

GRET

Professionnels du
développement
solidaire



Code rural du Niger et élaboration de la loi pastorale : une capitalisation d'expérience

Abdoul Karim Mamalo – Août 2015





Code Rural du Niger et élaboration de la loi pastorale : une capitalisation d'expérience

Abdoul Karim Mamalo

Août 2015

Etude réalisée avec l'appui financier de
l'Union Européenne et de la Fondation
Rosa Luxemburg



Avertissement

Les systèmes et régimes fonciers présents dans les pays de l'Afrique de l'Ouest, Centrale, et Madagascar, affichent certaines similitudes résultant de facteurs communs liés à leur histoire ainsi qu'aux systèmes socioculturels ou religieux. Aussi, les affinités présentes entre ces pays héritant de la même influence font que leurs trajectoires en matière de construction des politiques foncières peuvent s'enrichir mutuellement de l'analyse et de la valorisation de l'expérience des autres.

La présente étude de capitalisation sur le Code rural du Niger, sollicitée par le CNCR (Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux) et le Gret, rentre dans ce contexte. Elle a pour objectif de contribuer aux différentes réflexions de cette plateforme sénégalaise pour présenter et actualiser ses propositions en matière de sécurisation du foncier et des ressources naturelles.

Les constats, analyses, et réflexions présentés dans cette étude résultent de la capitalisation de plusieurs ouvrages, ainsi que des analyses personnelles de l'auteur.

Le présent rapport, conçu dans une présentation qui se veut être pédagogique, n'a pas la prétention de couvrir de manière exhaustive et holistique tout le contenu du Code rural, ni d'en faire un bilan. Il essaie d'identifier aussi bien les avancées enregistrées, que les difficultés d'application qui se sont déjà posées ou qui peuvent se poser tout au long de la mise en œuvre du Code rural. Il aborde aussi le cas de la loi pastorale, pour illustrer l'implication des organisations de la société civile, leur niveau d'influence et la manière dont elles ont participé au processus d'élaboration des textes. Enfin, la conclusion propose quelques recommandations pour dégager des perspectives quant aux acquis actuels et défis restant à relever.

Rédaction : Abdoul Karim Mamalo, Agronome, Spécialiste en Développement Rural, Politiques Publiques, Sécurisation et Aménagement Fonciers

Coordination : Amel Benkahla (Gret)

Comité de suivi : Thierno Cissé (CNCR) et Iba Mar Faye (Gret)

Crédits photos : Amel Benkahla (Gret)

Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles de la Commission Européenne

Sommaire

Résumé	7
1 Contexte environnemental et sociopolitique du Niger	9
2 Bilan et perspectives de mise en œuvre du Code Rural du Niger	10
2.1 Sur le plan juridique	10
2.2 Sur le plan institutionnel	12
2.3 Note sur la place et le rôle des chefs traditionnels dans le processus du Code Rural	16
2.4 Liens du processus Code Rural avec la décentralisation.....	18
2.5 Le rôle des partenaires techniques et financiers dans le processus	19
3 Forces et faiblesses du Code Rural	21
3.1 Des insuffisances du Code Rural	21
3.2 Des points forts du processus	23
4 Processus d'élaboration de la loi pastorale	25
4.1 Contexte de l'avènement de la loi pastorale au Niger.....	25
4.2 Les OSC et la formulation des alliances stratégiques	27
4.3 Montage institutionnel du processus	28
4.4 Montage financier	29
4.5 Les leçons tirées du processus sur la loi pastorale	29
5 Conclusion et recommandations	30
5.1 Des acquis à consolider	30
5.2 Recommandations	31
Références bibliographiques	33

Liste des acronymes

AGR :	Activités génératrices de revenus
AREN :	Association pour la Redynamisation de l'Élevage au Niger
CAPONG :	Collectif des Associations Pastorales et ONG
CEDEAO :	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CNCR :	Comité National du Code Rural
CNCR :	Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux du Sénégal
COFO :	Commission Foncière
COFOB :	Commission Foncière de Base
COFOCOM :	Commission Foncière Communale
COFODEP :	Commission Foncière Départementale
DED :	Organisme Allemand des Volontaires pour le Développement
DUP :	Droit d'Usage Prioritaire
FAO :	Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCFA:	Franc des colonies françaises d'Afrique
FNEN :	Fédération Nationale des Eleveurs du Niger
GRN :	Gestion des Ressources Naturelles
GTZ :	Organisme Allemand de Coopération Technique
HC3N :	Haut-commissariat à l'initiative 3N
KFW :	Banque Allemande de Financement de Développement
MA :	Ministère de l'Agriculture
MAG/EI :	Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage
MDA :	Ministère du Développement Agricole
MRA :	Ministère des Ressources Animales
ONU :	Organisation des nations unies
OPJ :	Officier de Police Judiciaire
OSC :	Organisation de la Société Civile
PDES :	Plan de développement économique et social
PNUD :	Programme de nations unies pour le développement
PRN :	Présidence de la République du Niger
POCR :	Principes d'Orientation du Code Rural
PTF :	Partenaires Techniques et Financiers
RGAC :	Recensement général de l'Agriculture et du Cheptel
RGPH :	Recensement général de la population et de l'habitat

RN :	Ressources Naturelles
ROPEN :	Réseau des Organisations des Eleveurs et Pasteurs du Niger
SAF :	Schéma d'Aménagement Foncier
SDR :	Stratégie de Développement Rural
SNAT :	Schéma National d'Aménagement du Territoire
SP :	Secrétaire Permanent
SPN :	Secrétariat Permanent National
SPR :	Secrétariat Permanent Régional du Code Rural

Résumé

Profitant du large espace de réflexion que leur offrait le premier régime militaire de 1974 à 1990, les Nigériens se sont engagés dans un vaste chantier pour l'écriture ou la réécriture de leur politique foncière.

En tant qu'expression de la politique foncière nationale, le Code Rural qui en a résulté se présente comme un processus pragmatique et itératif organisé autour de deux dispositifs complémentaires : (i) le dispositif juridique, constitué de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires, de portée nationale ou locale, en matière de gestion des ressources naturelles ; et (ii) le dispositif institutionnel fondé sur des structures opérationnelles, mises en place depuis le niveau village jusqu'au niveau national, qui mettent en œuvre et contrôlent les règles établies.

1. Le dispositif juridique du Code rural

Dès le départ, le législateur a opté pour la mise en place d'un cadre juridique fédérateur susceptible de faire converger les réflexions vers la prise en compte de la pluralité et de la diversité du concept foncier qui se définit comme l'ensemble des ressources naturelles rurales renouvelables (terre, eau, flore et faune) ainsi que les règles définies pour y accéder. C'est ainsi que fut adoptée en 1993 la loi organique portant principes d'orientation du Code Rural qui annonce dans une de ses dispositions qu'elle sera complétée par d'autres textes législatifs et réglementaires pour ensemble constituer le Code Rural.

Malgré la mise au point progressive du cadre juridique du Code Rural, les défis à relever restent encore nombreux. Le paysage juridique est encore marqué par un foisonnement de concepts juridiques pas toujours définis ou définis de manière incomplète. L'idée pragmatique de rassembler dans un même corpus les textes de loi et règlements relatifs au foncier, a atténué les risques d'éparpillement et de mauvaise lecture des dispositions dans différents textes pourtant relatifs aux mêmes thématiques.

2. Le cas de la loi pastorale

Le processus d'élaboration de la loi pastorale a été au Niger un exemple typique de la participation populaire à la conception d'une politique publique. Un des points forts du processus a été qu'il a pris suffisamment de temps pour donner la parole aux acteurs locaux, sous régionaux, régionaux et nationaux afin de prendre en compte leurs préoccupations légitimes. Né sous la pression et les émotions des acteurs, le processus a été suffisamment ouvert et participatif pour prendre en compte les nombreuses attentes difficilement conciliables.

3. Le dispositif institutionnel du Code rural

Dès leur mise en place, aux différents niveaux de l'organisation territoriale et administrative du pays (village, commune, département, région) les commissions foncières et les Secrétariats Permanents se sont déployés comme une véritable plateforme de dialogue et de prise de décision de proximité en matière de gestion durable des ressources naturelles et de sécurisation des opérateurs ruraux.

En même temps qu'elles constituent de belles innovations du processus de la politique foncière nationale, les cofo se trouvent limitées à n'effectuer que des missions de constatation qui malheureusement vont se multiplier sans qu'aucune d'entre elles ne donne à la cofo le sentiment d'avoir bien joué son rôle. Malgré leur état de faiblesse, ces structures constituent à n'en point douter une réponse à la très forte demande sociale en sécurisation foncière de

proximité. Elles ont eu surtout le mérite de révéler leur pertinence dans un contexte où les exigences de l'Etat de droit sont de plus en plus ressenties comme une nécessité impérieuse. 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.

4. Le Code Rural et le processus de décentralisation

En tant que pionnier de la décentralisation et outil d'aide à la bonne gouvernance locale, le processus du Code Rural a été une réponse aux exigences des temps modernes qui s'inscrivent dans la transparence, l'équité et la participation de tous à la gestion de la chose publique. C'est ainsi que le Code Rural a su harmoniser son dispositif institutionnel de mise en œuvre en tenant compte des pouvoirs et responsabilités des institutions décentralisées. Aussi la décentralisation est très vite apparue comme une opportunité pour enclencher une réelle gestion décentralisée des ressources naturelles au profit des populations utilisatrices.

5. Le Code Rural et la place des OSC

Après avoir laborieusement accompagné le processus Code Rural, les OSC savent désormais qu'il est une chose de faire une loi, mais qu'il est encore une autre de faire des textes la complétant. Elles ont aujourd'hui appris à sonner la mobilisation générale parce qu'elles savent pertinemment que si des textes d'application ne sont pas faits conformément à la demande de la loi, celle-ci peut se voir vider de son contenu, d'où la nécessité pour elles de maintenir la garde et de rester constamment en veille pour préserver les acquis d'un processus patient et laborieux.

Aujourd'hui encore, alors que la loi est acquise, les OSC sont porteuses de projets de textes d'application dont l'adoption a besoin aussi d'un lobbying-plaidoyer à la hauteur des enjeux de la loi.

6. L'émergence d'une conscience foncière nationale

S'il y a un aspect sur lequel le processus du Code Rural a marqué indiscutablement des points positifs, c'est bien la contribution à la création et à l'émergence sur toute l'étendue du territoire national d'une conscience foncière nationale à titre individuel comme à titre collectif.

7. La politique foncière et la contribution des PTF

La contribution des PTF au processus n'a pas été que financière, mais aussi technique et informative. L'analyse montre qu'il y a une nécessité pour les Etats d'assumer la maîtrise de l'agenda du processus en assurant eux-mêmes son financement et donc son encadrement.

