



## **Communication 2 :**

La gestion foncière communale :  
objectifs, processus de la réforme et grandes options des dispositifs en place

**Présenté par Abdoul karim Mamalo** : Secrétaire Permanent du Code Rural

**Octobre 2008**

## 1. INTRODUCTION

Dès le début des années 80, la situation préoccupante des ressources naturelles rurales a fait l'objet de plusieurs débats et séminaires nationaux notamment ceux portant sur les stratégies d'intervention en milieu rural à Zinder (Novembre 1982), le débat national sur la désertification à Maradi (Mai 1984) et le débat national sur l'élevage à Tahoua (Avril 1985).

Ces différentes rencontres ont relevé entre autres, les constats suivants :

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

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

L'engagement des autorités s'est concrétisé le 29 mai 1986 par la mise en place d'un comité ad hoc chargé de l'élaboration d'un Code Rural. Le comité ad hoc sera érigé en Comité National du Code Rural en 1989 avec pour mandat :

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

## 2. HISTORIQUE DES POLITIQUES FONCIERES AU NIGER

Dés l'accession à l'indépendance en 1960, l'Etat du Niger a tenté de modifier les rapports entre les propriétaires des terres et les locataires ou détenteurs de droits d'usage. Les régimes de la 1ère République (1960-1974) et du Conseil Militaire Suprême (1974-1987) ont tenté de changer les modes d'attribution des droits de propriété en prenant des mesures qui visaient à améliorer les conditions des paysans sans terre et de ceux détenteurs d'un droit d'usage.

Les points similaires de ces deux politiques se situaient à deux (2) niveaux :

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

C'est ainsi que très tôt, le régime de la 1ère République adopta les textes suivants :

- la loi N° 60-28 du 25 Mai 1960 fixant les modalités pour le développement et la gestion des périmètres irrigués financés par l'Etat ;
- la loi N°60-29 du 25 Mai 1960 interdisant le paiement de la dîme et de l'achoura ;
- la loi N° 61-05 du 26 Mai 1960 et la loi N° 61-06 du 27 Mai 1961 fixant la limite Nord des cultures et définissant la zone pastorale ;
- la loi N°61-30 du 19 Juillet 1961 fixant les modalités de confirmation et d'expropriation des droits coutumiers au Niger ;
- la loi N° 62-07 du 12 Mars 1962 abolissant le paiement de la dîme sur les terres contrôlées par les chefs traditionnels.
- le décret N° 62-128/PRN/SEP du 28 Mai 1962 déterminant la composition et les compétences des comités chargés d'évaluer les champs sous le contrôle des chefs traditionnels et les paysans qui les cultivent.

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

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

### **3. PROCESSUS D'ELABORATION DU CODE RURAL**

#### **3.1. Approche du Code Rural**

L'approche du code rural nigérien est différente des réformes foncières ou agraires. Dans le cas des réformes foncières, la gestion du foncier est vue principalement sous l'angle du rétablissement de l'équité dans une situation marquée par un grave déséquilibre dans la répartition de la richesse terre. Dans ce cas, la réforme foncière essaie de redistribuer équitablement les ressources foncières aux populations.

La réforme agraire, elle, est marquée dans un premier temps par une réforme foncière accompagnée par un changement des formes et méthodes culturales, l'objectif étant au delà de l'équité, de créer les conditions techniques nécessaires à l'amélioration de la productivité.

Comme on le voit, autant pour les réformes foncières que pour les réformes agraires, la gestion du foncier est perçue comme un problème ponctuel à résoudre, problème qui cesse d'être une préoccupation une fois la situation régularisée.

Quant au Code rural nigérien, le législateur lui a assigné une mission à moyen et long termes qui s'organise autour des principaux thèmes suivants :

- la sécurisation des opérateurs ruraux ;
- la conservation et la gestion des ressources naturelles ;
- l'organisation du monde rural ;
- l'aménagement du territoire.

Prenant en compte le caractère très complexe de la gestion des ressources naturelles eu égard aux questions sensibles et délicates qu'elle soulève, le Comité National du Code Rural a considéré l'élaboration du Code Rural comme une oeuvre de longue haleine qui doit se faire selon un processus dont l'objectif est de résoudre progressivement et méthodiquement les problèmes déjà identifiés et ceux qui le seront au fur et à mesure.

C'est ainsi que l'approche choisie associe une démarche à dominante juridique à une démarche sociologique et économique dans une perspective participative et décentralisée qui prend en compte la nécessité d'une implication effective de toutes les couches socio-professionnelles et la prise en compte des réalités socio-économiques et culturelles du pays.

### **3.2. Contenu de la loi fixant les principes d'orientation du code rural :**

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

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

## **4. BILAN DE MISE EN OEUVRE**

### **4.1. Sur le plan juridique**

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

Ainsi, c'est dans le cadre de cette démarche itérative que, depuis l'adoption de l'Ordonnance portant Principes d'Orientation du Code Rural, de nombreux textes

législatifs et réglementaires complémentaires ont été élaborés et adoptés au nombre desquels il faudra citer les plus récents dont :

- ✓ La loi 2008-03 du 30 Avril 2008 portant loi d'Orientation sur l'Urbanisme et l'Aménagement Foncier ;
- ✓ La loi 2008-37 du 10 Juillet 2008 modifiant et complétant la Loi n°61-37 du 24 novembre 1961 Réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire ;
- ✓ La loi 2008-042 du 31 juillet 2008 relative à l'organisation et l'administration du territoire de la République du Niger ;
- ✓ La loi 2008-23 du 23 Juin 2008 modifiant et complétant l'Ordonnance n°93-28 du 30 mars 1993, portant statut de la Chefferie Traditionnelle en République du Niger

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

- des textes législatifs et réglementaires relatifs au pastoralisme ;
- un décret d'application de la Loi 2004-040 portant régime forestier ;
- deux projets de loi et décret d'application sur les modalités de gestion des domaines de l'Etat et des collectivités;
- deux projets de loi et décret d'application sur les procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- deux projets de loi et décret d'application sur les concessions rurales et les contrats d'exploitation.
- un projet de loi sur le statut juridique et les modes de gestion des terres aménagées par la puissance publique.

