

Sabou Ibrahim, Consultant au
Cabinet d'Études, de Formation et d'Évaluation de Projets
CEFEP – SARL /SU / RCM N° 2003-B288 / NIF N° 6442
BP: 10579 Niamey / Tél. 20 74 14 72 / 96 46 56 42 / 96 97 55 19
Email: sarlucefep@gmail.com

Rapport de l'étude

Elaboration d'un projet de
Décret relatif au schéma d'aménagement foncier (SAF)

Niamey, Juin 2016

0. Introduction

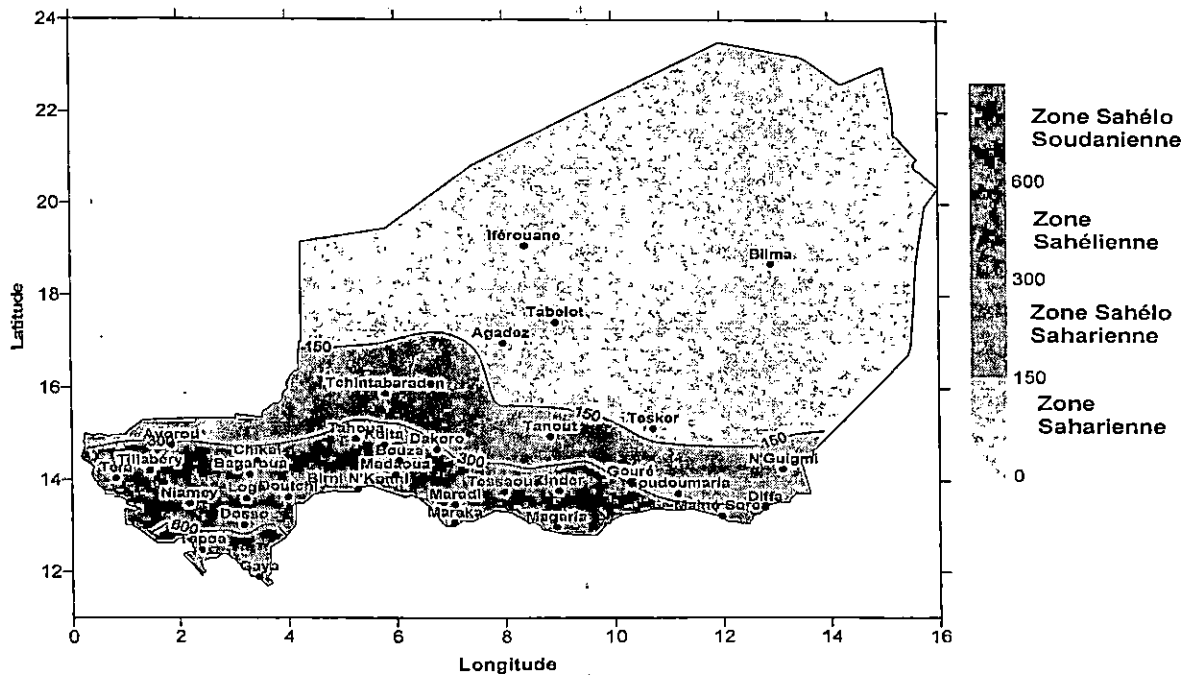
L'étude pour l'élaboration d'un projet de décret relatif au schéma d'aménagement foncier (SAF) se présente comme une suite logique de deux études précédentes¹ :

- Etude de bilan de la mise en œuvre de la politique foncière au Niger, qui fait le bilan de vingt (20) ans de mise en œuvre du code rural ;
- Etude de capitalisation sur les expériences et bonnes pratiques en matière d'aménagement foncier : Niger, Burkina, Tanzanie, qui fait l'examen comparé de l'évolution de l'aménagement des terres rurales dans ces trois pays.

Dans le contexte du Niger, la présente étude s'inspire largement du diagnostic et des résultats de ces deux études, en ce qui concerne le champ plus restreint du SAF.