8. La nécessité d'un processus empreint de légitimité

Le cas du Code Rural du Niger a montré que pour les pays à vocation essentiellement agricole et pastorale comme le Niger, le sens de la démocratie et de l'Etat de droit, et donc la légitimité des politiques publiques résident dans (i) la gestion durable et la préservation des ressources naturelles et (ii) la sécurisation des citoyens et leur accès équitable aux dites ressources considérées vitales pour les populations. L'implication active des populations et de leurs représentants s'avère dès lors indispensable pour garantir la légitimité des processus et orientations des politiques publiques.

1 Contexte environnemental et sociopolitique du Niger

Au Niger, tout comme dans les pays à zones arides et semi-arides, la grande majorité des familles est pauvre et vit avec moins d'un dollar par jour. Ces familles se situent surtout en zone rurale et dépendent fortement de l'exploitation des ressources naturelles.

La quasi-totalité du pays est impliquée dans un système de production où la mobilité pour l'élevage est indispensable. Cette transhumance apparaît comme la stratégie la plus adaptée pour pratiquer l'élevage dans les zones arides.

Les zones de pâturage au Nord sont vastes mais partiellement accessibles à cause de la rareté des ressources en eau. Même quand la pluie suffit pour maintenir les pâturages, l'absence de mares, des puits et des forages rendent la zone inintéressante pour le bétail pendant une bonne partie de l'année. Au Sud du pays, où l'intégration de l'élevage et de l'agriculture est très importante, cette zone connaît également un mouvement du bétail caractérisé par la transhumance et le déplacement quotidien du bétail. Contrairement au Nord, la bande Sud du pays est relativement limitée et est caractérisée par une pression foncière élevée due notamment à la croissance démographique qui est de 3,2% par an.

C'est pour prendre en compte ces enjeux d'occupation du territoire que, depuis 1961, une loi interdit l'agriculture dans la zone pastorale bien définie et située au Nord de l'isohyète 350 mm, même s'il faut le reconnaître, son application n'a pas été toujours effective.

En général, les sources de conflits sont liées à l'accès et/ou à l'utilisation fortement compétitive des ressources naturelles, opposant non seulement les agriculteurs et les éleveurs, mais également les membres d'un même groupe. Bien qu'on parle surtout des conflits entre éleveurs et agriculteurs, dans la réalité la situation est beaucoup plus complexe. Il est en effet difficile aujourd'hui de séparer ces deux catégories parce qu'un bon nombre d'éleveurs cultivent et que la plupart des agriculteurs possèdent du bétail.

C'était pour faire face à ces différents défis que les pouvoirs publics ont engagé dès le début des années 80 un processus qui a duré une décennie et a été émaillé par une série de débats, ateliers et fora nationaux sur le développement rural. C'est ainsi que se sont succédés le Séminaire National sur les stratégies d'intervention en milieu rural en 1982 à Zinder, le débat national sur la lutte contre la désertification en 1984 à Maradi, le débat national sur l'élevage en 1985 à Tahoua, l'Atelier national de synthèse sur la gestion des ressources naturelles à Niamey en 1986.

Au vu de tous ces enjeux, fut créé en 1986 un Comité ad hoc chargé de réfléchir à l'élaboration d'un code rural. S'étant très tôt rendu compte de l'importance de ce processus et de son caractère permanent, le Niger érigea en 1988 ledit comité ad hoc en Comité National du Code Rural (CNCR). Le CNCR propose son premier draft au Séminaire National de Guidiguir en 1990. L'avant-projet de loi sera soumis à la Conférence Nationale Souveraine de 1991 et introduit dans le processus d'adoption.

Le début des années 90 étant une période d'intenses revendications sociales puis politiques, on comprend pourquoi la question du Code Rural a été l'une des urgences relevées par le groupe du « Monde Rural » appuyé par celui des « Syndicats des travailleurs » et celui des « Scolaires » à la Conférence Nationale Souveraine qui lui a dédié un comité spécial de réflexion.

Trop préoccupée qu'elle était par des questions économiques et politiques, la Conférence Nationale Souveraine ne pouvait venir à bout du sujet et adopter la loi. L'idée a donc émergé d'inscrire cette mission dans le cahier de charges de la période de transition.

C'est ainsi que, prenant en compte en les poursuivant les débats entamés par la Conférence Nationale Souveraine au sein de sa « Commission Développement Rural », le Haut Conseil de la République (organe législatif issu de la Conférence Nationale Souveraine) a inscrit en priorité de l'agenda de la Commission des Textes Fondamentaux la Constitution, le Code Electoral et le Code Rural pour les dix-huit (18) mois qu'a durée la période de transition .

Une dizaine d'ateliers ont dû être organisés de Novembre 1991 à Mars 2013 avant l'adoption de ce que devrait être désormais la loi organique du Code Rural.

Les Nigériens ont très tôt compris, c'est-à-dire depuis plus de trente ans, que les questions liées au développement rural et à la terre sont délicates. Très tôt, les autorités de l'époque ont réfléchi à cette problématique, qui implique de travailler sur l'héritage au sein de la famille, la cohabitation entre agriculteurs et éleveurs, entre agriculteurs et agriculteurs et entre éleveurs et éleveurs, mais aussi sur les rapports entre autorités coutumières et populations locales.

Ces enjeux, également liés à la menace des changements climatiques, étaient déjà perçus comme un défi majeur, dont la prise en charge ne pourrait se faire qu'à travers une démarche intégrative et cohérente, d'où le recours au processus d'élaboration d'un Code rural. Le premier texte de ce Code a été finalement adopté en 1993, au cours de la période de transition post conférence nationale souveraine. Il y a déjà plus de 20 ans aujourd'hui.

Cette loi définissait les grands principes de ce que devrait être la politique foncière au Niger. Mais cette loi a dit dans son article 151 qu'elle serait elle-même complétée par d'autres textes législatifs et réglementaires, pour ensemble constituer le Code Rural.

2 Bilan et perspectives de mise en œuvre du Code Rural du Niger

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 du Niger se présente comme un processus pragmatique et itératif organisé autour de deux dispositifs complémentaires : (i) le dispositif juridique, constitué de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires, de portée nationale ou locale, en matière de gestion des ressources naturelles ; et (ii) le dispositif institutionnel fondé sur des structures opérationnelles, mises en place depuis le niveau village jusqu'au niveau national, qui mettent en œuvre et contrôlent les règles établies.

2.1 Sur le plan juridique

Pendant la période coloniale, il n'y a pas eu à proprement parler de politique en matière de gestion des ressources naturelles. Si elle existait, cette politique 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 selon des règles coutumières des droits d'usage 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.

Les premiers gouvernements du Niger indépendant ont néanmoins très vite affirmé la volonté politique de remettre en cause la gestion des terres par la chefferie coutumière et ont créé les conditions d'une véritable démocratisation, c'est-à-dire les conditions d'un plus large accès des citoyens à la terre. Excédé par le comportement jugé inique des chefs traditionnels, le président Kountché déclara dès sa prise de pouvoir en 1974 : « *A partir d'aujourd'hui, tout champ déjà exploité à un titre ou à un autre par un exploitant donné, reste et demeure la propriété dudit exploitant quelles que soient par ailleurs les conditions dans lesquelles il y a eu accès* ». Cette déclaration qui annonçait la « révolution » dans le domaine foncier avait comme objectif de soustraire certains paysans de l'emprise autocratique de la chefferie traditionnelle.

L'absence d'une politique qui sécurise le foncier face à la grande pression sur les ressources naturelles et à leur accès inéquitable conduirait à une situation où les plus forts, c'est-à-dire ceux qui utilisent des moyens financiers importants, occuperaient dans peu de temps tout l'espace.

Conscient des dangers que peut causer une telle absence de politique foncière, le gouvernement militaire de l'époque a démarré en 1981 une discussion globale sur le sujet et avec l'implication de tous les acteurs dont l'Etat lui-même, la société civile, les utilisateurs des ressources, la chefferie traditionnelle et les partenaires techniques et financiers.

Compte tenu des énormes enjeux et de la divergence apparente des intérêts, il a fallu douze ans de pourparlers pour arriver en 1993 à un certain consensus qui a abouti à une loi cadre qui définit les principes d'orientation de la législation foncière au Niger et fixe le cadre juridique des activités agricoles, sylvicoles et pastorales dans la perspective de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la promotion humaine. Elle assure la sécurité des opérateurs ruraux par la reconnaissance de leurs droits et favorise le développement par une organisation rationnelle du monde rural.

L'Ordonnance 93-015 du 2 Mars 1993 portant principes d'orientation du Code Rural fixe le cadre juridique des activités agricoles, sylvicoles et pastorales dans la perspective de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la promotion humaine. Elle assure la sécurité des opérateurs ruraux par la reconnaissance de leurs droits et favorise le développement par une organisation rationnelle du monde rural.

La loi affirme que les ressources naturelles rurales font partie du patrimoine commun de la Nation. Elle définit le statut des terres agricoles, des terres pastorales, des forêts, de l'hydraulique rurale et pastorale. La loi s'applique aux ressources foncières végétales, animales et hydrauliques :

- les ressources foncières constituent l'ensemble des terres destinées à l'agriculture, à l'élevage, à la reforestation ainsi qu'aux terres aménagées, aux terres classées et aux terres vacantes ;
- les ressources végétales regroupent les ressources forestières ainsi que les pâturages et les cultures ;
- les ressources animales comprennent l'ensemble des ressources destinées à l'élevage, les ressources de la faune sauvage, les ressources halieutiques et toutes autres espèces animales d'intérêt économique et écologique ;
- les ressources hydrauliques s'entendent comme l'ensemble des eaux de surface relevant du domaine de l'Etat et des Collectivités Territoriales, les eaux souterraines et les eaux privées.

La loi précise que les droits qui s'exercent sur les ressources naturelles bénéficie d'une égale protection, qu'ils résultent de la coutume ou du droit écrit.

Tous les nigériens ont une égale vocation à y accéder sans discrimination de sexe ou d'origine sociale. Elle institue les commissions foncières et définit leurs rôles, ainsi que les missions dévolues au dossier rural et au Schéma d'Aménagement Foncier.

Avant l'adoption, puis la popularisation des principes d'orientation du code rural, la population rurale s'adressait aux chefs traditionnels pour obtenir des preuves de droits fonciers, malgré le caractère parfois arbitraire de certaines décisions prises à ces niveaux. Cette pratique continue d'ailleurs aujourd'hui et la conséquence d'une telle situation est la persistance d'une insécurité foncière pour les couches sociales les plus vulnérables.