#### 4.2. Sur le plan institutionnel

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

Niveau	Structure	Composition	Prévision	Réalisation	Missions principales
Nation	CNCR SPCR	Ministres Hauts cadres de l'Etat au niveau national	1 1	1 1	- Orientation de la politique foncière nationale - Elaboration des textes - Encadrement des structures
Région	SPR	Fonctionnaires	8	7	- Elaboration SAF - Supervision Cofodép

Département	Cofodép	Fonctionnaires Chefs traditionnels Société civile Opérateurs ruraux	36	35	- Supervision cofocom - Tenue Dossier Rural
Commune	Cofocom	Fonctionnaires Elus locaux Chefs traditionnels Société civile Opérateurs ruraux	265	170	- Supervision Cofob - Tenue Dossier Rural
Village ou tribu	Cofob	Chefs traditionnels Populations	12 000	3.000	- Contrôle de mise en valeur des RN - Délivrance actes de transactions

L'une des innovations majeures consacrées par le code rural nigérien est la création des commissions foncières, véritable cheville ouvrière de toutes les institutions prévues par ce dispositif législatif.

De par sa composition très diversifiée où se retrouvent cadres techniques, autorités administratives et coutumières, représentants des femmes, des jeunes et de la société civile, la commission foncière constitue un cadre de concertation, de réflexions et de prise de décisions en matière de gestion des ressources naturelles et de prévention des conflits.

Elles sont aujourd'hui au nombre de 35 commissions foncières départementales, 170 commissions foncières communales et environ 3 000 commissions foncières de base en place pour couvrir l'ensemble du pays à l'échelle des départements. Seul le département de Bilma dans la région d'Agadez n'est pas encore pourvu de commission foncière. Il le sera à son tour d'ici la fin de l'année 2008.

## 5. Le Code Rural et la gouvernance locale des ressources naturelles

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

Le processus de décentralisation actuel crée, pour les gouvernements locaux, de nouveaux rôles qui consistent à appuyer les efforts de participation à la formulation de politiques et à la mise en place de systèmes de gestion durable et équitable des terres et des ressources naturelles. Afin de traiter les questions foncières de façon constructive et de minimiser les conflits, les réactions doivent être adaptées à l'échelon local. Aussi, un cadre légal suffisamment souple doit exister pour régler les aspects hétérogènes des situations rencontrées, ce qui fait des autorités locales un partenaire privilégié en matière de politiques foncières.

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

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

## **6. PERSPECTIVES**

### **6.1. Renforcement du cadre juridique du Code Rural**

Beaucoup de textes complémentaires à l'Ordonnance 93-015 sont déjà élaborés par le Secrétariat Permanent du Code Rural et seront incessamment soumis aux procédures de leur enrichissement puis de leur validation. Il s'agit de :

1. de l'avant projet de loi sur les domaines immobiliers de l'Etat et des collectivités territoriales ;
2. de l'avant projet de décret portant modalités de transfert des dépendances du domaine de l'Etat aux domaines des collectivités ;
3. de l'avant projet de décret déterminant les modalités de gestion de terrains de domaines de l'Etat et des collectivités ;
4. de l'avant projet de loi fixant les statuts et les conditions de mise en valeur des terres aménagées par la puissance publique ;
5. de l'avant projet de décret fixant le régime juridique et les modalités de mise en valeur des terres aménagées par la puissance publique ;;
6. de l'avant projet de décret déterminant les modalités d'application de la loi réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
7. de l'avant projet de décret portant application de l'article 22 de l'Ordonnance 93-015 du 2 Mars 1993 sur les contrats d'exploitation des terres agricoles.

### **6.2. Renforcement du cadre institutionnel du Code Rural**

L'objectif est de parachever l'installation des trente six (36) commissions foncières départementales, deux cent soixante cinq (265) commissions foncières communales, quinze mille (15000) commissions foncières de base et huit (8) Secrétariats Permanents Régionaux sur l'ensemble du territoire national.

### **6.3. Elaboration des Schémas d'Aménagement Foncier**

Le schéma d'aménagement foncier prévu par l'article 127 de la loi d'orientation du code rural est un outil idoine de gestion des ressources naturelles, de sécurisation des opérateurs ruraux et de prévention de conflits. Il prévoit l'affectation de ces

derniers aux différentes activités rurales ainsi que la clarification des droits qui s'y exercent.

Aujourd'hui, sept Secrétariats Permanents Régionaux ont été mis en place. Il s'agit de Diffa, Dosso, Maradi Tahoua, Tillabéry et Zinder et Niamey offrant ainsi à ces régions l'opportunité d'engager le processus d'élaboration de leurs schémas d'aménagement foncier.



## 7. CONCLUSION

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

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

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

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

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