

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

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

**Rapport du Niger à la Conférence Internationale
sur la Réforme Agraire et le Développement Rural**

**Brésil, Porto Allegre
7 - 10 Mars 2006**

Janvier 2006

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
1. LES SYSTEMES AGRAIRES.....	7
1.1 L'agriculture	7
1.2 L'élevage	7
1.3 Le système pastoral.....	7
2. L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES FONCIERES AU NIGER.....	9
2.1 La période coloniale.....	9
2.2 La période 1960-1973.....	9
2.3 La période 1974-1982.....	9
2.4 La période 1982 à 1993	10
2.4.1 <i>Les débats nationaux de 1982 à 1985.....</i>	10
2.4.2 <i>La création en 1986 d'un Comité ad hoc.....</i>	10
2.4.3 <i>La création en 1989 du Comité National du Code Rural.....</i>	10
2.4.4 <i>La tenue en 1990 du Séminaire National de Guidiguir</i>	10
2.4.5 <i>La Conférence Nationale Souveraine.....</i>	11
3. LE CODE RURAL, CADRE DE POLITIQUE FONCIERE RURALE AU NIGER	12
3.1 Contexte	12
3.2 Approche du Code Rural.....	12
3.3 Insertion du Code Rural dans les stratégies politiques du pays.....	13
3.3.1 <i>Le Code Rural et les Principes Directeurs d'une Politique de Développement Rural pour le Niger.....</i>	13
3.3.2 <i>Le Code Rural et le Programme de Relance économique.....</i>	13
3.3.3 <i>Le Code Rural et le Programme National pour l'Environnement et le Développement durable</i>	13
3.3.4 <i>Le Code Rural et la Stratégie de Développement Rural</i>	13
3.4 Originalités dans l'approche du Code Rural	14
3.5 Contenu de la Loi portant les Principes d'Orientation du Code Rural	15
3.6 Principes clefs soutenant la mise en œuvre du Code Rural	15
3.6.1 <i>Processus à long terme.....</i>	15
3.6.2 <i>Intégration interministérielle et pluridisciplinaire</i>	16
3.6.3 <i>Promotion d'une approche participative dans le processus</i>	16
3.6.4 <i>La terre n'est pas une ressource comme les autres</i>	16
3.6.5 <i>Approche itérative rapprochant règles statutaires et pratiques locales.....</i>	16
3.6.6 <i>Prise en compte des ressources disponibles dans la mise en œuvre du Code Rural</i>	16
3.6.7 <i>Prise en compte du genre dans le processus.....</i>	16
3.6.8 <i>Prise en compte des droits des minorités.....</i>	17
3.6.9 <i>Large diffusion des dispositions du Code Rural.....</i>	17
4. LE BILAN DE MISE EN ŒUVRE DU CODE RURAL.....	18
4.1 Sur le plan du dispositif institutionnel	18
4.1.1 <i>Le Comité National du Code Rural.....</i>	18
4.1.2 <i>Le Secrétariat Permanent National du Code Rural.....</i>	18
4.1.3 <i>Le Secrétariat Permanent Régional</i>	19
4.1.4 <i>Les Commissions foncières départementales</i>	20
4.1.5 <i>Les commissions foncières communales</i>	20
4.1.6 <i>Les commissions foncières de base.....</i>	20
4.2 Sur le plan du dispositif juridique.....	20
5. LE CODE RURAL ET L'INTEGRATION AU PROCESSUS DU DEVELOPPEMENT	22
5.1 Code Rural, identité, citoyenneté et justice sociale	22
5.2 Code Rural et développement agricole	22
5.3 Code Rural, conflits, et rétablissement des situations post-conflits.....	22
5.4 Code Rural et gouvernance	22

5.5	Code Rural et environnement	23
5.6	Code Rural et aménagement du territoire	23
5.7	Concept du Schéma d'Aménagement Foncier dans la politique foncière	23
5.8	Code Rural et actes de transactions foncières	24
6.	LE ROLE DES DIVERS ACTEURS DANS LA MISE EN ŒUVRE DU CODE RURAL	25
6.1	Le gouvernement central	25
6.2	Le gouvernement local.....	25
6.3	La société civile et le secteur privé.....	25
6.4	Les partenaires techniques et financiers	26
7.	LES RAPPORTS AVEC LES PARTENAIRES.....	27
	CONCLUSION	28