2.2 Sur le plan institutionnel

Le Niger étant un pays où la chefferie traditionnelle est présente et régente la vie des populations dans toutes les régions du pays, la gestion coutumière est la culture de règle. Aussi, la question foncière s'impose comme un paradigme à inscrire à tous les niveaux du découpage territorial et administratif du pays. C'est pourquoi l'Ordonnance N°93-015 a prévu l'implantation d'institutions de mise en œuvre du Code Rural à tous les échelons du niveau village au niveau national. Le tableau suivant renseigne le nombre d'institutions du Code rural mises en place dans chaque région.

Région	SPR	Départ.	Cofodép	Nbe communes	Nbre cofocom	Nbre de villages et tribus	Nre de cofob
Agadez	1	6	6	15	6	335	0
Diffa	1	6	3	12	12	1 706	162
Dosso	1	8	8	43	43	1 622	253
Maradi	1	8	8	47	44	2 787	340
Tahoua	1	12	12	44	44	2 223	861
Tillabéry	1	11	12	45	43	1 846	442
Zinder	1	10	5	55	51	4 096	649
Niamey	1	5	0	5	5	58	0
Totaux			54	266	248	14 673	2 707
Pourc. (%)			95		93		18

2.2.1 Au niveau national

Au niveau national, le Comité National du Code Rural, a pour mission l'élaboration, la vulgarisation et le suivi de l'application des principes d'orientation du Code rural. Il est présidé par le ministre chargé de l'Agriculture secondé du ministre de l'élevage comme vice-président et est composé de tous les ministres impliqués dans la gestion du foncier et des ressources naturelles. Le Comité National est assisté d'un Secrétariat Permanent National du Code Rural (SPCR) qui est la véritable cheville ouvrière de la mise en application des POGR.

Le SPCR a des attributions administratives et techniques ; il a pour missions :

- 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 institutions de mise en œuvre du Code Rural.

Le Comité National du Code Rural est accompagné dans le cadre de sa mission de conception et d'orientation de la politique foncière nationale d'un bureau Exécutif et d'un Conseil Consultatif.

2.2.2 Au niveau départemental

La mise en place dès 1994, quelques mois seulement après l'adoption des principes d'orientation du Code rural, des deux premières COFO départementales et l'obtention progressive de résultats appréciés des populations ont rassuré l'Etat 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 trente-quatre (34) départements couverts sur les trente-six (36) que comptait le pays. Ces performances atteintes ont justifié la mise en place des SPR pour prendre en charge l'encadrement des cofodép devenues trop nombreuses à suivre pour le niveau national.

Au 31 décembre 2014, cinquante-quatre (54) commissions foncières départementales ont été installées sur un total attendu de 57, soit un taux de couverture de 95 %.

Pour des raisons stratégiques, le processus a fait l'option d'investir d'abord le niveau du département et ce, pour plusieurs raisons : (i) enjeux de collégialité ; (ii) présence effective de tous les acteurs clefs du processus dont les faitières de organisations féminines; (iii) effectivité d'un niveau territorial opérationnel ; (iv) existence de plusieurs autorités coutumières ; (v) existence des conditions d'un Niger en miniature.

Dès leur mise en place, les commissions foncières départementales se développées en une véritable plateforme de dialogue et de prise de décision en matière de gestion durable des ressources naturelles et de la sécurisation des opérateurs ruraux. Elles sont des cadres de concertations des différents acteurs utilisateurs des ressources naturelles.

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'Etat lui-même à travers ses services techniques centraux ou déconcentrés.

2.2.3 Au niveau communal

L'avènement de la décentralisation et la réussite des élections municipales en juillet 2004, obligent le Code Rural à prendre en compte cette nouvelle échelle et préciser dans la subsidiarité le mode de fonctionnement des Cofocom communales (Cofocom). En effet de nouveaux acteurs apparaissent, les élus municipaux, pour lesquels il est nécessaire de définir un 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.

La signature en novembre 2005 de l'Arrêté portant composition, organisation et fonctionnement des Cofocom 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 Cofocom 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.

C'est en 2005 que, par l'arrêté N° 098/MDA/CNCR/SP du 25 novembre 2005 portant organisation, attributions et modalités de fonctionnement des commissions foncières de

communes, de villages ou tribus qu'a été donné le coup d'envoi de la mise en place et du fonctionnement des commissions foncières communales. Cette mesure règlementaire avait eu besoin, avant d'être adoptée, d'être nourrie de réflexions des acteurs de tous les niveaux exprimées à l'occasion de plusieurs ateliers régionaux et sous-régionaux.

La commission foncière communale est composée de la manière suivante :

- Le Président, en la personne du maire;
- Le Secrétaire Permanent, en la personne du Secrétaire Général de la commune;
- Les conseillers communaux, autres que le maire, dont une femme à raison de trois conseillers (3) pour les communes de 11 à 20 conseillers et quatre conseillers (4) pour les communes de plus de 20 conseillers ;
- Les chefs de services techniques ayant, sur le territoire de la commune, compétence sur les domaines suivants : l'agriculture ; l'élevage ; l'environnement ; l'hydraulique ; le génie rural ; l'aménagement du territoire ; le développement communautaire ; le cadastre ; les affaires domaniales ; l'alphabétisation ; le développement social ; la promotion de la femme ;
- Les chefs de canton ou de groupement ayant compétence sur l'espace communal ;
- Un représentant des agriculteurs ;
- Deux représentants des éleveurs dont un transhumant le cas échéant ;
- Deux représentantes des femmes ;
- Un représentant des jeunes ruraux ;
- Un représentant des exploitants de bois ;
- Un représentant des comités de gestion des points d'eau.

Les représentants des agriculteurs, des éleveurs, des exploitants de bois, des femmes et des jeunes ruraux sont désignés, selon le cas, par un collectif représentatif de groupes associatifs représentés au niveau de la commune. Ils sont chacun désignés pour un mandat de trois (3) ans renouvelable. Leur désignation fait l'objet d'un procès-verbal signé par les représentants du collectif et transmis à la commission foncière.

Très rapidement, la demande sur le terrain étant très forte, l'année 2006, verra, au niveau communal, l'installation de près de quatre-vingt (80) Cofocom ce qui laisse penser que l'installation de toutes les Cofocom du pays (265) pourrait se faire en moins de cinq ans.

A la date du 31 décembre 2014, deux cent quarante-huit (248) commissions foncières communales ont été installées sur un total attendu de 266, soit un taux de couverture de 93 %.

2.2.4 Au niveau village

C'est l'arrêté N° 098/MDA/CNCR/SP du 25 novembre 2005 portant organisation, attributions et modalités de fonctionnement des commissions foncières de communes, de villages ou tribus qui détermine les missions assignées aux Cofob et aux Cofocom. En plus de la mission de contrôle de mise en valeur des ressources de leur terroir, les Cofob sont chargées de délivrer aux requérants tous les actes de sécurisation foncière des terrains privés et constituent la première rampe en contact avec les usagers des ressources ainsi que les acteurs.

La commission foncière de village ou de tribu est composée de :

- Le chef de village ou de tribu ;

- Le Secrétaire ;
- Un représentant des agriculteurs ;
- Deux représentants des éleveurs dont un transhumant le cas échéant ;
- Un représentant des autres exploitants de ressources naturelles dont les exploitants de bois, les chasseurs, les pêcheurs, etc.;
- Deux représentantes des femmes ;
- Un représentant des jeunes ruraux.

Toutefois, en zone pastorale, la composition de la commission foncière de base tiendra compte de la participation effective de différents groupes d'éleveurs selon les catégories d'élevage. Ainsi elle pourrait comprendre un représentant de chacun des groupes d'éleveurs de camelins, de bovins et de petits ruminants.

A la date du 31 décembre 2014, deux-mille-sept-cent-sept (2 707) commissions foncières de base ont été installées sur un total attendu de 14 673, soit un taux de couverture de 18 %.

2.2.5 Au niveau régional

Au niveau régional, la mise en place des Secrétariats Permanents Régionaux (SPR), n'a pas été une priorité pour le Code Rural dont la mise en œuvre repose d'abord sur les Commissions foncières conçues pour être des outils de proximité. Les Secrétariats Permanents Régionaux ont eu comme mission de 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.

Composé exclusivement de cadres techniques de services régionaux des différents départements ministériels membres du Comité National du Code Rural, le SPR est un organe administratif d'encadrement et de supervision des commissions foncières. Sa composition répond au souci de disposer d'un instrument d'expertise capable de conduire la mission essentielle d'élaboration du Schéma d'Aménagement Foncier.

Suite à la mise en place de plusieurs Cofodép, le niveau régional c'est-à-dire le Secrétariat Permanent Régional (SPR) trouve toute sa pertinence afin d'aider à coordonner et suivre les activités menées par les Cofodép. C'est seulement à partir de 2006 que le premier SPR a été mis place, soit 14 ans après les premières Cofodép mises en place dès 1994.

C'est par Arrêté n° 013 en date du 19 Avril 2006 du Ministre de l'Agriculture qu'ont été adoptés la composition, l'organisation et le fonctionnement des Secrétariats Permanents Régionaux du Code Rural. La même année, trois SPR furent installés sur les huit attendus sur l'ensemble du territoire national.

2.2.6 Appréciations générales du dispositif institutionnel

Le cadre juridique des activités agricoles et pastorales a été fixé dès 1993 par l'Ordonnance portant principes d'orientation du Code Rural, qui vise à assurer la sécurité des opérateurs ruraux, par la reconnaissance de leurs droits et favoriser ainsi le développement par une organisation rationnelle du monde rural.

Au total, on retient que la stratégie de mise en place des structures du Code Rural s'est opérée au fur et à mesure de l'évolution du paysage institutionnel du pays. Le Secrétariat Permanent du Code Rural (SPCR) conduit plusieurs chantiers depuis 1993, dont l'installation des Commissions foncières au niveau des départements, des communes, des villages et tribus.

Le premier niveau des structures du Code Rural installé sur le terrain a été les Cofodép. L'installation des Cofodép a été lente au départ, parce que la prudence était de mise au vu des enjeux que suscitaient ici et là les procédures de mise en place. Les interventions des Cofodép ont permis d'amorcer la mise en œuvre des POGR, d'évaluer les premiers impacts et de réajuster au besoin certaines postures pour un pilotage efficace du processus.

Il s'agit notamment de la vulgarisation des textes, de la conduite des activités d'enregistrement et de sécurisation des ressources communes et de la délivrance des actes et titres fonciers des opérateurs ruraux. Dans le souci d'être plus opérationnelles et surtout pour alléger les tâches énormes du Secrétariat Permanent, certaines Cofodép ont mis en place des cellules spécialisées au sein desquelles les différents membres travaillent selon leurs compétences.