01. Contexte du processus d'implantation du SAF.

Pays saharien et sahélien, le Niger est un Etat continental de l'Afrique de l'Ouest. Il comptait 17 129 076 habitants en 2012 (RGPH, 2012) dont 50,6% de femmes et 60% de jeunes de moins de 15 ans. Avec une croissance de 4% le pays compte près de vingt (20) millions d'habitants aujourd'hui sur 1 267 000 Km² dont deux tiers occupés par le désert du Sahara. Environ 87% de la population vit des activités rurales, d'où l'importance d'un Code Rural pour assurer la régulation de l'accès aux espaces et aux ressources productifs ruraux. Quatre (4) zones climatiques traversent le territoire du Niger : la zone sahélo-soudanienne, une enclave à l'extrême sud-ouest ; la zone sahélienne, couvrant la bande sud du pays, sans l'enclave sahélo-soudanienne ; la zone sahélo-saharienne, couvrant la bande centrale du pays ; la zone saharienne, couvrant le nord.



¹ CEFEP/SPN-CR (2013). Etude de bilan de la mise en œuvre de la politique foncière au Niger. SPN/CR, décembre 2013.

CEFEP/LPI/UA/CEA. Etude de capitalisation des expériences et pratiques d'aménagement foncier : Niger, Burkina, Tanzanie, mai 2014.

Figure 1. Carte des zones climatiques du Niger (Source : Moussa Amadou, mai 2014). Trente (30) zones agro écologiques conditionnent les productions rurales dans l'agriculture, l'élevage, l'exploitation des ressources forestières, hydrauliques et halieutiques.

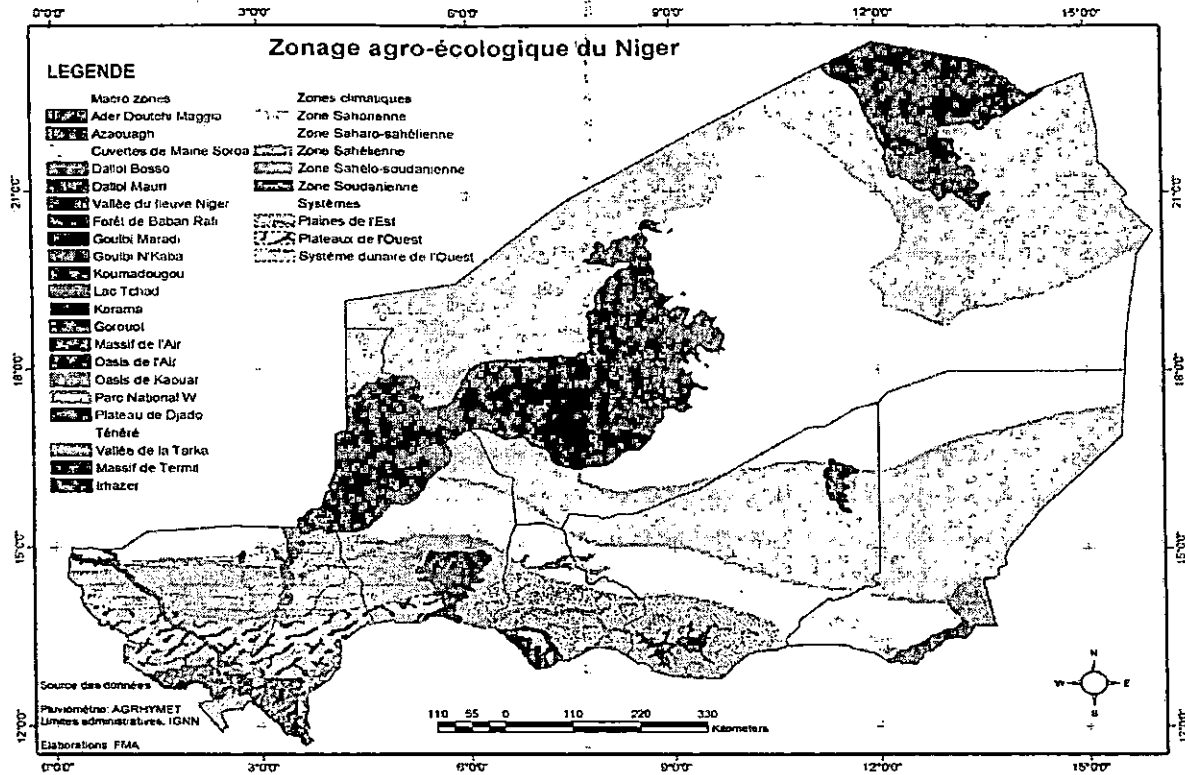


Figure 2. Carte des zones agro-écologiques du Niger

La zone agricole se concentre au sud, dans la partie recevant 300 à 800 mm/an.