INTRODUCTION

Le Niger est un pays enclavé de 1.267.000 Km² dont la frontière la plus méridionale est à plus de 600 Km de la mer (Golfe de Guinée). Les trois quarts de sa superficie sont situés en zone Saharienne. Le Niger est limité au Nord par l'Algérie et la Libye, à l'Est par le Tchad, au Sud par le Nigeria et le Bénin et à l'Ouest par le Burkina Faso et le Mali. Le relief est caractérisé par quatre grands ensembles géomorphologiques : les hauts plateaux du nord est, les bas plateaux de l'ouest et du sud, le massif de l'Air et les plaines. Le climat est de type tropical semi-aride à aride. Le régime pluvio-thermique est caractérisé par une pluviométrie faible variable dans l'espace et dans le temps et des températures élevées qui ont tendance à accentuer l'aridité climatique.

La particularité du pays se remarque dans son zonage agro-climatique. On distingue du Sud au Nord du pays :

- ✓ la zone sahélo-soudanienne qui représente environ 1% de la superficie totale du pays et reçoit 600 à 800 mm de pluie par an au cours des années normales ;
- ✓ la zone sahélo-saharienne qui couvre 10% du pays et reçoit 350 à 600 mm de pluie ;
- ✓ la zone sahélo-saharienne qui représente 12% de la superficie du pays avec une pluviosité de 150 mm à 350 mm ;
- ✓ la zone saharienne qui couvre 77% du pays et qui reçoit de 0 à moins de 150 mm de pluie par an.

La population du Niger a plus que doublé en 24 ans. L'accroissement démographique et la faiblesse de l'intensification des systèmes de production ont pour corollaire une pression foncière accrue et une tendance à l'exploitation minière des ressources. Les pratiques culturales paysannes fragilisées (réduction des jachères, défrichage, faiblesse de la fertilisation et de l'amendement des sols, surpâturage) ne permettent plus d'assurer une reproduction de la fertilité et favorisent le développement de l'érosion hydrique et éolienne.

Les surfaces consacrées aux cultures pluviales s'accroissent dans des proportions voisines de la population. C'est par l'accroissement des superficies cultivées ou pâturées que se réalise l'accroissement des productions. Dans les zones irriguées, l'exiguïté des parcelles rend l'exploitation non viable lors des divisions de successions.

La conjonction de ces facteurs a conduit à une baisse croissante de la fertilité des sols, un doublement des superficies cultivées en 25 ans, à une remontée des cultures vers les terres marginales du Nord au delà de la limite septentrionale définie par les textes réglementaires et à une diminution des espaces sylvo-pastoraux.

En outre, cette situation provoque de fortes pressions sur les ressources ligneuses, en raison notamment d'une demande accrue en bois-énergie. La faune est dans l'ensemble menacée : la modification perpétuelle de son habitat a contraint les effectifs à se replier sur des biotopes de sécurisation, essentiellement localisés sur les franges soudanaises du pays.

Les ressources naturelles (sol, eau, végétation, etc.) subissent donc de plein fouet les effets cumulés des sécheresses récurrentes et des activités humaines.

En zone pastorale, alors que le cheptel a été reconstitué depuis la sécheresse de 1984, les transferts de propriété ont été importants conduisant à la marginalisation de certains éleveurs. De nouveaux pâturages sont utilisés à la faveur du transport de l'eau d'abreuvement, les transhumances sont plus précoces, les relations historiques entre sociétés pastorales et agricoles (contrats de fumure, accord sur le pâturage, échanges de produits) sont marquées par la compétition pour le sol, qui se traduit notamment par une occupation progressive des couloirs de passage des animaux.

L'ampleur de la dégradation de l'environnement et la faible capacité d'accueil des différentes unités écologiques accentue les conflits sociaux sur l'utilisation des ressources naturelles. Les problèmes fonciers se posent du fait à la fois de cette crise dans laquelle se trouvent les opérateurs ruraux et du fait de la coexistence de plusieurs systèmes juridiques en la matière.

Une réflexion d'ensemble sur les systèmes de gestion de l'espace rural a été lancée depuis 1986 et a permis d'adopter en 1993 une politique nationale en matière de gestion du foncier rural « les Principes d'Orientation du Code Rural » qui stipulent que « *les ressources naturelles font partie du patrimoine commun de la nation et que tous les nigériens ont une égale vocation à y accéder sans discrimination de sexe ou d'origine sociale* ».