Cependant, les institutions chargées de la mise en application du Code Rural (les COFO par exemple) n'ont pu être définies dans leur organisation, leurs attributions et les modalités de leur fonctionnement qu'avec le décret n° 97-08/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997. Par la suite, une lenteur a été observée dans la mise en place des COFO : depuis les premières COFO installées (1994) jusqu'en 2005, seulement une vingtaine de COFO existent et fonctionnent. Leurs attributions générales concernent la sécurisation juridique des producteurs ruraux et la prévention des conflits

Si les COFO rencontrent des difficultés dans leur mission quotidienne, c'est parce qu'à la vérité elles ont plus d'adversaires que de partenaires. Leurs principaux adversaires se recrutent dans les rangs des chefs traditionnels, des autorités administratives, des cadres de l'Etat, des leaders d'opinion locaux tels que les hommes politiques, les maires des communes et les grands opérateurs économiques. Pour certains, le foncier est encore un fonds de commerce et de spéculation. Ceux-là ne peuvent que s'inscrire contre les COFO qui, elles, prônent la transparence dans la gestion des affaires foncières locales.

A regarder de très près, on se rend compte que les vrais partenaires des COFO, ce sont finalement les petits agriculteurs et les éleveurs qui, du reste, ont tout à gagner dans la transparence à laquelle aspirent les commissions foncières.

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.

2.3 Note sur la place et le rôle des chefs traditionnels dans le processus du Code Rural

En tant que partie prenante dans le processus de développement économique et social et culturel du pays, notamment en milieu rural, les chefs traditionnels assument une mission prépondérante au double plan, notamment dans l'animation du dispositif institutionnel du Code Rural et dans le cadre de la sécurisation des ressources et de la prévention des conflits.

2.3.1 Au plan de l'animation du cadre institutionnel

Les chefs traditionnels assument les missions suivantes :

- Ils sont membres des Commissions foncières de village, tribus, communes et départements;
- Ils sont acteurs incontournables dans le processus d'identification, de délimitation et de matérialisation des ressources partagées (couloirs de passage, aires de pâturage, aires de repos des animaux, forêts, mares, barrages, puits etc.);

- Ils sont détenteurs par délégation de l'autorité administrative du pouvoir de police rurale ;
- Ils sont partie prenante dans les missions de contrôle de mise en valeur des ressources naturelles ;
- Ils contribuent à l'organisation des publicités foncières préalables à la délivrance de titres de propriété en milieu rural ;
- Ils sont signataires de tous les actes de transactions foncières (attestation de détention coutumière, attestation de vente, attestation de donation, contrat de gage coutumier, contrat de prêt, contrat de location).

2.3.2 Au plan de la conciliation des conflits

Selon les articles 114 et 115 de l'ordonnance 93-015 portant principes d'orientation du Code Rural, les autorités administratives et coutumières disposent de larges pouvoirs en matière de police rurale notamment en ce qui concerne la prévention des infractions sur l'environnement et la préservation d'une cohabitation pacifique entre les opérateurs ruraux.

L'article 149 de l'ordonnance précise que « Les différends qui opposent les opérateurs ruraux entre eux sont réglés conformément aux dispositions de la loi en vigueur... Toutefois, la procédure judiciaire doit obligatoirement être précédée d'une tentative de conciliation des conflits par les autorités coutumières. Le résultat de la conciliation coutumière est consigné dans un procès-verbal ».

Ces dispositions qui donnent les prérogatives de conciliation aux autorités coutumières visent trois (3) objectifs principaux :

- Rapprocher la justice du justiciable. En effet, la loi permet le règlement de beaucoup de conflits à la base et par conséquent une diminution des déplacements des citoyens, un allègement des frais judiciaires (coûts de transport, coûts de procédure, frais de timbre, etc.) un désengorgement des instances judiciaires ;
- Rendre une justice "plus juste" puisque rendue par des personnalités qui connaissent les terroirs, les coutumes et la mentalité des parties en présence ;
- Limiter les instances de règlement des conflits à 2 niveaux : le niveau des autorités coutumières et le niveau judiciaire.

Le rôle de la chefferie est d'autre part éminemment important en ce sens qu'elle contribue à l'élaboration et à l'adoption de textes qui renforcent la République dans son évolution progressive vers un Etat de droit véritable dans notre pays. En effet, c'est à la demande et sous l'initiative de la chefferie traditionnelle qu'a été conçue et adoptée la loi 2004-050 du 22 juillet 2004 qui fixe l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger.

Cette loi crée pour la première fois des tribunaux fonciers en République du Niger et fixe à trente (30) ans le délai de prescription acquisitive dans les affaires concernant le foncier rural.

C'est parce que les chefs traditionnels sont conscients de l'importance de leur place dans la société nigérienne qu'ils ont réclamé et obtenu que soit votée une loi sur la chefferie traditionnelle en 1993, modifiée et complétée en 2008 puis tout récemment en 2015. A chaque fois le lobbying des chefs traditionnels devrait consister à leur octroyer plus de pouvoirs et plus d'espace de rayonnement dans l'exercice de leur fonction de chef traditionnel.

2.4 Liens du processus Code Rural avec la décentralisation

2.4.1 Le code Rural, pionnier de la décentralisation

La décentralisation constitue pour l'Etat nigérien un changement important dans la gouvernance des affaires locales, car elle replace l'Etat 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.

En tant que pionnier de la décentralisation et outil d'aide à la bonne gouvernance locale, le processus du Code Rural a été une réponse aux exigences des temps modernes qui s'inscrivent dans la transparence, l'équité et la participation de tous à la gestion de la chose publique. La très forte et pressante demande sociale à laquelle le processus 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 œuvre.

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 institutionnels 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.

Les échelons du département et de la région, en tant que collectivités territoriales, restent au stade de projet. La commune représente désormais l'unité de base de conception et de mise en œuvre de toute activité de développement local. Dans ces conditions, le déploiement de nouvelles institutions de la communalisation (notamment en matière foncière), n'échappe pas à deux principaux obstacles. Il s'agit d'une part de l'inconnue du transfert des compétences en matière foncière et d'autre part des enjeux de pouvoirs et compétences entre les nouveaux élus et les anciennes institutions compétentes en matière foncière.

On attendait la création des Communes pour voir fonctionner certains aspects essentiels du Code Rural. La possibilité d'accorder des concessions rurales, par exemple, relève d'un mécanisme où la Commune est le maillon essentiel. Or, le transfert de compétence de l'Etat vers la Commune en ce qui concerne le domaine public et privé de l'Etat, se fait attendre pour permettre aux Communes et leurs Cofocom de se pencher sur les demandes en attente.

2.4.2 Les nouveaux défis créés par la décentralisation

La loi portant transfert de compétences aux Régions, Départements et Communes dispose que chaque collectivité territoriale a un domaine foncier propre. Par contre c'est en des termes plutôt hypothétiques qu'elle traite de la question du transfert des compétences. L'article 12 dispose qu'entre autres domaines, l'Etat peut transférer des compétences relatives au « domaine foncier des collectivités territoriales ». Aussi, l'on assiste à « de nombreux décalages, incohérences et contradictions entre les textes de la décentralisation et de nombreux autres textes sectoriels ».

Dans ces conditions, il est très vite indispensable que l'Etat procède aux ajustements nécessaires sur les plans législatif et institutionnel. Cela permettrait entre autres de préciser le statut des ressources foncières, particulièrement celles dites « partagées », en soulignant de quel domaine elles relèvent (Etat, région, département, commune). Il y a lieu ici de souligner le cas particulier de certaines ressources qui, sans être des ressources appartenant à des particuliers, ne relèvent pas non plus du domaine de l'Etat ou des collectivités. C'est le cas de ces ressources relevant des communautés dont le statut mérite d'être clarifié au vu des besoins du transfert de compétences. C'est par exemple le cas de certaines aires de pâturage et des sites communautaires dont la mise en place a été décidée par les villageois eux-mêmes sans interférence de quelque niveau que ce soit. Ce genre de ressources doit relever de la propriété de la communauté du village et non de la commune.

L'autre goulot d'étranglement dans le nouveau contexte de la décentralisation, en rapport avec le foncier rural se trouve être l'atomisation des rapports de pouvoirs entre les nouvelles autorités élues et les anciennes institutions traditionnelles. Ces dernières vivent le processus de la communalisation comme une stratégie résolument construite pour les dépouiller de leurs prérogatives classiques de gestion du patrimoine foncier local. La figure du maire et toutes les institutions de la nouvelle commune renvoient désormais à la certitude du complot de l'Etat sous la pression des « bailleurs de fonds étrangers » contre les valeurs et pratiques traditionnelles séculaires, gages de la dignité culturelle locale.

On est donc là en présence d'un choc de légitimités, l'une traditionnelle, l'autre démocratique. Seulement, à bien analyser les dynamiques en cours, au travers de la mise en place des Cofocom et Cofob, arènes par excellence de confrontations directes entre ces deux pouvoirs, l'on ne saurait aboutir à des conclusions aussi générales et radicales.

Quoi qu'il en soit, les trajectoires des rapports entre les acteurs clefs autour du foncier rural dans le contexte de la communalisation intégrale au Niger offrent des leçons des plus pertinentes. Au-delà des dispositifs législatifs et institutionnels, il faudra continuellement travailler au développement des consensus politiques au niveau local et travailler patiemment à asseoir au sein des communautés rurales des réflexes nouveaux quant à la bonne gouvernance en matière des ressources naturelles. Le transfert des compétences autant que la clarification des rôles entre les différentes autorités locales sont plus qu'un enjeu de textes juridiques clairs et précis. Les défis ne sont guère d'ordre exclusivement technique. Ils sont éminemment politiques et culturels.

2.5 Le rôle des partenaires techniques et financiers dans le processus

Il a été de la volonté politique maintes fois affirmée par les pouvoirs publics de demander sinon exiger, à chaque fois que se met en place un projet de développement en rapport avec le monde rural ou la gestion des ressources naturelles, que soit prise en compte la question foncière et donc l'appui aux structures du Code Rural. Cette approche a toujours été un leitmotiv à quelque niveau que se situe la discussion avec les partenaires de l'Etat.

Au début de la mise en œuvre du Code Rural, il était courant dans les cercles des bailleurs d'entendre des appréciations controversées sur les performances de la politique foncière, tant dans sa conception que dans sa mise en œuvre.