Respectivement, la zone agricole représente 15% du pays, la zone agropastorale 20%, et la zone désertique 65%. Environ 16 millions d'habitants vivent sur ¼ du pays.

L'économie est dominée par le secteur rural qui fournit plus de 40% du PINB et 44% des recettes d'exportation. Les activités rurales (agro-sylvo-pastorales) qui occupent les 87% de la population (RGPH, 2012 ; INS, 2012) restent très dépendantes des conditions climatiques, des modes d'utilisation des terres et de la mobilisation des eaux. Depuis environ plusieurs décennies, le Niger demeure un des pays les plus pauvres du monde. Le niveau de pauvreté (60%) résulte, d'une part de l'absence de tissu industriel, et en grande partie de la très faible performance de l'économie rurale dont vivent 87% de la population rurale. La population passera à près de 60 millions en 2050, et aura consommé la totalité des terres disponibles. Dans les conditions actuelles de production, cette situation se traduira un besoin croissant en terres agricoles et une raréfaction des ressources foncières naturelles. Le poids de la croissance de la population et du cheptel, à raison de trois (3) têtes par habitant, exercera une pression grandissante sur les terres, les ressources naturelles et leurs potentialités. Le tout induira une compétition de plus en plus conflictuelle d'accès à ces ressources de base de

l'économie rurale dont la contribution au PIB est estimée à plus de 40% en moyenne par an (PDES, 2012-2015 : 20).

La disponibilité et l'utilisation rationnelle des terres sont donc au cœur de la problématique du développement rural du pays ; car, toutes les richesses de l'économie rurale se réalisent à travers l'aménagement et l'exploitation de ce capital productif de base qu'est la terre et les ressources naturelles qu'elle porte.

Conscient de cette situation, le gouvernement du Niger a adopté, l'ordonnance 93-015 du 2 mars 1993 fixant les Principes d'Orientation du Code Rural (POCR), comme texte fondamental de la politique foncière rurale.

Un des instruments de mise en œuvre du Code Rural est le Schéma d'Aménagement Foncier. Au titre des expériences capitalisées, susceptibles de servir au processus d'élaboration et de mise en œuvre du SAF, on retiendra celles menées :

- pour expérimenter une méthode d'ingénierie sociale, «l'espace de dialogue», visant la mobilisation de la participation des divers acteurs qui contribueront au processus du SAF, dans les régions de Diffa et de Zinder ;
- l'expérimentation de l'élaboration d'un cadastre de terroir, préfigurant l'implantation du SAF de terroir, dans la région de Maradi (à Dan Saga) ;
- l'expérimentation du SAF au niveau communal, dans deux communes limitrophes, la commune urbaine de Téra et la commune rurale de Diagourou (région de Tillabéri) ;
- l'expérimentation du processus SAF au niveau région, dans les régions de Maradi, Tahoua et Dosso.

La capitalisation de ces expériences a permis de vérifier : la faisabilité de participation des divers acteurs ; la pertinence des échelles du terroir, de la commune et/ou de la région comme niveau d'implémentation du SAF.

Se basant sur les résultats de ces expériences, les responsables du Code Rural ont obtenu de l'Union Européenne d'appuyer l'élaboration du projet de décret relatif au SAF à travers le Projet de Sécurisation des Systèmes Fonciers Pastoraux par le Renforcement de la Gouvernance Foncière (PSSFP/RGF). Le but est de proposer un dispositif de référence et un projet de décret visant à cadrer un processus contraignant, et des dispositions réglementaires comme directives d'élaboration et de mise en œuvre du SAF.