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

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

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

Ce document examine en un premier temps l'importance des politiques foncières et de leurs liens avec certaines questions et politiques connexes. Il retrace l'évolution des politiques et réformes foncières au Niger et résume aussi bien les domaines qui font l'objet d'un consensus que ceux pour lesquels un consensus est encore à rechercher et à construire.

1. LES SYSTEMES AGRAIRES

1.1 L'agriculture

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

1.2 L'élevage

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

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

1.3 Le système pastoral

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

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

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

- La mobilité qui constituait la base de leur survie s'avère aujourd'hui extrêmement difficile ;
- Les pasteurs sont défavorisés dans la compétition foncière en zone agricole pendant que la dégradation de l'écosystème réduit considérablement la capacité de charge de la zone pastorale proprement dite ;
- Les enclaves pastorales de saison des pluies, les forêts classées et même les pistes à bétail ont été progressivement amoindries sinon converties au profit d'activités agricoles ;
- Dans le cadre de la généralisation des cultures de contre-saison par les autorités à partir de 1985, de nombreux bas fonds et points d'eau ont été aménagés représentant ainsi plus de 50.000 ha d'où l'élevage est exclu, alors que ces unités

avaient toujours constitué des zones de repli salubre pour le cheptel en saison sèche ; et dans beaucoup de cas même l'accès aux points d'eau et quasi limité ou interdit ;

- La transhumance extra-territoriale apparue comme une voie de salut à une certaine époque a révélé ses limites car elle est assortie de risques encore plus graves pour les éleveurs lorsque ceux-ci s'aventurent au-delà des frontières nationales.

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

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

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

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

2. L'EVOLUTION DES POLITIQUES FONCIERES AU NIGER

2.1 La période coloniale

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

2.2 La période 1960-1973

La politique en matière de développement du secteur rural en général s'inscrivait dans la droite ligne de la continuation des options de la période coloniale, à savoir le développement des cultures d'arachide et de coton et l'exploitation des ressources pastorales et animales dans une perspective d'exportation, en l'absence de toute autre source significative de devises pour l'économie nationale. Cependant quelques dispositions législatives et réglementaires ont été prises pour sécuriser les opérateurs ruraux. C'est le cas de la Loi N°61-05 du 27 mai 1961 fixant la limite Nord des cultures Elle définit la zone pastorale et interdit la pratique de l'agriculture pluviale au-dessus de l'isohyète 350 mm.

2.3 La période 1974-1982

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

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

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

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

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

- la réduction des pouvoirs politiques et économiques des chefs traditionnels ;

- les différentes procédures qu'ils entreprirent pour consolider le droit des détenteurs de droit d'usage et des tenanciers vis-à-vis des propriétaires traditionnels.

2.4 La période 1982 à 1993

C'est la période des remises en cause quasi-permanentes des politiques, des stratégies et des programmes antérieurs, et d'adaptation permanente des modèles d'intervention à travers la conduite de grands débats nationaux ou de réflexions techniques sous la forme de séminaires, dont l'aboutissement final est l'adoption de textes législatifs et réglementaires fixant les axes du développement global et du développement des différents secteurs de l'économie nationale. Ce fut la période la plus active et la plus prolifique dans l'histoire des réflexions en vue d'une gestion durable des ressources naturelles.

2.4.1 Les débats nationaux de 1982 à 1985

On note successivement :

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

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

- ✓ la rareté des superficies cultivables ;
- ✓ l'appauvrissement du capital terre et la diminution ou la disparition pure et simple de la jachère ;
- ✓ la remontée des cultures vers les terres pastorales du nord et la diminution conséquente des espaces pastoraux ;
- ✓ l'insécurité foncière et les risques de conflits.

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

2.4.2 La création en 1986 d'un Comité ad hoc

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

2.4.3 La création en 1989 du Comité National du Code Rural

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

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

2.4.4 La tenue en 1990 du Séminaire National de Guidiguir

Organisé essentiellement pour évaluer la mise en commun des réflexions menées par les Comités ad hoc régionaux chargés du processus d'élaboration du Code Rural, ce séminaire

national a examiné la première mouture de l'avant projet de loi sur les Principes d'Orientation du Code Rural. Ce séminaire devrait constituer le dernier tournant dans le processus d'élaboration de ce que devrait être l'Ordonnance N°93-015 portant Principes d'Orientation du Code Rural.