Il est évident que l'accompagnement financier des PTF constitue le poumon dont dépend malheureusement la mise en œuvre des activités des structures du Code rural en général et du plan d'actions des Cofodép en particulier. L'inégale répartition voire la limitation des ressources financières offertes par ceux-ci à travers les départements conduit à une différenciation dans la fonctionnalité et le dynamisme des Cofodép. Les Cofodép doivent en outre faire face à des instrumentalisations de certains bailleurs directs, dont les plans d'actions deviennent parfois prédominants au regard des vrais besoins exprimés par les cofo elles-mêmes.

Lorsqu'ils interviennent pour appuyer la mise en œuvre des politiques publiques, comme c'est le cas avec le Code Rural au Niger, il est très vite apparu l'impérieuse nécessité que leurs interventions soient suffisamment et intelligemment encadrées pour s'adapter aux besoins d'un processus qui doit avancer au rythme du pays en prenant en compte ses exigences, ses points forts ainsi que ses points faibles.

Les principaux contributeurs au processus du Code Rural ont compris ce langage d'autorité et accepté de s'adapter aux exigences du processus. Ce sont en particulier l'Union Européenne, la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement, le PNUD, la Coopération Suisse, la Coopération Allemande, la Coopération française, la Coopération danoise et la SNV.

Sur la base d'une évaluation rapide effectuée par le Secrétariat Permanent en 2008, le montant total des ressources financières mobilisées par les partenaires atteignait une moyenne de 1,5 milliard FCFA dont une proportion de 70 % est mobilisée par les principaux bailleurs que sont la Banque Mondiale, l'Union Européenne et la Banque Africaine de Développement. En face de tout ceci, l'inscription au budget annuel de l'Etat pour accompagner le processus a été régulièrement de 50 millions FCFA à partir de 2002.

Un processus comme celui du Code rural a besoin de beaucoup de ressources financières pour se mettre en place, mais les ressources financières ne peuvent à elles seules servir de panacée. Leur disponibilité et leur accessibilité pourraient être des contraintes difficiles à surmonter lorsqu'elles sont soumises à des conditionnalités susceptibles de remettre en cause la souveraineté du processus. Il y a une nécessité pour les Etats comme le Niger d'assumer la maîtrise de l'agenda du processus en assurant eux-mêmes son financement et donc son encadrement.

3 Forces et faiblesses du Code Rural

3.1 Insuffisances du Code Rural

3.1.1 Des insuffisances sur le plan du dispositif juridique et institutionnel

La première raison qui explique les difficultés dans la mise en œuvre effective du Code Rural vient de ce que tous les textes d'application prévus par la loi ne sont pas encore élaborés. Ces textes ne sont pas terminés parce que chaque fois qu'un texte appelle un autre texte complémentaire dans sa mise en œuvre opérationnelle sur le terrain, il demeure bloqué à un niveau ou à un autre, que ce soit du fait de réticences ou de lenteurs dans la poursuite de l'exercice, qui relève pourtant d'une obligation de loi.

Même là où le Code rural est applicable, lorsque certains acteurs n'ont pas forcément intérêt à ce qu'il soit réellement appliqué, ils font de la rétention, de l'obstruction dans la mise en œuvre du texte. Les intérêts des usagers peuvent être considérés comme souvent divergents dans l'accès ou le contrôle des ressources naturelles et leur positionnement est intimement lié à cette conception d'intérêt. Tous les acteurs étant essentiellement liés au foncier, celui-ci est devenu un objet de convoitise dont la gestion s'apparente à une jungle, où les plus forts dictent leur loi aux plus faibles.

La deuxième raison est relative à un déficit institutionnel. Les institutions prévues pour la mise en œuvre de la politique foncière ne sont pas toutes mises en place. Par exemple, sur les 15 000 commissions foncières de base prévues dans les villages, le Code rural n'en compte aujourd'hui encore qu'à peine 3 000, soit un taux de couverture nationale de moins de 20 %.

Or, la gestion de la terre étant une gestion de proximité, tant que les commissions foncières des villages ne sont pas créées et opérationnelles, l'application du Code rural va toujours souffrir d'un manque de légitimité.

Par ailleurs, la mise en œuvre du Code rural a soulevé un débat de procédure devant les juridictions, avec une incidence réelle sur le cours du traitement des affaires. En effet, de plus en plus de juges considèrent que les actes établis par les COFO (actes de transaction, détention coutumière, attestations du titre de droit de propriété) modifient la nature du contentieux sur les espaces objets de ces actes. De coutumier, le litige devient civil, soumis alors « aux longues et tortueuses règles de la procédure civile » où le procès est d'habitude long et coûteux.

La vérité est que, autant les chefs traditionnels s'inscrivent en réfractaires du processus du Code Rural pour des raisons liées au pouvoir, autant certains magistrats nigériens (qui ne connaissent pas toujours bien le Code Rural) considèrent le Code Rural comme un Code Rural de seconde zone devant le Code de Napoléon fait du Code pénal, du Code de procédures pénales et du Code Civil dont ils connaissent parfois par cœur certaines des dispositions.

3.1.2 Des difficultés du Code Rural à constituer un cadre de référence de la réglementation foncière

Selon l'esprit de l'article 151 de ce texte, l'Ordonnance 93-015 du 2 Mars 1993 portant principes d'orientation du Code Rural est la loi organique à laquelle tous les textes sectoriels pris pour la compléter doivent allégeance. Dans la réalité, il n'existe pas malheureusement une autorité de régulation pour corriger des éventuels manquements et garantir le

« leadership » du Code Rural en matière de réglementation du foncier rural ; cela traduit l'incapacité de cette politique à constituer le cadre de référence qu'elle est supposée être.

Par exemple, la loi de 2008 sur l'aménagement et le foncier urbain a fait des prescriptions en matière d'aménagement foncier, sans tenir compte des règles du Code Rural sur le statut des espaces ou leur vocation. Bien d'autres dispositions contredisent ou remettent en cause implicitement les prescriptions des Principes d'orientation du Code rural et fragilisent ainsi le dispositif mis en place par cette loi.

Il est aussi apparu dans les faits que la vocation des Principes d'orientation du Code rural d'être le cadre de référence pour les textes sectoriels, est peu respectée. Il est assez fréquent que des départements ministériels entreprennent des réformes législatives sans concertation avec le Secrétariat permanent national et le Conseil national du Code rural ou que celui-ci n'y joue pas un rôle important à l'occasion de l'élaboration des textes. C'est le cas de plusieurs textes : (i) les textes sur l'environnement ; (ii) les textes sur le régime de l'eau ; (iii) les textes sur l'élevage et le pastoralisme ; (iv) les textes sur les institutions coutumières et judiciaires ; (v) les textes sur le cadastre et l'aménagement du territoire ; (vi) les textes sur la décentralisation et la déconcentration, etc.

La conséquence de ce manque de reconnaissance du Code rural comme cadre de référence est une impression de cacophonie et d'imprécision dans la gestion du foncier, qui sont souvent liées à l'existence concomitante de plusieurs centres de commandement.

3.1.3 Des difficultés liées aux sources de financement du processus

Au vu de la contribution des partenaires extérieurs au financement du processus, on se rend compte que les moyens souverains, c'est-à-dire ceux prévus par la loi de finances, dont dispose le Code Rural ne sont pas à la hauteur de l'importance de la mission régaliennne que le législateur a voulu lui faire assumer. La faiblesse de la dotation de l'Etat, ou son absence sur un temps plus ou moins long handicape les activités.

Il n'est pas rare de constater des responsables des commissions foncières se plaindre de ne recevoir aucune dotation au titre du fonctionnement, ce qui réduit considérablement leurs capacités dans l'encadrement, la conduite et le suivi des activités.

De plus, les commissions foncières fonctionnent bien lorsqu'elles bénéficient de l'appui d'un projet en cours dans une zone donnée. A la fin de cet appui ou du projet, les activités ralentissent ou s'arrêtent automatiquement en l'absence de tout accompagnement conséquent de l'Etat ou des collectivités territoriales.

3.1.4 Des difficultés liées à la gestion des archives

Certains points faibles ont été relevés dans la gestion des commissions foncières. Il s'agit en particulier de : (i) la sécurité des documents délivrés pour constater les droits, qui n'est pas fiable, faute d'un mécanisme approprié et uniforme pour leur constatation et leur archivage ; (ii) la sécurisation des espaces partagés n'est pas efficiente, du fait de la longueur des procédures pour arriver au balisage et l'absence d'un système intermédiaire pour assurer la sécurité d'une ressource identifiée et délimitée avant sa matérialisation et la prise de l'acte qui consacre son statut.

3.1.5 Des institutions manquant de pouvoir réel

A défaut d'un vrai pouvoir de police, les cofo se trouvent limitées à n'effectuer que des missions de constatation qui malheureusement vont se multiplier sans qu'aucune d'entre elles ne donne à la cofo le sentiment d'avoir bien joué son rôle.

Il faudra en plus de tout cela noter l'insuffisance en ressources humaines de qualité et en ressources matérielles qui limite énormément la pertinence des missions des cofo sur le terrain. Ces insuffisances sont de nature à ne pas permettre aux cofo de respecter les dispositions prévues dans la loi, ce qui fait que certains actes peuvent être remis en cause du point de vue de leur valeur légale.

Si la mission des cofo devrait être réorientée, il serait proposé de les doter de pouvoir leur permettant de sévir contre certaines formes de délit en matière de gestion des ressources naturelles.

3.1.6 Le goût inachevé d'un appui démocratique

Faisant le pointage des différents textes de loi adoptés au Niger dans le domaine du foncier et des ressources naturelles, il aisé de remarquer que, pour l'essentiel, les textes ont plutôt été adoptés sous un régime d'exception, en l'absence de toute validation démocratique, c'est-à-dire en l'absence d'une assemblée nationale civile et de mécanismes de prise de décision dans les conditions de la République et de l'Etat de droit.

Le Code rural a le goût inachevé d'un processus qui aura mûri douze ans durant pour enfin être adopté par un régime militaire non démocratique. L'adoption de la loi par l'Assemblée nationale en régime démocratique allait conserver toute la saveur du processus et renforcer les possibilités d'un débat parlementaire autour des préoccupations de la loi.

3.2 Des points forts du processus

3.2.1 Création d'une synergie des acteurs

Il y a lieu de relever que pour gérer ensemble les questions foncières, la mise en synergie de plusieurs types d'acteurs, avec des intérêts et besoins différents, souvent divergents sur l'utilisation des ressources naturelles constitue une force indéniable du Code Rural. C'est le cas des chefs traditionnels face aux populations ou des agriculteurs face aux éleveurs.