Dans ce contexte, une question que tout acteur est sensé se poser est de savoir qu'est-ce que le SAF et quels enjeux se posent en ce qui concerne son implantation.

02. Qu'est-ce que le SAF et quels sont les enjeux relatifs à son implantation ?

021. Définition SAF

Le SAF a fait l'objet de plusieurs dispositions législatives et réglementaires, à travers les textes visant à organiser la promotion du développement rural au Niger.

Le schéma d'aménagement foncier (SAF) est institué et défini par l'ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du Code Rural (POCR). Elle stipule en son article 127 :

« Il est institué dans chaque département (*aujourd'hui région*) un document-cadre dénommé «Schéma d'Aménagement Foncier» dont l'objet est de préciser les espaces affectés aux diverses activités rurales ainsi que les droits qui s'y exercent ».

Autrement dit :

- par sa nature, le SAF est un document-cadre ; en outre, c'est un document de planification, les notions de schéma et d'aménagement portant par définition le concept de plan ou de planification (organiser dans l'espace et dans le temps, un ordre de dispositions nouveau, à la place d'un ordre existant de ces dispositions afin de produire des changements) ;
- par sa fonction, le SAF un outil ou un instrument dédié à l'organisation et gestion des espaces fonciers dans un ordre à déterminer.

022. Orientations et objectifs du SAF

Les POCR précisent, dans le même article 127, la responsabilité de l'élaboration technique du SAF, ainsi que les échelles de liaison et de déclinaison du processus : « Le Schéma d'Aménagement Foncier est élaboré par le Secrétariat permanent départemental (*aujourd'hui régional*) en liaison avec les collectivités locales (*aujourd'hui communes et régions*) et les Secrétariats permanents municipaux ou d'arrondissement (*aujourd'hui départementaux*) du Code Rural ».

Selon différentes dispositions des POCR les orientations et les objectifs du SAF sont de :

- déterminer l'organisation de l'espace rural (art.7), pour les différents besoins d'exploitation des ressources spécifiées – agricoles, d'élevage et pastorales, hydrauliques et halieutiques, forestières et fauniques (POCR : art.1 et 2) ;
- préciser les espaces affectés aux diverses activités rurales (art.127, 1 et 2) ;
- fixer les droits qui s'exercent sur les espaces fonciers » (POCR : art.127, al.1) ;
- fixer les règles d'utilisation des ressources foncières et naturelles (POCR : art.7, 129) ;
- déterminer les mesures d'affectation et transfert des terres (faire valoir, marché foncier) pour leur mise en valeur (POCR : art.17 à 22) ;
- fixer des prescriptions d'accès et d'utilisation des ressources foncières et naturelles, prescriptions auxquelles doivent se conformer les autorisations administratives, les cahiers de charges, les plans directeurs d'aménagement (POCR : art. 129, 48, 56, etc...).

La participation, l'intervention et l'implication des populations ou des communautés dans les actions relatives au SAF est une des prescriptions plusieurs fois rappelée par les POCR (POCR : art. 7, 43, 128, 138, etc...).

Selon ces orientations et ces objectifs, le SAF constitue un instrument d'aide à la décision en matière de gouvernance et de gestion du foncier par les populations, leurs représentants et les autorités en charge des collectivités territoriales et des circonscriptions administratives.

Cet instrument a la charge de préciser le statut, les droits et les affectations des espaces, les conditions de leur modification, de leur transfert ou mutation, à travers une planification participative, dans la perspective de l'aménagement du territoire, du développement économique et social à l'échelle de chaque région.

Instrument de planification, le SAF a aussi la charge d'établir à la fois la situation de référence des ressources foncières et naturelles, et la situation prospective de ces ressources au regard des différents facteurs évolutifs de la société, de l'environnement et de l'économie.

