administration et ses services techniques, mais aussi les individus.

Au niveau village ou tribu. Au niveau des villages et tribus, il a été mis en place, à ce

jour, environ 1 500 COFO de base sur un total d'environ 12 000 villages et tribus que compte le pays.

Les principaux résultats

La mise en place et l'animation des Commissions foncières créent les conditions nécessaires à une bonne articulation entre les dispositifs législatifs et institutionnels de mise en œuvre de la politique foncière et facilitent ainsi la compréhension et l'adhésion des différents acteurs à la mise en œuvre du Code Rural. Cette adhésion croissante confirme ainsi le bien-fondé de la démarche du Code Rural qui vise à sécuriser l'ensemble des opérateurs ruraux, par la création, au plus proche des populations, de mécanismes de concertation et de décision sur les règles de gestion et d'exploitation des ressources naturelles. La clarification et la matérialisation des droits et devoirs sur les ressources foncières contribuent significativement à la diminution des conflits fonciers au sein des communautés mais aussi entre les communautés.

Sécurisation des transactions foncières.

L'attribution jadis de titres de propriété délivrés par les autorités centrales augmentait le sentiment d'exclusion et d'insécurité des groupes les plus vulnérables n'ayant pas facilement accès aux informations relatives aux procédures à suivre, aux coûts, etc. L'avènement du Code Rural a permis l'introduction d'un dispositif simple et accessible à tous de reconnaissance et de formalisation des différentes formes de transactions foncières et de propriété. Ce dispositif joue un grand rôle dans la prévention des conflits et dans les marchés fonciers en pleine évolution.

Pour éviter la lourdeur d'une gestion centralisée inopérante, un certain degré de subsidiarité aide ainsi à effectuer une gestion plus efficace des transactions foncières, puisque l'expertise la plus poussée sur les droits fonciers se situe au niveau local, villageois. Lors de l'établissement de ces droits, les modes de régulation, les normes et valeurs, les autorités et les mécanismes d'arbitrage sont pris en compte. Des procédures pour la validation légale par les autorités locales des contrats écrits aident à formaliser les transactions foncières.

Pour s'assurer de la validité des actes établis lors des transactions foncières, le Code Rural a établi des mécanismes de contrôle des procédures basées sur la transparence, qui obligent à effectuer des opérations de publicité foncière avant toute inscription de droits au Dossier Rural. Ce système d'information globale et transparente permet de contester des demandes d'inscriptions de droits et constitue donc un élément essentiel du système de sécurisation foncière. L'application de ces mécanismes de contrôle est d'autant plus facile que l'accès aux documents et aux réunions des Commissions foncières est public.

Sécurisation des espaces et ressources communes.

En plus de la gestion équitable des ressources naturelles, le Code Rural agit contre la dégradation de l'environnement, donc en faveur d'une gestion durable des ressources. La détermination de droits et de règles claires et transparentes d'accès et d'usage des terres et des ressources naturelles est nécessaire pour assurer une gestion à long terme des ressources naturelles. Les régimes de propriété commune ou coutumiers, lorsqu'ils existent, peuvent ainsi permettre de définir les priorités quant aux besoins de la communauté et une protection durable de l'environnement.

Le Gouvernement ayant imposé depuis les indépendances (à travers par exemple la Loi portant régime forestier) une politique de stricte exclusion, réalise désormais par le biais du Code Rural la nécessité d'une implication active des populations et de leurs communautés dans la gestion des diverses ressources communes par la mise en place d'une approche inclusive des populations rurales.

Les mandats des COFO contribuent ainsi à sécuriser les espaces et ressources communes. Avec l'assistance financière des partenaires au développement, les différentes Commissions foncières départementales ont donc délimité, matérialisé et ainsi sécurisé plusieurs milliers de kilomètres de couloirs de passages et plusieurs milliers

d'hectares d'enclaves pastorales. Du fait de leur mandat de contrôle des ressources, les COFO peuvent ainsi assurer le respect de la délimitation et des règles de mise en valeur établies sur les espaces et ressources communes.

Gestion adaptée aux enjeux. La composition des structures du Code Rural varie d'un niveau à l'autre du découpage administratif et confirme ainsi la volonté de l'État nigérien d'entrer dans un processus réaliste et pragmatique de gestion décentralisée des ressources naturelles.