2.4.5 La Conférence Nationale Souveraine

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

3. LE CODE RURAL, CADRE DE POLITIQUE FONCIERE RURALE AU NIGER

3.1 Contexte

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

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

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

3.2 Approche du Code Rural

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

C'est ainsi que se met progressivement en place le Code Rural comme élément fondateur et fédérateur de la politique nationale en matière du foncier rural au Niger. Les principaux axes de cette politique sont (i) la sécurisation foncière des acteurs ruraux, (ii) l'organisation du monde rural, (iii) la promotion d'une gestion durable des ressources naturelles et (iv) l'aménagement du territoire.

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

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

3.3 Insertion du Code Rural dans les stratégies politiques du pays

3.3.1 Le Code Rural et les Principes Directeurs d'une Politique de Développement Rural pour le Niger

Adoptée en 1992, l'Ordonnance N°92-030 portant adoption des Principes directeurs pour une Politique de Développement Rural pour le Niger se propose cinq axes stratégiques correspondant aux priorités du secteur constituent l'ossature de ces principes. Il s'agit de:

- ✓ la gestion intégrée des ressources naturelles ;
- ✓ l'organisation du monde rural, la responsabilisation des populations et la modification du rôle de l'Etat ;
- ✓ la sécurité alimentaire ;
- ✓ l'intensification et la diversification des productions ;
- ✓ le financement du monde rural.

La loi propose une place de choix à la sécurisation foncière en tant que facteur incitatif à la production.

3.3.2 Le Code Rural et le Programme de Relance économique

Adopté par la Loi N°97-024 du 8 juillet 1997, le Programme de Relance économique (PRE) confirme dans un détail plus opérationnel les axes stratégiques retenus dans les principes directeurs pour une politique de développement rural au Niger. Le PRE part du principe que la relance du secteur rural, particulièrement l'agriculture, doit servir de moteur de l'économie.

Le PRE a dévolu un rôle important au développement rural, et en a fait le programme prioritaire de relance économique. Dans l'ensemble, le Programme de Relance Économique reste dans la logique des principes directeurs de 1992, auxquels, de façon cohérente, il fait référence et confirme les options prises par l'Ordonnance N°93-015 en matière de sécurisation foncière et de gestion durable des ressources naturelles.

3.3.3 Le Code Rural et le Programme National pour l'Environnement et le Développement durable

Les Principes d'Orientation du Code Rural, rappelons-le, visent à mettre en place un outil juridique complet sécurisant les opérateurs ruraux et une organisation rationnelle du monde rural. La Loi-cadre sur la gestion de l'environnement (Loi N°98-56 du 29 décembre 1998) prévoit quant à elle l'élaboration d'un Programme National pour l'Environnement et le Développement durable (PNEDD) qui, en définissant le cadre de la politique environnementale au Niger accorde une place de choix à la sécurisation foncière et à l'aménagement du territoire.

3.3.4 Le Code Rural et la Stratégie de Développement Rural

Le développement rural a, de façon constante, été au cœur des préoccupations des responsables politiques, depuis l'indépendance du Niger, comme attestent les évolutions importantes des orientations politiques données au secteur. Jusque dans les années 80, l'intervention de l'Etat, axée sur quelques grandes filières vivrières (céréales pluviales, riz) et de rente (arachide, coton, viande...), était caractérisée par une très forte implication dans le processus de production : encadrement rapproché, approvisionnements subventionnés, commercialisation et transformation assurées par des organismes publics.

Le secteur rural doit constituer le principal moteur de la croissance économique, dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP). Dans cette

optique, il s'agira d'accélérer la croissance économique et de préserver la stabilité économique à moyen et long terme. Toutefois, la Stratégie de Développement Rural (SDR) n'est pas seulement une stratégie de production : elle vise la réduction de la pauvreté en zone rurale et l'amélioration durable des conditions de vie de l'ensemble des populations rurales. C'est pourquoi l'objectif général assigné à la SDR est de « *réduire l'incidence de la pauvreté rurale de 66 % à 52 % à l'horizon 2015, en créant les conditions d'un développement économique et social durable garantissant la sécurité alimentaire des populations et une gestion durable des ressources naturelles* ».

La sécurité des conditions de vie des ménages ruraux se dégrade de plus en plus, ainsi qu'en témoignent la fréquence et la gravité des crises alimentaires et une situation sanitaire et nutritionnelle difficile. De plus, l'exploitation « minière » des ressources naturelles engendre une dégradation progressive de l'environnement qui met en péril la durabilité des ressources. C'est pourquoi le développement économique sera renforcé en recherchant, plus largement, la sécurisation des conditions de vies des ménages, qui constitue le 2^{ème} axe stratégique de la SDR : « *Gérer durablement les ressources naturelles et améliorer la sécurité alimentaire pour sécuriser les conditions de vie des ménages ruraux* ».