022. Enjeux relatifs à l'implantation du SAF

Le SAF est un des six (6) principaux instruments prévus par les Principes d'Orientation du Code Rural (POCR) pour assurer la mise en œuvre de la politique foncière du Niger :

- i) les collèges institués de la base au sommet de l'Etat pour délibérer les décisions de gouvernance et de gestion foncière (CNCR, Commissions foncières) ;
- ii) les secrétariats permanents de ces collèges ;
- iii) le Dossier Rural faisant fonction de livre foncier rural ;
- iv) les groupements ruraux représentant la population dans les structures chargées du foncier ;
- v) le crédit agricole pour organiser l'épargne et financer les activités de production rurale ;
- vi) le schéma d'aménagement foncier (SAF) afin d'implémenter les actions volontaristes de mise en valeur des terres.

Tous ces instruments sont implantés et fonctionnent, certes avec des difficultés et des lacunes, à l'exception du crédit rural et du SAF qui ne connaissent que des expérimentations limitées.

Les résultats des études de capitalisation de la mise en œuvre du Code Rural et de certaines expériences relatives à l'aménagement foncier montrent qu'il y a lieu de tenir compte des principaux enjeux entourant l'implémentation d'un SAF, quelle que soit l'échelle territoriale :

- Clarification du statut et des vocations des terres comme base pour le choix de vision et d'objectifs de développement par région ;
- Cohérence de l'action gouvernementale pour la mise en valeur des ressources foncières et naturelles au niveau des régions ;
- Efficacité du rôle du foncier pour la société, l'économie et l'environnement à l'échelle de chaque région ;
- L'organisation régionale des actions publiques en matière d'aménagement foncier, la participation des populations, le rôle et les capacités de tous les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux ;
- La lecture des zones aménagées ou à aménager par rapports aux différents intérêts, et leurs jeux quant à l'élaboration, la tenue, mise en œuvre et révision d'un document-cadre d'aménagement foncier face aux divers changements ;
- Régulation préventive des différends, réduction des risques de confrontations d'intérêts ou de conflits au sein et entre acteurs, communautés et institutions.

Les résultats attendus du SAF, selon le Secrétariat Permanent National du Code Rural (2013)², seront entre autres de :

- Visualiser les dynamiques de mise en valeur ;
- Faciliter les prises de décisions sur des bases légales aux différents niveaux (national, régional, départemental, communal et local) ;
- Créer un espace/temps de débats sur la gestion des ressources naturelles rurales ;
- Responsabiliser les acteurs dans les prises de décisions et l'application des décisions prises ;
- Traduire localement les modalités de mise en œuvre des orientations nationales.

Au plan des enjeux, le Schéma d'Aménagement Foncier (SAF) doit être conçu pour être :

- la contribution de l'ensemble du secteur rural au Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT), et, pour chaque région, l'expression de la volonté de ses populations en matière de planification de développement concernant leurs ressources naturelles ;
- un instrument d'aménagement des terres dont la légitimité doit provenir d'en bas, car son processus d'implantation doit être conduit de telle sorte que tous les acteurs de terrain se sentent impliqués dans « les prises de décisions et la gestion des décisions prises » ;
- un instrument qui garantit visibilité et transparence dans la gestion des ressources naturelles ;
- un instrument servant de pionnier et de fondement de tout processus d'élaboration du Schéma National d'Aménagement du Territoire.

L'on réalise que la présente étude, et le projet de décret visé n'ont pas pour objectif d'élaborer un SAF, mais de proposer un cheminement et une définition de la structure ainsi que des contenus nécessaires pour sa construction au niveau de chaque région.

03. Objectifs, résultats et méthodologie de l'étude

L'objectif de l'étude est d'analyser le cadre institutionnel et juridique actuel du processus d'élaboration du SAF et de proposer un projet de décret pour préciser et améliorer ce cadre, au regard des objectifs spécifiques et des résultats suivants :