Les structures de base du code rural sont conçues pour être des cadres fédérateurs associant les cadres des secteurs du développement rural, les autorités locales coutumières, religieuses, administratives et politiques et les représentants des producteurs et utilisateurs de ressources naturelles, les ONG et projets. Elles fonctionnent sous le mode de la collégialité.

Une des forces du Comité National du Code Rural est de regrouper en son sein une dizaine de ministres en charge du secteur du développement rural, ceci pour assurer la cohésion de la politique gouvernementale.

3.2.2 Les cofo répondent aux attentes des populations

Les résultats des activités des COFO sur le terrain sont indéniables. Le Code Rural, instrument juridique comme outil opérationnel, est arrivé jusqu'au village et à la tribu, y

compris dans les contrées les plus éloignées, même si la pérennité de ces résultats n'est pas toujours garantie.

Cependant, les défis à relever restent nombreux. L'on assiste à un foisonnement de concepts juridiques pas toujours définis ou définis de manière incomplète, eu égard à la doctrine établie et à l'état des connaissances en la matière. L'idée pragmatique du Secrétariat Permanent du Code Rural de rassembler dans un même corpus les textes de loi et règlements relatifs au foncier, a atténué les risques de l'éparpillement des dispositions dans différents textes pourtant relatifs aux mêmes thématiques.

Par ailleurs, étant donnée l'imbrication des problèmes majeurs du monde rural à d'autres enjeux nationaux, il y a urgence à mieux articuler les textes du Code rural aux autres dispositions relatives à la gestion des ressources naturelles. Or, en la matière, les nœuds d'imprécisions, de confusions et même de contradictions polluent le champ des collaborations et complémentarités juridiques nécessaires au développement harmonieux du monde rural.

3.2.3 Création d'une masse critique d'expertises et de compétences

Niveau	Nombre de membres	Nombre de structures	Masse critique créée	Profil
Comité National du Code Rural	10	1	10	Cadres supérieurs
SPR	10	8	80	Cadres supérieurs
Cofodép	20	63	1 260	Cadres moyens ou supérieurs
Cofocom	20	266	5 320	Cadres moyens
Cofob	7	15 000	105 000	Populations
Total général			111 670	

Comme le montre le tableau ci-dessus, le processus du Code Rural a comme ambition à termes de créer une importante masse critique en ressources humaines de profils différents. Sera assurée à travers le plan du Secrétariat Permanent, la formation de plus de 111 670 personnes ressources de profils et niveaux de formations différents allant des représentants des populations rurales, des fonctionnaires de l'Etat, des cadres de projets et ONG, des autorités administratives et coutumières, de jeunes et de femmes, jusqu'au niveau de membres du gouvernement et des élus nationaux directement impliqués dans le processus

3.2.4 Emergence d'une conscience foncière nationale

S'il y a un aspect sur lequel le processus du Code Rural a marqué indiscutablement des points positifs, c'est bien la contribution à la création et à l'émergence d'une conscience foncière nationale, à titre individuel comme à titre collectif.

Les 111 670 personnes formées au Code Rural dont 105 000 personnes au niveau des villages, 5 320 dans les communes, 1 260 cadres moyens ou supérieurs au niveau des départements, 80 cadres supérieurs des régions ainsi que la dizaine des membres du gouvernement sont toutes des relais importants pour la diffusion de la vision du « Code Rural » et la constitution d'un véritable réseau de personnes acquises à la cause du foncier.

4 Processus d'élaboration de la loi pastorale

4.1 Contexte de l'avènement de la loi pastorale au Niger

Au Niger, les pressions liées aux besoins en terres de cultures sont si importantes qu'elles hypothèquent les efforts de sécurisation foncière, d'où la nécessité de mesures plus efficaces pour préserver ces ressources.

L'importance de déterminer la vocation des espaces a été très tôt perçue et exprimée à travers la loi 61-05 fixant la limite Nord des cultures. Ce principe fondamental qui fait qu'une ressource naturelle est exploitée pour telle ou telle activité rurale (agriculture, élevage, pêche, foresterie) en fonction de ses potentialités et ses aptitudes a été régulièrement observé dans tous les documents de définition des politiques agricoles.

Ainsi, en dépit d'une législation prédictive (loi 61-05 de 1961 fixant la limite Nord des cultures) et très protectrice vis-à-vis des espaces et des systèmes pastoraux (Ordonnance 10-029 relative au pastoralisme), force est de constater que les ressources pastorales et les modes de production animale adaptées à leur exploitation sont plus que jamais menacés.

La question pastorale et la gestion des ressources naturelles dans la zone pastorale ont toujours été des questions qui soulèvent des tensions entre communautés, puis entre communautés et pouvoirs publics. On se rappelle qu'une des principales revendications de la rébellion a porté sur cette épineuse question pour laquelle les communautés pratiquant le pastoralisme estiment que les pouvoirs publics n'ont accordé que très peu d'intérêt.

Tout a commencé avec l'adoption du décret N° 97-007 du 10 janvier 1997, portant statut du terroir d'attache des pasteurs. Pour accompagner le processus de formalisation des droits coutumiers revendiqués par les pasteurs, le décret définit le terroir d'attache des pasteurs comme l'unité territoriale déterminée et reconnue par les coutumes et/ou les textes en vigueur à l'intérieur de laquelle vivent habituellement pendant la majeure partie de l'année des pasteurs, unité territoriale à laquelle ils restent attachés lorsqu'ils se déplacent que ce soit à l'occasion de la transhumance, du nomadisme, ou des migrations.

Le décret reconnaît par pasteurs, tout groupe humain et social qui se caractérise historiquement et socialement par sa mobilité et dont l'élevage constitue l'activité principale.

Ce texte a provoqué des manifestations d'hostilité au sein de certaines communautés et entre les communautés pastorales, sous l'influence de leurs leaders.

Du côté des défenseurs de la mobilité, nombreux qui sont ceux qui craignent l'idée que l'Etat « légifère » sur la mobilité et les droits d'accès ou que des us et coutumes tacites et oraux prennent une forme écrite plus forte et durable. Ces craintes se justifient par les tentatives diverses pour s'approprier « de fait » ou si possible avec une base légale, des ressources pastorales censées appartenir à tous.

Sur ce point, on doit constater que les pasteurs les plus mobiles et les moins enclins à matérialiser leurs points d'attache, à savoir les Peuls Wodaa'bé, ont changé d'approche ces dernières années, préparant ainsi pour d'autres motifs, un processus de reconnaissance des terroirs d'attache. Ils sont assez bien placés actuellement pour la reconnaissance de leur efficacité pastorale et de leur bonne « cohésion sociale » avec les autres groupes ethniques du pays, notamment au Sud en zone agricole.

De l'autre, on retrouve la position des éleveurs nomades Touareg habitant traditionnellement la vaste zone pastorale du Nord, pour qui la justice sociale voudrait que leurs droits de

propriété soient sauvegardés à l'instar des droits de propriété reconnus aux sédentaires au Sud en zone agricole. Ceci est la manifestation éloquente de la remise en cause de la loi 61-05 définissant la limite Nord des cultures.

Selon des éleveurs rencontrés au cours du processus d'adoption du décret portant terroir d'attache des pasteurs dans la vallée de l'Irhazer, leur ancienneté à l'endroit où ont été implantés les points d'eau publics justifie leur revendication déclinée comme suit : « Nous ne comprenons pas pourquoi c'est terroir "d'attache" chez nous, alors que c'est terroir "personnel" pour les autres. »

C'est ainsi que des positions extrêmes se sont manifestées, tant pour demander des droits de propriété plus formels aux pasteurs qu'un Droit d'Usage Prioritaire jugé insuffisant, que pour prédire la fin de la mobilité et la crispation de rapports conflictuels si l'on formalise un tant soit peu les droits coutumiers.

Sans préjudice des droits des tiers, les pasteurs jouissent du droit d'usage prioritaire de leur terroir d'attache et des ressources qui s'y trouvent. Le droit d'usage prioritaire est un pouvoir d'occupation, de jouissance et de gestion reconnu aux pasteurs sur leur terroir d'attache.

Le droit d'usage prioritaire n'exclut pas l'exercice des us et coutumes communs aux pasteurs en matière de gestion et d'exploitation des zones de pâturage, notamment l'accès des tiers aux points d'eau villageois et pastoraux, les droits de parcours, de stationnement et de pacage. En aucun cas, le droit d'usage prioritaire ne constitue un droit de propriété.

Quant au Terroir d'attache, le Code Rural le décrit comme l'unité territoriale déterminée et reconnue par les coutumes et/ou les textes en vigueur à l'intérieur de laquelle vivent habituellement pendant la majeure partie de l'année des pasteurs, unité territoriale à laquelle ils restent attachés lorsqu'ils se déplacent que ce soit à l'occasion de la transhumance, du nomadisme ou des migrations.

Pour le chercheur sociologue Abdoulaye Mohamadou, qui y a consacré une étude, « *les difficultés de mise en œuvre de la gestion communautaire montrent que les lois et décisions nationales sont réinterprétées localement selon les intérêts des différents acteurs chargés de leur mise en œuvre. Les pratiques en matière de gestion de foncier sont un mixte de droits fonciers traditionnels (coutumier et musulman), de droit moderne, de principes vulgarisés par les projets de développement, de gestion administrative et de diverses adaptations selon les contextes.* »

Le débat semble si complexe, tellement teinté d'incompréhensions, d'interprétations partielles ou hâtives, à ce point compliqué par les intérêts individuels locaux, qu'on peut se demander parfois si la notion de Terroir d'Attache pourra un jour être appliquée dans le sens que lui ont donné les rédacteurs du texte.

Il apparaît dès lors clair que cette question des terroirs d'attache est celle qui aura le plus divisé les spécialistes du monde pastoral et de la GRN au Niger depuis plus de 20 ans. Même les courants de pensée ayant promu depuis deux décennies une vision positive du pastoralisme (promotion qui porte aujourd'hui ses fruits) sont partagés sur la question et peinent à voir clairement comment pourra évoluer cette forme unique de tenure foncière.

C'est dans ce contexte de vives tensions sociales, culturelles et même politiques qu'ont été rédigés quelques mois plus tard en 1998, les premiers termes de référence du processus d'élaboration d'un Code pastoral avec l'espoir que des débats informés permettant

l'implication active des pasteurs contribueront à détendre l'atmosphère et recréer la sérénité entre acteurs.

C'est deux ans plus tard en 2000 qu'une deuxième version des termes de référence a été travaillée et présentée à la lecture des principaux acteurs qui, quatre années durant, l'ont lue, travaillée et amendée. Ce ne fut qu'en 2004 qu'un Atelier National a été convoqué aux fins de valider la version des termes de référence qui sera enfin soumise au processus de consultations.