Le développement économique, l'amélioration des conditions de vie des populations et la gestion durable des ressources naturelles ne seront possibles que si les capacités des acteurs du développement rural sont renforcées. La gestion du secteur devra également progresser. Le 3^{ème} axe stratégique de la SDR est donc transversal : « *Renforcer les capacités des institutions publiques et des organisations rurales pour améliorer la gestion sur secteur rural* ».

C'est dans le cadre de la mise en œuvre opérationnelle de la SDR, qu'un plan d'action prévoit une forte implication du Code Rural notamment dans le programme N°2 «Gouvernance locale des Ressources Naturelles » et le programme N°1 « Développement local et communautaire ».

3.4 Originalités dans l'approche du Code Rural

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

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

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

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

3.5 Contenu de la Loi portant les Principes d'Orientation du Code Rural

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

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

Elle fixe le cadre juridique des activités agricoles, sylvicoles et pastorales dans la perspective de la protection de l'environnement et de la promotion humaine. Elle assure la sécurité des opérateurs ruraux, par la reconnaissance de leurs droits et favorise le développement par une organisation rationnelle du monde rural. Ce texte a prévu des institutions chargées de la mise en application du Code Rural.

Le Code Rural, en tant qu'expression de la politique foncière nationale, se situe au centre économique et social de la vie du pays. Il définit les principes et règles gouvernant les droits de propriété sur le fonds et les ressources naturelles qu'il contient, ainsi que les moyens légaux d'accès et d'usage, la validation, et le transfert de ces droits. Il décrit les conditions sous lesquelles l'usage et le développement du fonds peuvent avoir lieu, sa gestion, telle que la façon dont les règles et procédures peuvent être définis et mis en place, et la façon dont ces droits sont gérés et ratifiés.

Une telle politique détaille les structures en charge de l'application de la législation, la gestion foncière et l'arbitrage des conflits.

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

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

3.6 Principes clefs soutenant la mise en œuvre du Code Rural

3.6.1 Processus à long terme

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

3.6.2 Intégration interministérielle et pluridisciplinaire

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

3.6.3 Promotion d'une approche participative dans le processus

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

3.6.4 La terre n'est pas une ressource comme les autres

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

3.6.5 Approche itérative rapprochant règles statutaires et pratiques locales

Pour éviter un écart entre les règles légales et la pratique foncière, le processus du Code Rural s'inspire de la pratique terrain des commissions foncières. Ainsi, l'expérience de la mise en œuvre du Code Rural éclaire que de nouvelles dispositions législatives doivent prendre en compte la diversité des pratiques foncières actuelles, et viser à leur adaptation progressive plutôt qu'à leur suppression pure et simple.

3.6.6 Prise en compte des ressources disponibles dans la mise en œuvre du Code Rural

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

3.6.7 Prise en compte du genre dans le processus

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

3.6.8 *Prise en compte des droits des minorités*

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

3.6.9 *Large diffusion des dispositions du Code Rural*

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

4. LE BILAN DE MISE EN ŒUVRE DU CODE RURAL

4.1 Sur le plan du dispositif institutionnel

Le dispositif du Code Rural comporte des structures au niveau national avec le Comité National du Code Rural et le Secrétariat Permanent. Il comporte au niveau des régions, des sous régions, des communes et des villages et tribus, des Secrétariats Permanents Régionaux, des commissions foncières départementales, communales ainsi que des villages et tribus.

Niveau	Structure	Composition	Prévision	Réalisation	Mission
Nation	CNCR SPCR	<ul style="list-style-type: none"> • Ministres • Hauts cadres 	1	1	✓ Elaboration des textes
			1	1	✓ Supervision
Région	SPR	<ul style="list-style-type: none"> • Fonctionnaires 	8	0	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaboration SAF ✓ Supervision Cofodép
Département	Cofodép	<ul style="list-style-type: none"> • Fonctionnaires • Chefs traditionnels • Société civile • Opérateurs ruraux 	36	34	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Supervision cofocom ✓ Tenue Dossier Rural
Commune	Cofocom	<ul style="list-style-type: none"> • Fonctionnaires • Elus locaux • Chefs traditionnels • Société civile • Opérateurs ruraux 	265	12	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Supervision Cofob ✓ Tenue Dossier Rural
Village / tribu	Cofob	<ul style="list-style-type: none"> • Chefs traditionnels • Populations 	12 000	2.000	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Contrôle de mise en valeur des RN ✓ Délivrance actes de transactions