Les objectifs spécifiques visés	Résultats et livrables attendus
Décrire le cadre juridique, institutionnel et opérationnel actuel de l'élaboration du SAF	Une description du cadre juridique, institutionnel et opérationnel des processus actuels d'élaboration du SAF ; -
Analyser le cadre juridique, institutionnel et opérationnel de l'élaboration du SAF	Une analyse critique du cadre juridique, institutionnel et opérationnel des processus actuels d'élaboration du SAF
Tirer les enseignements nécessaires pour renforcer et/ou améliorer le cadre juridique, institutionnel et opérationnel du Processus SAF	Des enseignements pertinents pour renforcer et améliorer le cadre juridique les processus d'élaboration des SAF, au Niger
Proposer sur la base de l'analyse et des enseignements tirés un projet de décret relatif au Schéma d'Aménagement foncier.	Un rapport d'étude relatif Un projet de décret pour traduire les orientations et actions indispensable pour une mise en œuvre efficace et pertinent du SAF ;

² CNR/SPN-CR (2013) Questions réponses pour bien comprendre le Code Rural, Ed. 2013, Décembre 2012, 92p.

Les éléments de méthodologie et chronogramme de l'étude, indiqués par les TDR ont été scrupuleusement pris en compte :

- la tenue ou l'organisation d'une réunion de cadrage avec le PSSFP/RGF pour avoir une vision commune sur la compréhension de la mission y compris la méthodologie, notamment;
- la recherche documentaire ; la collecte des données et informations sur le terrain ;
- le traitement et l'analyse des données ;
- l'élaboration du rapport d'étude et du projet de décret ;
- l'intégration des observations de l'atelier et d'autres acteurs ;
- et la finalisation du rapport et projet de décret.

A cet effet deux consultants, un expert en aménagement et un expert juriste, ont été mobilisés.

L'approche mise en avant pour réaliser l'étude, repose sur le cadre logique de la gestion axée sur les résultats (GAR). Cette démarche a permis de conduire l'étude dont le présent rapport se structure en quatre parties :

- la description du cadre juridique, institutionnel et opérationnel du SAF ;
- l'analyse du cadre juridique, institutionnel et opérationnel du SAF ;
- les enseignements tirés du cadre de référence et des expériences ;
- la proposition d'articulation du projet de décret relatif au SAF.

La finalité de l'étude vise: à cadrer le processus d'élaboration et de mise en œuvre du SAF ; à apporter des inputs au guide d'élaboration du SAF pour le rendre opérationnel.

1. Présentation du cadre juridique du SAF

1.1. Le dispositif juridique relatif au SAF

Un corps d'instruments juridiques comprenant des textes d'ordre législatif (lois et ordonnances) et des textes d'ordre réglementaire (décrets et arrêtés) définit le SAF, ses orientations, ses objectifs, son champ et échelles d'application.

Les principaux textes d'ordre législatif relatifs au SAF sont :

- l'ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993, fixant les principes d'orientation du Code Rural (POCR), en ses articles 2, 7, 29, 43, 112, 114, 124, 127 à 129 ;
- l'ordonnance n°97-01 du 10 janvier 1997, portant institutionnalisation des études d'impact sur l'environnement, en son article 3, et ses textes d'application subséquents ;
- la loi n°98-056 du 29 décembre 1998, portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement, en ses articles 56, 60, 92, 93, et ses textes d'application subséquents ;
- la loi n°2001-32 du 31 décembre 2001, portant orientation de la politique d'aménagement du territoire, en ses articles 11 et 57, et ses textes d'application subséquents ;

- la loi n° 2004-040, du 8 juin 2004, portant régime forestier au Niger, en ses articles 5, 22, 30, et 39, et ses textes d'application subséquents ;
- l'ordonnance n° 2010-29 du 20 mai 2010, relative au pastoralisme, en son article 16, 54 à 61 et ses textes d'application subséquents ;
- l'ordonnance n°2010-54, du 17 septembre 2010, portant Code Général des Collectivités Territoriales de la République du Niger, en ses articles 30 (alinéa 5), 105 (alinéa 4), 300 (alinéa 4), et 303, et ses textes d'application subséquents ;
- la loi 2013-28 du 12 juin 2013, fixant les principes fondamentaux de l'urbanisme et de l'aménagement urbain (en tous ses outils d'aménagement foncier).