4.2 Les OSC et la formulation des alliances stratégiques

Ce n'est donc plus dans la reconnaissance du pastoralisme comme mode de gestion de l'élevage que se sont focalisées les prises de position, ni l'habituel antagonisme agriculture-élevage, mais plutôt autour du débat sur le statut des ressources pastorales. C'est autour de ce débat, lui-même enclenché par le statut des terroirs d'attache en zone pastorale comme on l'a vu plus haut, que se sont cristallisées les attentions des éleveurs pasteurs et de leurs lobbies.

A la vérité, les enjeux liés aux capacités des organisations pastorales à s'impliquer activement dans le processus pour y jouer un rôle déterminant à la hauteur de leurs attentes ont été si forts qu'ils ont créé les conditions d'une solidarité impérieuse pour une synergie d'actions.

Une chose demeure importante à noter, les organisations pastorales d'obédience « anti mobilité » n'ont pu avoir autant d'énergie et de ressources que leurs vis-à-vis pour faire prévaloir leur position, du moins publiquement.

En effet, toutes les organisations des pasteurs qui se sont impliquées dans le processus ont œuvré dans le sens de la mobilité. Ce qui, à priori, devrait rendre plus facile la tâche des animateurs du processus au vu des tensions qui se sont exprimées au départ. Tout pouvait laisser croire que les groupes de pression non favorables à la mobilité ont renoncé à leur revendication, mais en réalité ceux-ci ont plutôt changé de stratégie et opté pour un lobbying périphérique exercé à l'occasion de la tenue des ateliers régionaux, sous régionaux et communaux. Néanmoins, malgré toutes les pressions exercées localement lors des rencontres organisées, leurs voix n'ont pas été assez audibles pour défendre leur cause.

C'est ainsi que cette tendance à la lutte pour la survie (de l'élevage pastoral) s'est vue renforcée par l'émergence d'un mouvement d'organisation de la société civile pastorale dynamique qui s'est très vite doté de structures fédératrices à envergure nationale.

On note particulièrement l'Association pour la Redynamisation de l'Elevage au Niger (AREN), la Plate-Forme Paysanne du Niger, la Fédération Nationale des Eleveurs du Niger (FNEN-DADDO), le Collectif des Associations Pastorales du Niger (CAPAN), le Collectif des Associations Pastorales et ONG de Dakoro (CAPONG), le Collectif des Associations des Eleveurs Nomades du Niger (Djinga) et, plus récemment, le Réseau des Organisations des Pasteurs et Eleveurs du Niger (ROPEN).

Chacune de ces organisations s'est approprié le processus et a dû utiliser efficacement son large réseau relationnel sur le plan national et international pour se donner suffisamment de moyens pour influencer la bonne marche du processus.

Par exemple, toutes les réunions organisées à l'intérieur du pays l'ont été sous l'égide des OSC qui se sont positionnées chacune en fonction de certains critères avantageux. Seules les réunions tenues à Niamey ont été réellement organisées par le Code Rural ou le Ministère de l'Elevage.

Les OSC savent désormais qu'il est une chose de faire une loi, mais qu'il en est encore une autre de faire des textes la complétant. Elles savent pertinemment que si des textes d'application ne sont pas faits conformément à la demande de la loi, celle-ci peut se voir vidée de son contenu, d'où la nécessité pour elles de maintenir la garde et de rester constamment en veille pour préserver les acquis d'un processus laborieux de 12 ans.

Aujourd'hui encore, alors que la loi est acquise, les OSC sont porteuses de projets de textes d'application dont l'adoption a besoin aussi d'un lobbying-plaidoyer à la hauteur des enjeux de la loi. Sur la trentaine de textes d'application, notamment les décrets, que la loi appelle pour sa mise en œuvre effective, seulement un a été adopté et d'autres sont encore au stade des intentions. Dans tous les cas, là aussi les OSC maintiennent la garde et se trouvent au-devant du processus, non seulement pour que le gouvernement accepte de faire ces textes, mais surtout de les faire adopter conformément à l'esprit de la loi.

4.3 Montage institutionnel du processus

C'est pour garantir le maximum de chances à l'aboutissement du processus qu'un montage institutionnel prévoyait naturellement la maîtrise d'ouvrage du processus sous l'égide du Comité National du Code Rural dont le président n'est autre que le Ministre en charge de l'Agriculture. Un tel montage n'étant pas du goût d'une certaine catégorie de pasteurs qui accusaient déjà le Code Rural lui-même d'être d'essence agricole, on imagina un Comité d'Orientation et de pilotage présidé par le Ministère de l'Elevage et comportant des acteurs étatiques ainsi que des partenaires au développement.

Ce fut peine perdue, car le Comité de pilotage ne s'est lui-même réuni qu'une seule fois. Le motif invoqué en était que les fonctionnaires du Ministère de l'Elevage ne voulaient pas partager la conduite du processus avec non seulement d'autres ministères, mais surtout avec les partenaires au développement et les Organisations de la Société Civile que l'on trouvait subversifs et dangereux pour une démarche aussi sensible que celle-ci.

C'est dans ces conditions que fut imaginée la mise en place d'une cellule de coordination présidée par le Secrétaire Général du Ministère de l'Elevage et composée de huit (8) autres membres dont le Secrétaire Permanent du Code Rural, deux (2) cadres du Ministère de l'Elevage, et quatre (4) représentants des OSC et un représentant des PTF.

En appui à ce dispositif institutionnel formel, le processus a mobilisé beaucoup de ressources humaines à travers le Réseau Gestion des Ressources Naturelles et Décentralisation qui met en œuvre le programme « Réussir la décentralisation au Sahel » appuyé par l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED).

Le Réseau a mis en place dans les huit (8) régions et même dans certaines communes du Niger une antenne pour servir de cadre de réflexion et de partage pour alimenter le processus. En plus des antennes régionales, des tribunes thématiques étaient mises en place pour faciliter des débats informés sur des thèmes spécifiques comme l'hydraulique pastorale, la décentralisation, la transhumance, les conflits champêtres, la gestion des forêts etc.

Le rôle des assistants techniques expatriés mis en place par les PTF a été d'une contribution appréciable aux débats, chacun s'étant positionné selon son expertise dans une sphère de sa compétence.

Sur tout un autre plan, le processus a bénéficié de la contribution extérieure d'un comité de lecture composé de (i) chercheurs universitaires membres du Comité Scientifique Code Rural ; (ii) chercheurs internationaux de renommée; de (iii) consultants internationaux amis du Niger et de (iv) militants des ONG internationales.

Un des points forts du processus a été qu'il a pris suffisamment de temps pour donner la parole aux acteurs locaux, sous régionaux, régionaux et nationaux, afin de prendre en compte leurs légitimes préoccupations. Au total, en douze ans de mise en œuvre, le processus a connu (i) 114 ateliers régionaux, sous régionaux ou locaux ; (ii) 12 ateliers nationaux ; (iii) 4 communications au parlement et (iv) 12 réunions gouvernementales.

4.4 Montage financier

Le budget total a été d'un montant approximatif de 200 millions de FCFA dont le financement a été assuré par : (i) L'Etat du Niger pour 30 % ; (ii) les OSC locales pour 20 % ; (iii) la coopération Suisse pour 40 % ; (iv) l'ambassade de France pour 5 % et la coopération allemande (GTZ, DED, KFW) pour 5 %.

Le niveau de contribution des OSC nationales au budget du processus a été de 20 %, soit environ 40 millions de FCFA. Il constitue une preuve supplémentaire, s'il en est besoin, du niveau de leur engagement actif dans le processus.

Le niveau relativement modeste de l'enveloppe mobilisée pour gérer 12 ans d'un processus aussi complexe que celui-ci est certainement dû à l'excellente implication des OSC qui se sont elles-mêmes mobilisées pour assurer toute la logistique dont avait besoin l'organisation de la centaine d'ateliers tenus à l'intérieur du pays.

4.5 Les leçons tirées du processus sur la loi pastorale

Il a été unanimement relevé que, grâce à la stratégie adoptée, l'implication des organisations d'éleveurs a joué un rôle hautement déterminant dans l'aboutissement du processus. Une Association comme AREN a même recruté un expert dont la mission a été celle de rendre lisibles et pour AREN et ses militants ainsi que pour toutes les autres parties prenantes, les préoccupations de AREN sur la mobilité pastorale tout le long du processus.

Les principaux facteurs de réussite relevés pour une participation de qualité du mouvement associatif pastoral, peuvent être listés ainsi qu'il suit :

- Une bonne perception des enjeux liés à la question pastorale dans le contexte du pays et de la sous-région ;
- Un bon leadership des responsables des OSC ainsi qu'une capacité à s'élever au-dessus des questions qui fâchent pour ne prendre en compte que la défense et la promotion de l'élevage et du pastoralisme ;
- Une bonne structuration du mouvement associatif pastoral aux différentes échelles pour assurer l'implication des éleveurs à tous les niveaux du découpage territorial et administratif du pays ;
- Une capacité réelle à nouer des alliances avec les autres composantes de la société civile nationale ;
- Une capacité réelle à nouer des alliances stratégiques avec des intellectuels militants du pastoralisme ;

- Une capacité réelle à nouer des alliances stratégiques avec les partenaires techniques et financiers pour faire profiter le processus de leurs ressources financières et de leurs conseils techniques.

C'est pourquoi, aujourd'hui encore, cinq ans après l'adoption de l'ordonnance relative au pastoralisme, les OSC continuent d'entretenir leur bébé et estiment qu'elles doivent s'impliquer encore davantage dans la poursuite du processus avec l'élaboration des textes d'application de cette loi.

5 Conclusion et recommandations

5.1 Des acquis à consolider

Les questions foncières sont très délicates car elles touchent des intérêts politiques, économiques, socioculturels et juridiques parfois divergents au sein d'une communauté avec des rapports de force inégaux. Une intervention dans ce domaine doit alors viser un changement qualitatif et quantitatif en tenant compte des intérêts de tous les acteurs concernés. Pour cela, une approche très participative des hommes et des femmes s'avère nécessaire. De plus, une meilleure atteinte des résultats suppose que l'intervention se fasse en développant un lien étroit entre les différents niveaux (micro, méso et macro) d'un côté et une responsabilisation des acteurs impliqués de l'autre.

Au Niger, deux avantages majeurs existent par rapport à la gestion des ressources naturelles. Le premier est l'existence d'un dispositif juridique participatif et itératif, notamment le Code Rural, qui s'est mis en place progressivement et laborieusement et qui consigne les principes nationaux de gestion des ressources naturelles.

