

République du Niger



Communication 8

Les modalités de pilotage de la réforme : cadre institutionnel, coordination des appuis, stratégie d'extension

Présenté par **Maman Sani Amadou** : Géographe aménagiste au Secrétariat Permanent du Code Rural

Octobre 2008

Communication 9

Les modalités de pilotage de la réforme : cadre institutionnel, coordination des appuis, stratégie d'extension

1. Le contexte de la gestion foncière communale

Depuis plusieurs décennies, le Niger est confronté à l'amenuisement progressif des terres agricoles et des ressources naturelles, évolution particulièrement sensible à l'échelle du terroir ou de la commune (canton ou fraction de canton). Or, les populations survivent grâce à l'agriculture (mil, sorgho, niébé) et à l'élevage (camelins, bovins, ovins, caprins). Les principales causes de cette diminution progressive des ressources naturelles sont la persistance des aléas climatiques (sécheresses fréquentes et quasiment cycliques), la pression démographique humaine et animale, et la stagnation des rapports socio-fonciers qui limitent les investissements et bloquent toute volonté d'augmentation des ressources naturelles.

Face à la rareté des ressources et à l'absence d'évolution favorable des rapports fonciers et des rapports d'exploitation des ressources naturelles, des ruptures sont venues perturber les systèmes de production ainsi que les rapports entre agriculteurs, entre éleveurs, et entre agriculteurs et éleveurs. Les démarches et les actions anticipées d'accès, d'appropriation, de contrôle ou d'usage des différentes ressources créent des relations de plus en plus conflictuelles entre les acteurs du monde rural. Les conflits deviennent plus fréquents et se traduisent par des affrontements de plus en plus violents. Ils se soldent par des dégâts matériels, des pertes en vies humaines et des invalidités permanentes.

En plus des ruptures des rapports de production et des divergences d'intérêt, ces conflits s'expliquent non seulement par la montée de la violence entre les parties, mais aussi par l'insuffisance du système judiciaire, des instances administratives et coutumières, ainsi que le manque de compétences des acteurs locaux pour prendre en charge la gestion des conflits. En effet, comme le montre le schéma actuel des structures et du processus de gestion des conflits, le pouvoir judiciaire n'est représenté qu'au niveau du Département. Il est certain qu'en raison de l'effectif des magistrats, les tribunaux judiciaires tarderont à se mettre en place au niveau des communes rurales.

Par ailleurs, la crédibilité des règlements coutumiers en matière de gestion des conflits ainsi que le pouvoir de conciliation de la chefferie coutumière se sont émoussés. Ce contexte de vide institutionnel à la base, au niveau des communes rurales, se trouve aggravé par la confusion d'interventions sociales non coordonnées menées par différents groupes d'intérêts (ONG, Associations, organisations locales de gestion de terroir créées par les projets).

Les Commissions Foncières Communales sont mises en place afin de répondre aux différentes préoccupations citées ci haut, mais aussi constituer un cadre d'échange et de dialogue entre les différents acteurs ruraux de la commune.