À tous les niveaux, la présidence des institutions du Code Rural confirme le caractère inclusif de la politique foncière nigérienne et sa volonté de s'appuyer sur les réalités locales afin d'offrir les meilleures garanties possibles de sécurisation foncières:

- Aux niveaux national, régional et départemental l'État assure un rôle régalien dans la gestion du foncier, notamment en fixant les grandes orientations de développement. À ces différents niveaux les structures de Code Rural sont présidées par un représentant de l'État, nommé par l'État.
- Au niveau communal, la gestion du foncier est étroitement liée aux dynamiques de développement que doit favoriser la décentralisation par une meilleure implication des populations. Pour cela la présidence de la Cofocom est assurée par le maire qui, avant d'être le représentant de l'État, est avant tout un représentant élu des populations.
- Au niveau des villages et tribus, la gestion du foncier est un acte quotidien et de proximité qui repose sur les dynamiques sociales locales. La multiplicité des litiges fonciers y trouve souvent sa source mais aussi sa solution, notamment en faisant appel aux pratiques et connaissances traditionnelles. Pour cette raison la COFO de base est présidée par le chef de village ou tribu. Elle est exclusivement composée des représentants du village ou de la tribu. L'État n'y est

pas représenté, si ce n'est à travers le chef de village qui est avant tout un élu du village et gardien des valeurs coutumières du terroir.

Vision globale de la mise en valeur des ressources foncières. L'expansion de l'agriculture et/ou une rapide croissance urbaine peuvent donner naissance à divers problèmes liés à la gestion du territoire. Le Code Rural propose l'élaboration de Schémas d'aménagement foncier pour surmonter les conséquences de l'absence de plans d'occupation des sols en donnant des directives pour minimiser les conséquences néfastes d'édifices mal situés, de la perte d'espaces verts et du besoin de réserver des terres pour le développement d'infrastructures.

Les communautés locales pourront ainsi être encouragées à élaborer leur propre plan d'occupation des sols, reflétant leur propre volonté d'améliorer la gestion et la productivité des ressources de leur territoire. Le Code Rural stipule qu'il est institué dans chaque région un document cadre dénommé «Schéma d'aménagement foncier» (SAF). Le SAF a pour objet de «*préciser les espaces affectés aux différentes activités rurales ainsi que les droits qui s'y exercent*». Il est donc un outil d'orientation, qui doit faciliter les choix à faire localement dans le respect des orientations et dispositions nationales et de la dynamique globale de développement.

LES ENJEUX ET LES PERSPECTIVES

La croissance démographique et la croissance des besoins économiques des populations contribuent à l'exacerbation de la compétition sur les ressources foncières. La résolution des conflits fonciers soulève les questions de gouvernance et d'harmonie sociale. Afin d'éviter de créer de nouveaux conflits ou de réactiver des conflits latents, la prévention des conflits fonciers est un préalable pour toute action intervenant sur la gestion des terres et des ressources. Les mécanismes traditionnels de conciliation éprouvent des difficultés à s'adapter au nouveau contexte de développement

d'autant plus que la décentralisation fait apparaître de nouveaux acteurs dans la gestion des affaires foncières.

Le défi de la décentralisation

La décentralisation constitue pour l'État nigérien un changement important dans la gouvernance des affaires locales, car elle replace l'État dans sa fonction régaliennne tout en faisant apparaître sur le terrain de nouveaux protagonistes que sont les élus locaux. L'émergence de ces nouveaux élus aux côtés des acteurs traditionnels, se heurte au manque ou à l'insuffisance de clarification de leur cadre juridique. L'ancrage institutionnel des outils de la gestion des ressources naturelles n'est pas toujours adapté à leurs missions.

Le Code Rural harmonise son dispositif institutionnel de mise en œuvre en tenant compte des pouvoirs et responsabilités des institutions décentralisées. Il ne perd pas de vue pour autant qu'il existe un risque que la décentralisation rende les questions foncières plus politiques et renforce les pouvoirs d'une élite locale sur les ressources naturelles. Le Code Rural saisit le processus de la décentralisation comme une excellente occasion pour aller vers une plus grande gestion foncière locale. La décentralisation peut être une opportunité pour enclencher une réelle gestion décentralisée des ressources naturelles au profit des populations utilisatrices. Elle peut aussi être une source de conflits de compétences. La détermination précise et rapide des rôles et responsabilités des différents acteurs institutionnels⁴, de même que la clarification du statut des ressources foncières, est aujourd'hui indispensable pour accompagner sereinement la mise en œuvre de la décentralisation. Les structures collégiales que sont les Commissions foncières pourront jouer un rôle important dans la définition des règles et mécanismes locaux de gestion des ressources foncières.