4.1.1 Le Comité National du Code Rural

Institué par l'article 122 de l'Ordonnance N°93-015 portant Principes d'Orientation du Code Rural, le Comité National du Code Rural a pour but l'élaboration, la vulgarisation et le suivi de l'application des Principes d'Orientation du Code Rural. Il joue le rôle de l'organe délibérant par rapport au Secrétariat Permanent qui est le bureau exécutif. C'est l'institution qui dégage les grandes orientations politiques de l'Etat.

Le Comité National est présidé par le ministre chargé de l'Agriculture et est composé de tous les ministres impliqués dans la gestion du foncier et des ressources naturelles et dans la consolidation de la paix : on compte les ministres chargés de l'Élevage (vice-président), de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire, des Domaines, de l'Intérieur, de la Justice et de la Défense Nationale.

4.1.2 Le Secrétariat Permanent National du Code Rural

Le Secrétariat Permanent du Code Rural est dirigé par un Secrétaire Permanent et comprend en plus des experts impliqués dans les services suivants :

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

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

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

4.1.3 Le Secrétariat Permanent Régional

Dans le cadre de la mise en œuvre du Code Rural, l'Etat est en train de parachever la mise en place des commissions foncières au niveau des départements et de s'engager bientôt dans la mise en place de telles commissions au niveau des communes. L'étape actuelle du processus exige la mise en place des Secrétariats Permanents au niveau des régions pour rendre encore plus lisibles les différents actes de sécurisation foncière délivrés par les Cofo à travers leur prise en compte dans un Schéma global d'Aménagement Foncier.

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

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

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

- 1 assurer la supervision, le suivi et l'encadrement des commissions foncières départementales et communales ;
- 2 suivre la tenue du Dossier Rural au niveau des Cofo départementales et communales car cet instrument revêt une importance capitale dans l'enregistrement de tous les actes de délivrance de titre foncier, droit d'usage, etc. ;
- 3 définir et caractériser les modes d'exploitation des différents espaces (agricoles, sylvicoles, pastoraux) afin de faciliter leur classification et ainsi la délivrance des titres fonciers ou d'usage prioritaire ;
- 4 former les Cofo à l'utilisation des instruments informatiques de cartographie, etc. ;
- 5 cartographier les différents espaces selon la classification définie ainsi que tous les actes de sécurisation délivrés par les Cofo de base ; ce qui va permettre un meilleur suivi au niveau régional ;
- 6 contrôler les modalités de mise en valeur des ressources naturelles, condition *sine qua non* pour conserver les titres de propriétés, etc.

4.1.4 Les Commissions foncières départementales

La commission foncière a un rôle essentiel dans la gestion du foncier rural : elle a une compétence consultative en matière de mise en valeur des ressources du territoire de leur ressort et dans l'attribution des titres de concessions rurales. Elle établit les actes constatant les droits fonciers et contrôle la mise en valeur des terres

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

Au 31 Janvier 2006, trente quatre (34) commissions foncières départementales ont été mises en place depuis le début du processus sur les trente six (36) départements que compte le pays.

4.1.5 Les commissions foncières communales

Dans l'optique de tester le dispositif des cofo dans les pré-communes d'avant la décentralisation, il a été mis en place en collaboration avec des projets financés par le PNUD, douze (12) commissions foncières pré-communales dans les huit (8) pré-communes de Mayahi dans la région de Maradi et trois (3) pré-communes de N'guigmi et la pré-commune de Bosso dans le département de Diffa.

Avec l'avènement de la décentralisation, les commissions foncières communales constituent un levier important dans la gestion des ressources de la commune. Des mécanismes de subsidiarité permettront de repositionner la mission des commissions foncières communales eu égard à celles assumées par les commissions foncières départementales.

4.1.6 Les commissions foncières de base

Au niveau des villages et tribus, il a été mis en place environ deux mille (2.000) commissions foncières de base sur un total d'environ douze mille villages et tribus que compte notre pays, soit un taux de couverture nationale de 18,3 %.