2. Dispositif institutionnel du Code Rural


REPUBLICHE DU NIGER
REPUBLIQUE - DEMOCRATIQUE - FEDERATIVE
SECRETAIRAT PERMANENT DU CODE RURAL



LE CODE RURAL DU NIGER

INSTITUTIONS ET MISSIONS

Niveau	Structures et Composition	Missions et principaux domaines d'intervention								
National	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; background-color: #F0FFF0;"> Comité National du Code Rural <i>Ministres en lien avec La CRN et le Foncier</i> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; background-color: #FFFACD;"> Secrétariat Permanent du Code Rural <i>Cadres nationaux</i> </div>	Définition de la politique foncière Mise en œuvre de la politique foncière <ul style="list-style-type: none"> - Accompagnement des structures du Code Rural - Facilitation de l'élaboration des textes - Facilitation de l'intervention des Partenaires - Suivi / évaluation du processus 								
Régional (8)	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; background-color: #FFFACD;"> Secrétariat Permanent Régional <i>Cadres régionaux</i> </div>	Elaboration du SAF (Schéma d'aménagement Foncier) <ul style="list-style-type: none"> - Animation du processus d'élaboration du SAF en rapport avec la politique d'aménagement du territoire - Concertation régionale sur le Code Rural - Accompagnement des COFODEP et COFOCOM 								
Départemental (36)	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; background-color: #FFFACD;"> COFODEP <i>Présidée par le PREFET assisté d'un secrétaire permanent 20 Membres en moyenne</i> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 10px;">  <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td>Administratives</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>Techniques Départementaux</td> <td>8</td> </tr> <tr> <td>Utilisateurs</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>Chiefs Cantons / Groupements</td> <td>6</td> </tr> </table> </div>	Administratives	1	Techniques Départementaux	8	Utilisateurs	5	Chiefs Cantons / Groupements	6	Accompagnement des COFO <ul style="list-style-type: none"> - Coordination des activités des COFOCOM et COFOB - Formation et suivi des COFOCOM et COFOB - Appuis / conseils aux différents acteurs
Administratives	1									
Techniques Départementaux	8									
Utilisateurs	5									
Chiefs Cantons / Groupements	6									
Communal (265)	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; background-color: #FFFACD;"> COFOCOM <i>Présidée par le MAIRE assisté d'un secrétaire permanent 17 Membres en moyenne</i> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 10px;">  <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td>Municipaux</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>Techniques Communaux</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>Utilisateurs</td> <td>7</td> </tr> <tr> <td>Chiefs Cantons / Groupements</td> <td>1</td> </tr> </table> </div>	Municipaux	4	Techniques Communaux	5	Utilisateurs	7	Chiefs Cantons / Groupements	1	Vision communale de la mise en valeur des ressources naturelles <ul style="list-style-type: none"> - Sensibilisation et concertation des populations - Clarification des statuts et règles d'usage des espaces et ressources naturelles - Tenue du dossier rural en relation avec la COFODEP - Accompagnement des COFOB
Municipaux	4									
Techniques Communaux	5									
Utilisateurs	7									
Chiefs Cantons / Groupements	1									
Villages et tribus (15 000)	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; background-color: #FFFACD;"> COFOB <i>Présidée par le chef village / Tribu assisté d'un secrétaire 8 Membres en moyenne</i> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 10px;">  <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td>Utilisateurs</td> <td>7</td> </tr> <tr> <td>Chef Village / Tribu</td> <td>1</td> </tr> </table> </div>	Utilisateurs	7	Chef Village / Tribu	1	Sécurisation foncière de proximité <ul style="list-style-type: none"> - Implication dans l'établissement des actes de transactions - Identification des ressources partagées - Contrôle de la mise en valeur 				
Utilisateurs	7									
Chef Village / Tribu	1									
<small>SECRÉTARIAT ARTS TEL. +227 96 87 63 62</small>										
<small>Validé par le SPCE le 10 juillet 2007</small>										
Textes de référence : Décret n°04/02 Bases fondamentales du Code Rural ; Arrêté n°04/02 portant organisation, attributions et fonctionnement des structures du Code Rural ; Arrêté n°04/02 portant organisation, attributions et fonctionnement des délégations d'Etat ; Arrêté n°04/02 portant organisation, attributions et fonctionnement des DPP										
										

3. Mode de fonctionnement des institutions du Code Rural

3.1 Le fonctionnement

Dans le souci d'une prise en compte des réalités locales, l'article 14 de l'arrêté N°98 du 25 novembre 2005 précise que « un règlement intérieur précisant les modalités de fonctionnement de la commission foncière communale sera élaboré et adopté par la commission foncière au cours de ses premières assises. Le règlement intérieur est validé par un arrêté du maire, président du conseil communal.

3.2 Le financement des activités des institutions du Code Rural

L'article 12 de l'arrêté N°98 du 25 novembre 2005 stipule que : « Le budget de fonctionnement de la commission foncière communale est constitué des contributions de l'Etat, des collectivités territoriales, des partenaires techniques et financier ainsi que des produits de ses activités. »

Dans l'esprit de cette disposition, on retient quatre sources de financement pouvant permettre à la cofocom et de façon général les institutions du code rural de fonctionner dont entres autres :

- l'Etat,
- les collectivités par une inscription budgétaire,
- les partenaires techniques et financiers
- et les produits des activités des cofocom notamment les actes de transactions foncières.

Ainsi, dans un souci de viabiliser et de pérenniser les Commissions foncières communales ;

- **Les nouvelles collectivités** doivent prévoir une ligne budgétaire annuelle spécifique aux cofocom ;
- **L'Etat** doit pourvoir des moyens financiers conséquents;
- **Les cofocom** doivent gérer et utiliser de façon rationnelle les fonds provenant des produits de leurs activités;
- **Les partenaires techniques et financiers** doivent inscrire leur intervention dans la perspective d'une appropriation par les bénéficiaires des actions.

De plus en plus afin de rendre transparente la gestion des moyens financiers mis à la disposition des institutions du Code Rural par les partenaires techniques et financiers, des cadres de concertations sont créés autour de la Cofo. L'objectif de

ces cadres est d'harmoniser les interventions des Partenaires, mais aussi cofinancer les activités de gestion foncière.

4. La COFO: une structure permanente de sécurisation foncière et de prévention de conflits

La Commission foncière Communale est une structure permanente de gestion des ressources naturelles. Néanmoins les membres ont un mandat.