⁴ État central, autorités administratives (gouverneurs et préfets), autorités coutumières et élus municipaux.

La poursuite de l'enrichissement du Code Rural

La pression et les enjeux croissants sur les ressources naturelles obligent le Code Rural à compléter et adapter ses dispositions juridiques dans un contexte social de plus en plus tendu. Le processus d'élaboration de règles complémentaires a besoin d'être traité avec beaucoup de sérénité et de vision afin de prendre en compte l'intérêt de l'ensemble des citoyens. Actuellement, des textes complémentaires au Code Rural sont en phase d'élaboration ou en attente d'adoption, et parmi ceux-ci figurent:

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

Cependant, tout en enrichissant le corpus législatif et réglementaire du Code Rural, force est de renforcer les mécanismes du contrôle de l'application de ces règles. La présence des COFO départementales sur la quasi-totalité du territoire nigérien, constitue une opportunité pour faciliter la popularisation, la compréhension et l'application des dispositions juridiques.

La poursuite de la mise en place des institutions du Code Rural au niveau des régions, communes et villages, renforcera les capacités de mise en œuvre de cette politique nationale foncière, aussi bien en ce qui concerne la vulgarisation et le suivi de l'application des textes et procédure, mais aussi pour ce qui est du traitement quotidien des affaires foncières.

La sécurisation du processus du Code Rural

Le Code Rural nigérien, en tant que mission d'intérêt public, ne peut avoir vocation à

s'autofinancer. La gestion du foncier est et doit demeurer une mission régalienne que l'État se doit d'assumer avec tous ses partenaires techniques et financiers intéressés par la gestion des ressources naturelles au Niger. Le Code Rural est avant tout un processus endogène, itératif et pragmatique. Il doit s'inscrire en amont de toute intervention en milieu rural que cette dernière émane de l'administration, d'un projet de développement ou d'une ONG. Des liens de partenariat réciproque doivent continuer à se tisser pour permettre une meilleure gestion du foncier et des ressources naturelles par tous. En fixant ainsi les conditions de sécurisation des opérateurs ruraux, le Code Rural contribue à apporter des solutions locales à des préoccupations locales et répond incontestablement à de très fortes exigences sociales des populations. Aujourd'hui engagé dans le processus de décentralisation, le Niger a une formidable opportunité grâce au Code Rural de s'engager encore plus dans cette gestion locale du foncier. Ayant toujours recherché une participation et une gestion au plus proche des populations, le Code Rural offre des institutions déconcentrées et décentralisées pour garantir une meilleure gestion des ressources naturelles et une prévention des conflits civils ruraux.

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

BIBLIOGRAPHIE

Chabbert, J. et Younfa, A. 2004. *Diagnostic institutionnel du dispositif de mise en œuvre du Code Rural & Schémas d'Aménagement Foncier*. Niamey, 67 p.

Secrétariat Permanent du Code Rural du Niger. 2000. Rapport général des travaux du 1^{er} Atelier national des commissions foncières. Zinder, 44 p.

Secrétariat Permanent du Code Rural du Niger.

2002. Rapport général des travaux du 2^e Atelier national des commissions foncières. Niamey, 86 p.

Secrétariat Permanent du Code Rural du Niger.

2004. Rapport général des travaux du 3^e Atelier national des commissions foncières. Niamey, 116 p.

Secrétariat Permanent du Code Rural du Niger.

2004. Code Rural: Recueil des textes. Niamey, 243 p.

Secrétariat Permanent du Code Rural du Niger.

2004. Revue nationale sur le foncier: Etat de mise en œuvre des orientations de Praia au Niger. Niamey, 57 p.

Younfa, A. et Chabbert, J. 2005. *Analyse de l'expérience des COFO pré-communales de Mayahi et N'Guigmi et proposition de mise en place des Commissions foncières communales (Cofocom).*

Niamey, 59 p.