4.2 Sur le plan du dispositif juridique

Le dispositif juridique servant de support à la politique foncière du Niger se compose d'une Ordonnance, texte organique de base qui annonce déjà dans un de ses articles qu'elle sera complétée par des textes législatifs et réglementaires pour ensemble constituer le Code Rural.

Ainsi, c'est dans le cadre de cette démarche itérative que, depuis l'adoption de l'Ordonnance portant Principes d'Orientation du Code Rural, de nombreux de textes législatifs et réglementaires complémentaires ont été élaborés et adoptés. Il s'agit de :

- de l'Ordonnance N°93-014 du 2 Mars 1993 modifiée par la Loi N°98-041 du 7 Décembre 1998 portant régime de l'eau;
- de l'Ordonnance N°96-067 du 9 Novembre portant régime des coopératives rurales ;
- de la Loi N°98-042 du 07 Décembre 1998 portant régime de la pêche.
- de la Loi N°2004-040 du 08 Juin 2004 portant régime forestier ;
- de la Loi N°2004-050 du 22 Juillet 2004 fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger ;

- du Décret N°96-430/PRN/MAG/EL du 9 Novembre 1996 déterminant les modalités d'application de l'Ordonnance N°96-067 du 9 Novembre portant régime des coopératives rurales ;
- du Décret N°97-006/PRN/MAG/EL du 10 Janvier 1997 portant réglementation de la mise en valeur des ressources naturelles ;
- du Décret N°97-007/PRN/MAG/EL du 10 Janvier 1997 fixant le statut des terroirs d'attache des pasteurs ;
- du Décret N°97-008/PRN/MAG/EL du 10 Janvier 1997 portant organisation, attributions et fonctionnement des institutions chargées de l'application des Principes d'Orientation du Code Rural ;
- du Décret N°97-367/PRN/MAG/EL du 2 Octobre 1997 portant modalités d'inscription des droits fonciers au Dossier Rural ;
- du Décret N°97-368/PRN/MHE du 2 Octobre 1997 portant modalités d'application de l'Ordonnance N°93-014 du 2 Mars portant régime de l'eau ;
- de l'Arrêté N°98/MDA/CNCR/SP du 25 Novembre 2005 portant organisation, attributions et modalités de fonctionnement des commissions foncières de communes, de villages ou tribus.

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

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

Le dispositif institutionnel est fondé sur l'ensemble des institutions de mise en œuvre de la politique foncière depuis le village jusqu'au niveau national qui ont à charge de mettre en œuvre et de contrôler les règles établies. Il s'agit du Comité National du Code Rural, du Secrétariat Permanent National, du Secrétariat Permanent Régional, des Commissions Foncières des départements, des communes et des villages et tribus.

5. LE CODE RURAL ET L'INTEGRATION AU PROCESSUS DU DEVELOPPEMENT

5.1 Code Rural, identité, citoyenneté et justice sociale

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

5.2 Code Rural et développement agricole

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

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

5.3 Code Rural, conflits, et rétablissement des situations post-conflits

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

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

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

5.4 Code Rural et gouvernance

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

Pour tenir compte du risque de corruption des membres des commissions foncières notamment ceux relevant du personnel du gouvernement, des autorités traditionnelles ou des membres élus du conseil communal et tenter de le minimiser, il a été établi des mécanismes de contrôles sur la façon dont les procédures sont suivies, en contrôlant grâce à la dissémination de l'information au public. L'application de ces mécanismes de contrôle est d'autant plus facile que l'accès public aux documents et aux réunions, la publicité des titres avant l'inscription au Dossier Rural et un système d'appels permettant de contester des requêtes, sont des éléments essentiels d'un système transparent.

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

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

5.5 Code Rural et environnement

En plus de la gestion équitable des ressources naturelles, le Code Rural se propose de protéger contre une dégradation de l'environnement. Des droits clairs et transparents, des règles efficaces définissant l'accès et réglementant l'usage des terres et des ressources naturelles sont nécessaires pour assurer une gestion à long terme des ressources naturelles.

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

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

5.6 Code Rural et aménagement du territoire

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 des Schémas d'Aménagement Foncier pour surmonter les conséquences de l'absence de plans d'occupation des sols en donnant des lignes directrices pour minimiser les conséquences néfastes d'édifices mal situés, de la perte d'espaces verts et du besoin de réserver des terres pour le développement d'infrastructures.