Groupe d'acteur	Mode de désignation	Nombre (Art 3)	Durée du mandat
Les élus municipaux	<ul style="list-style-type: none"> - le maire est de fait président de la COFOCOM (art 4) - le choix des élus est soumis à la délibération du conseil municipal. Il doit y avoir au minimum une femme (art 3 et 6) 	<ul style="list-style-type: none"> - Communes de 11 à 20 conseillers 3 élus. - Communes de plus de 20 conseillers 4 élus. 	Sauf délibération contraire du conseil communal les élus demeurent membres de la COFOCOM jusqu'à la fin de leur mandature.
Secrétaire Permanent	<ul style="list-style-type: none"> • Le conseil municipal délibère sur le choix du secrétaire permanent de la COFOCOM (art 8). • Le gouverneur confirme ce choix par un arrêté (art 8). 	Il y a un seul poste par COFOCOM	La durée est liée à l'approbation du conseil municipal
Les services techniques	<p>Les représentants des services techniques sont désignés par leurs chefs de services.</p> <p>La commune adresse une demande de mobilisation des agents de l'Etat conformément au décret 2003 -176</p>	Le nombre des agents des services techniques est indiqué dans l'arrêté mais dépendra des possibilités réelles des communes à mobiliser les services techniques.	Les agents des services techniques n'ont pas de durée de mandat, mais dépendent de l'affectation par leurs chefs de service.
Les chefs traditionnels	Les chefs de cantons / groupements ayant compétence sur le territoire de la commune (art 3).	Dépend du nombre de cantons et groupements	La durée est liée à son mandat de chefs de canton / groupement
Les représentants des utilisateurs des ressources naturelles	<ul style="list-style-type: none"> o Ils sont désignés selon le cas par un collectif représentatif des groupes associatifs présent sur la commune (art 7). o Leur désignation fait l'objet d'un procès verbal signé par les représentants du collectif et transmis à la commission foncière (art 7). 	Le nombre de représentant des utilisateurs varie en fonction des types d'activités pratiquées sur la commune	Trois ans renouvelables
Les personnes ressources	La COFOCOM peut faire appel à toute personne dont elle juge l'avis nécessaire à l'exécution de sa mission (art 5)	Dépend de la COFOCOM	Permanent ou temporaire

Légende : Instance et modalité de décision

 	Décision du conseil municipal
 	Décision administrative d'affectation des agents de l'Etat
 	Durée liée à son mandat de chef traditionnel
 	Décision de la COFOCOM
 	Décision des collectifs

5. La stratégie d'extension sur le territoire national

La mise en place et le fonctionnement des structures du code rural est fonction de plusieurs facteurs :

- Le fonctionnement des Conseils communaux
- La récurrence des conflits fonciers
- Mais aussi et surtout les opportunités qui se présente à la commune notamment l'appui des partenaires techniques et financiers.

6. Les modalités de suivi et d'évaluation.

➤ Atelier National des Commissions Foncières

Le Secrétariat Permanent du Code Rural organise chaque deux ans un Atelier National des Commissions Foncières afin de faire le point sur les deux ans de mise en œuvre de la politique foncière nationale.

Conçus avec la participation de tous les acteurs et partenaires en matière de GRN, ces ateliers sont l'occasion d'échanges entre cofo au sein même des structures du Code Rural, mais aussi l'occasion de brassage d'informations avec les nombreux partenaires du foncier que sont : les administrations publiques, les organisations de producteurs, les ONG, les associations socioprofessionnelles, les projets, les bailleurs de fonds, les réseaux formels et informels de réflexion, etc.

➤ Le suivi évaluation du niveau supérieur vers le niveau inférieur

Le servi suivi évaluation du Secrétariat Permanent du Code Rural contrôle les activités de l'ensemble des institutions du Code Rural. Aussi chaque niveau inférieur transmet ses rapports d'activités au niveau supérieur.

7. Les enseignements à tirer

- Le Cadre juridique offre les possibilités de durabilité institutionnel (secrétariat et collège)
- La Cohérence institutionnelle qui met en avant la subsidiarité
- L'Accueil favorable des différents acteurs
- Le POCR ne sont plus théoriques mais des exemples de sa mise en œuvre se multiplient car les COFO posent des actes

- Le mode de penser sur le foncier convergent

8. Les questions qui se posent au processus Code Rural

- comment gérer la croissance institutionnelle et garder son autonomie d'intervention (le partenaire répond aux vrais besoin du Code Rural et non aux seules exigences des PTF) ?
- Comment arriver à garder une action de qualité qui répond aux attentes de populations ?
- Comment assurer le renforcement de capacité de équipes des COFO
- Comment le CR peut contribuer à la mise en œuvre d'une politique foncière nationale plus cohérente (MUH, MEF, MAT/DC) ?