Le second est un dispositif institutionnel de conception, de mise en œuvre et d'évaluation à travers les Cofo qui sont les véritables chevilles ouvrières du processus. Ces structures, de par leur démarche et composition plurielles, sont des espaces de débats où se retrouvent les différents groupes d'acteurs impliqués dans la gestion des ressources naturelles.

Maintenant que la dynamique de couverture nationale en structures du Code rural semble irréversible, il s'avère indispensable de se réinscrire dans la division originelle du travail au sein du système du Code rural. Autrement dit, une œuvre majeure de cette envergure, ne saurait se passer d'instances supra au plan national/régional jouant pleinement leurs rôles. Bien que beaucoup d'efforts aient été réalisés au cours de la décennie 2000-2010, dans la conceptualisation du Code Rural, de nombreux chantiers attendent les instances nationales et régionales du Code rural. Qu'il s'agisse de la conception et de la production des supports modulables de formation à destination des différents groupes d'opérateurs ruraux et des structures du Code rural, de la relecture et de la mise en cohérence des textes du Code rural, du processus d'élaboration des textes complémentaires sur le pastoralisme nommés affectueusement «Code pastoral», ainsi que la mise en œuvre et la gestion du Dossier Rural et la conduite du processus d'élaboration des Schémas d'Aménagement Foncier au niveau des régions.

Quant aux structures locales de mise en œuvre du Code rural, à savoir les commissions foncières villageoises, communales et départementales, il s'agit incontestablement du fondement de tout le système actuel. Non seulement ces institutions sont relativement jeunes, mais surtout elles restent dans leur écrasante majorité à construire.

Malgré leur état de faiblesse, ces structures constituent à n'en point douter une réponse à la très forte demande sociale en sécurisation foncière de proximité.

Elles ont surtout le mérite de révéler leur pertinence dans un contexte où les exigences de l'Etat de droit sont de plus en plus ressenties comme une nécessité impérieuse. Or comment procéder quand l'hétérogénéité des contextes à travers le territoire national a commandé aux concepteurs du Code rural de ne pas imposer depuis le niveau national des règles particulières strictement applicables à des dizaines de milliers de Cofo à la base ? Si ces règles ne sont pas toutes clairement définies, il faudra bien que tout ou tard des efforts d'harmonisation soient consentis dans cette direction.

On sent déjà venir l'objection qui consisterait à dire que les contours spécifiques des problématiques foncières locales, combinés à certains facteurs socio-économiques récurrents en milieu rural nigérien, imposent en définitive à ces institutions des trajectoires naturellement et objectivement différentes et impossibles à généraliser. C'est dire toute la complexité du processus de construction d'institutions locales du Code rural stables, fonctionnelles capables de rendre les services de mission publique attendus d'elles.

Il restera donc à inventer des mécanismes originaux d'animation, d'accompagnement et de suivi/évaluation des institutions du Code rural qui tiennent compte à la fois de la nécessité d'une cohérence d'ensemble dans leur fonctionnement et des contingences propres aux dynamiques foncières locales.

En dépit de ces faiblesses notées par-ci et par-là, il importe de souligner que les performances du Code Rural ainsi que des institutions de sa mise en œuvre sont fortement appréciées par les usagers des ressources naturelles qui revendiquent chaque jour la mise en œuvre du Code Rural comme une réponse pressante à une demande sociale très forte.

Le processus de la communalisation intégrale en cours au Niger offre en principe un espace de dialogue entre les différents acteurs pour une gestion concertée de leurs ressources naturelles. Ceci, à travers un ancrage entre les conseillers municipaux et les membres de la Cofocom notamment. Cependant, cette volonté reste entravée par une inconnue en matière de transfert des compétences en matière foncière d'une part, et d'autre part du fait des enjeux de pouvoirs et compétences entre les nouveaux élus et les anciennes institutions foncières compétentes.

Une autre leçon forte à tirer est que non seulement les textes existants n'ont pas été suffisamment popularisés, mais qu'on note également une insuffisance des textes réglementaires opérationnels susceptibles de faciliter une mise en œuvre efficiente de la loi.

5.2 Recommandations

Pour les pays à vocation essentiellement agricole et pastorale, comme le Niger (avec plus de 80% de population rurale) qui envisagent de s'engager maintenant ou plus tard dans le processus d'élaboration et de mise en place d'une politique foncière, il sera donc indispensable de considérer que le sens de la démocratie et de l'Etat de droit, et donc la légitimité des politiques publiques résident dans (i) la gestion durable et la préservation des ressources naturelles et (ii) la sécurisation des citoyens et leur accès équitable aux dites ressources considérées vitales pour les populations.

Pour tous ces pays, certaines questions devenues très sensibles aujourd'hui, parce que relevant de la vie des populations et de la gouvernance politique, exigent une attention particulière des pouvoirs publics, il s'agit entre autres :

1. de la pression du marché foncier et la tendance au morcellement excessif des terres suite aux partages successoraux ;
2. du phénomène rampant de l'accaparement des terres agricoles qui déstabilisent les exploitations familiales et installent l'insécurité dans les contrées ;
3. des dénis de droit liés aux abus de certains acteurs locaux, notamment certaines autorités coutumières, à l'occasion de la gestion de l'épineuse question des biens des héritiers ;
4. de la gestion des terres transfrontalières et la nécessité d'une bienveillance particulière dans la régulation de certaines transactions ayant cours de part et d'autres des frontières ;
5. de la nécessité de former et d'inciter les autorités administratives déconcentrées à poursuivre la construction du cadre légal pour rendre performantes les lois et renforcer la gouvernance démocratique sur le plan local ;
6. de la spécialisation des magistrats et la mise en place des tribunaux du foncier rural prévu animé par des magistrats réellement formés en matière de droit foncier rural africain ;
7. du renforcement des capacités des acteurs stratégiques partenaires des autorités administratives (magistrats, Officiers de Police Judiciaires (OPJ), élus locaux, autorités coutumières, autorités religieuses et acteurs des OSC) dans la connaissance et le traitement des litiges fonciers ;
8. de la mise en place d'une administration spécialisée pour la mise en œuvre efficiente d'une politique foncière inclusive à l'instar du Code Rural du Niger et de ses commissions foncières.

En plus, quelles que soient les conditions de son avènement, le processus doit nécessairement prendre en compte :

- la nécessité d'évoluer dans un dispositif empreint de légitimité et qui fasse un consensus autour de lui ;
- la nécessité de consacrer le temps qu'il faut au processus ;
- le respect de la souveraineté du processus ;
- la nécessité de donner la parole à tous les acteurs concernés ;
- la nécessité d'assurer un financement adéquat qui maintienne la maîtrise d'ouvrage par les nationaux ;
- le souci de conserver le caractère endogène du processus ;
- la nécessité de ne pas s'enfermer dans un carcan juridique qui rende indigeste et anachronique le produit fini.

En tout état de cause, le montage institutionnel à prôner dans le cadre de la conduite du processus se doit de rassurer tous les acteurs et de les inciter à l'expression libre de leurs pensées. La méthodologie d'approche se doit donc d'être transparente et suffisamment participative. Le texte de politique foncière qui en sera issu doit en effet avant tout être l'expression de la volonté des populations.

Références bibliographiques

CEFEP, 2013, Etude de bilan de la mise en œuvre de la politique foncière rurale au Niger (Vingt ans du code rural)

Chabbert J. , Ded E. et Younfa A., 2004, Diagnostic institutionnel du dispositif de la mise en œuvre des principes d'orientation du Code Rural au Niger et Schémas d'Aménagement Foncier, Version provisoire

CNCR, Sénégal, 2012, Les propositions paysannes pour une réforme foncière Sénégalaise garante d'un développement agricole et rural durable au Sénégal

CNCR, Sénégal, 2012, Eléments de cadrage du processus de réforme foncière centré sur le domaine national

Comité technique « Foncier et développement », 2014, Note de synthèse : Bilan de la mise en œuvre du Code Rural au Niger

Hilhorst T., KIT, 2008, Le rôle des instances locales de gouvernance dans la gestion des ressources naturelles au Mali, au Burkina Faso et au Niger

Mamalo A. K., Bara I., 2013, Etude diagnostic sur la situation alimentaire nutritionnelle et pastorale au Niger, Rapport final, Alternative Espaces Citoyens

Mamalo A. K., Bretel, J.-M., & Chabbert, J., 2006, Processus d'élaboration et de mise en œuvre du Code rural au Niger, Bilan et perspectives, Colloque Scientifique sur la gouvernance du foncier rural, CNEAR et GRET

Mamalo A. K., 2013, Rapport sur l'inventaire et l'analyse critique des textes législatifs et réglementaires relatifs au foncier pastoral au Niger, FAO

Meisel, N., J., Oul Aoudia, 2008, La « bonne gouvernance » est-elle une stratégie de développement ?

Milol, C.A., 2006, Gouvernance et participation dans la gestion des ressources naturelles au Cameroun : impacts inattendus sur les pratiques foncières, paru dans Christoph Eberhard (dir.), Enjeux fonciers et environnementaux. Dialogues afroindiens, Pondichéry, Institut Français de Pondichéry, 549 p (233-255)

Ndiaye, D.S. et A. Faye, 2006, Gouvernance locale et gestion décentralisée des ressources naturelles au Sénégal, CRDI

Nicoletta A. et Younfa A., 2007, L'accès à l'information foncière et aux institutions décentralisées pour sécuriser les droits fonciers des ruraux pauvres; L'expérience des Commissions Foncières au Niger

Ouédraogo, H., Malam Kandine, A., & Maman, L. T., 2006, Le foncier et la décentralisation: problématique du domaine des collectivités, Haut-commissariat à la modernisation de l'État, Cabinet du Premier Ministre, République du Niger ;

Roe, D., N. Fred et C. Sandbrook, 2010, Gestion communautaire des ressources naturelles en Afrique : Impacts, expériences et orientations futures, IIED, London

Schneider, H., 1999, « Gouvernance participative : Le chaînon manquant dans la lutte contre la pauvreté », Cahiers de politique économique du Centre de Développement de l'OCDEA, OECD Publishing

SNV Niger, Janvier 2008, Renforcer la sécurisation foncière au Niger. L'émergence des partenariats pour soutenir le Code Rural

Thébaud, B., 2003, Foncier Pastoral et Gestion de l'Espace au Sahel. Peuls du Niger Oriental et du Yagha Burkinabé, Paris, Karthala

Theys, J., 2011, « La gouvernance, entre innovation et impuissance », Dossier 2 : Gouvernance locale et développement durable

UICN, Commission Droit de l'Environnement de l'UICN/Burkina Faso, 2010, Gouvernance communale des ressources forestières au Burkina Faso, Guide Juridique