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

5.7 Concept du Schéma d'Aménagement Foncier dans la politique foncière

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

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

Les résultats attendus du SAF seront multiples. Il permettra entre autres de :

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

5.8 Code Rural et actes de transactions foncières

La mise en place des procédures pour l'attribution des titres de propriété peut faire augmenter le sentiment d'insécurité et d'iniquité lorsque celles-ci permettent l'intervention des politiciens en faveur de certains individus.

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

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

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

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

6. LE ROLE DES DIVERS ACTEURS DANS LA MISE EN ŒUVRE DU CODE RURAL

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

6.1 Le gouvernement central

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

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

6.2 Le gouvernement local

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

6.3 La société civile et le secteur privé

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

Aujourd'hui, la consultation participative est largement utilisée dans le processus d'élaboration de nombreux textes complémentaires du Code Rural. Il est en effet essentiel pour le processus du Code Rural de bien présenter le processus et de montrer qu'il est transparent afin de donner une plus grande légitimité aux nouvelles politiques et d'éviter des accusations voulant qu'un groupe d'intérêts s'en soit emparé. Le secteur privé et les groupes de la société civile ont des façons différentes d'influencer le processus en matière de politiques, qui sont davantage liées aux réseaux personnels informels qu'à la qualité de l'argumentation et l'importance du membership.

A travers les commissions foncières ou via les nombreuses occasions qui sont offertes (ateliers, missions de sensibilisation, etc...), les groupes de la société civile et les collectivités locales pourront non seulement participer à l'élaboration des politiques, mais ils doivent aussi s'engager à surveiller et à examiner la façon dont fonctionnent les règles, les structures et les procédures mises en place. La surveillance et l'évaluation externes, la société civile, le secteur privé et les bénéficiaires peuvent être un instrument extrêmement puissant pour rendre les politiques plus efficaces en surveillant leur mise en application.

6.4 Les partenaires techniques et financiers

Au Niger, les partenaires techniques et financiers aident à appuyer ce processus, sans forcer le pas en offrant des subventions d'aide à toutes les étapes du processus, de la préparation à la mise en application des réformes conçues de façon consensuelle. Les partenaires techniques et financiers contribuent donc positivement à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique foncière au Niger.

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

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

7. LES RAPPORTS AVEC LES PARTENAIRES

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

Les contributions financières des partenaires à la mise en œuvre de la politique foncière sont estimées ainsi qu'il suit :

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

CONCLUSION

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

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

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

Depuis le début des années 80, la législation est devenue plus abondante. En effet, la prise de conscience des enjeux de la gestion des ressources naturelles et l'émergence de l'idée de la gestion décentralisée et la responsabilité des populations en la matière ont provoqué l'adoption d'instruments juridiques majeurs, au premier rang desquels l'Ordonnance sur les Principes d'Orientation du Code Rural.

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

Les changements en cours depuis l'adoption de la Loi portant les Principes d'Orientation du Code Rural permettent d'évoquer certains acquis qui peuvent et doivent surtout être capitalisés :

- le premier de ces acquis est incontestablement le contexte démocratique actuel qui repositionne formellement l'Etat et la société civile dans leurs rôles et responsabilités respectifs ;
- l'émergence et le développement du mouvement associatif consécutif à l'ouverture socio-politique. Il s'agit principalement des organisations de la société civile locale ou des organisations communautaires de base mises en place spontanément par les populations ou créées dans le cadre de l'exécution de divers projets de développement intervenant en milieu rural ;
- la disponibilité de nombreux partenaires à accompagner les diverses initiatives locales. L'option clairement affirmée des partenaires à s'appuyer désormais sur les organisations locales pour leurs interventions a amené l'Etat lui-même à changer de stratégie ;
- l'option affirmée par l'Etat de s'engager dans un processus de décentralisation de nature à responsabiliser davantage les communautés de base, mais également de promouvoir une administration et des services de proximité dans la perspective d'une meilleure gouvernance ;

- l'installation progressive des institutions du monde rural notamment les commissions foncières prévues par le processus du Code Rural ;
- l'implication des associations, notamment celles chargées de la défense des droits de l'homme, des éleveurs, des religieux, de certaines ONG aux côtés de l'administration dans le traitement des conflits opposant divers opérateurs ruraux constitue également un acquis indéniable sur le terrain ;
- l'engagement des acteurs eux-mêmes dans certaines actions telles que la délimitation et la protection des couloirs de passage et autres aires de pâturage et surtout la volonté de ces derniers à mettre en place de cadres de concertation à leur niveau constituent des acquis importants à capitaliser.

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

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