Les principaux textes d'ordre réglementaire relatifs au SAF sont :

- le décret n°97-06/PRN/MAG/E du 10 janvier 1997 portant règlement de la mise en valeur des ressources naturelle ;
- le décret n°97-008/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997 portant organisation, attribution et fonctionnement des institutions chargées de l'application des principes d'orientation du Code Rural, en ses articles 4, 17, 18, 20, et 21 ;
- le décret n°97-367/PRN/MAG/EL, du 2 Octobre 1997, déterminant les modalités d'inscription des droits fonciers au Dossier Rural, en ses articles 1 à 6 ;
- l'arrêté n°98 /MDA/CNCR/SP, du 25 novembre 2005 portant organisation, attributions et modalités de fonctionnement des COFO de communes, de villages ou tribus (art. 11);
- l'arrêté n° 13 /MDA/CNCR/SP du 19 avril 2006, portant organisation, attributions et modalités de fonctionnement des Secrétariats Permanents Régionaux du Code Rural (articles 8 et 10) ;
- l'arrêté n°10/MEL/SG/DL du 28 janvier 2016, portant adoption du Guide national d'inventaire des espaces pastoraux et des ressources pastorales, en ses articles 1 et 2, et dans le Guide.

La lecture du corpus des textes législatifs et réglementaires relatifs au SAF fait ressortir des dispositions juridiques organisées en trois dimensions de structuration du SAF : les dispositions d'ordre général ; les dispositions relatives à l'élaboration du SAF ; les dispositions relatives à la mise en œuvre du SAF.

L'on peut se limiter à la lecture de ces dispositions, avec un regard plus centré sur le terrain.

12. Les dispositions générales d'institution du SAF : champs et échelles d'application

Un ensemble de dispositions visent la définition du SAF, ses orientations et objectifs telles que rappelées précédemment. D'autres dispositions concernent son champ et ses échelles d'application, ou sont communes à l'élaboration et à la mise en œuvre du SAF.

Concernant le champ et les échelles d'application, les POCR et les lois sectorielles d'aménagement rural (Corpus juridique du SAF) se conforment aux lois antérieures qui ont organisé l'utilisation des espaces du territoire national par les activités rurales.

Les champs d'application du schéma d'aménagement foncier sont :

- les espaces légalement déterminés par l'aménagement foncier au niveau national, répartissant le territoire du Niger en zone pastorale au nord, en zone de modernisation de l'élevage dans la partie sahélienne, en zone agropastorale et agricole au sud, conformément à

la loi n° 61-05 du 27 mai 1961 fixant une limite nord des cultures, à la Loi 61-46 du 27 mai 1961 érigeant en zone de modernisation pastorale la zone sahéenne située au nord de la limite légale des cultures ;

- les espaces communs ou collectifs dits espaces partagés relevant des domaines de l'Etat et des Collectivités Territoriales ;
- les propriétés des personnes physiques et morales ;
- les échelles administratives territoriales, légalement fixées, que sont le terroir la commune, le département et la région.

Les échelles administratives territoriales. Le Code Rural et ses outils de mise œuvre sont organisés à travers leur déconcentration et décentralisation au niveau de la région (ancien département), du département (ancien arrondissement), de la commune, du village ou de tribu.

En ce qui concerne le SAF, outil d'aménagement des terres, son élaboration et sa mise en œuvre, relèvent du niveau régional.

Tels que décrits dans les textes constituant le Code Rural, les rôles relatifs au SAF sont :

- soit déclinés vers le terroir de village et/ou tribu, en passant le département et la commune, pour les aspects de planification, d'information et communication ;
- soit ascendants vers la région, notamment pour les diagnostics, les interventions sur les terres, ainsi que la participation des populations, de leurs représentants et groupements ruraux de production ou de gestion, en passant de la commune au département ;
- soit réciproquement partagés selon les flux entre la base et le sommet, et inversement, à travers les processus d'enquête publique et de concertation entre acteurs à tous les niveaux.

Dans les textes constituant le Code Rural, le terroir, la commune et le département ne sont que des paliers de préparation et de contribution au SAF, d'où la nécessité de poser des questions.

L'échelle du terroir : niveau de préparation du SAF ? A ce niveau, « la commission foncière de village ou de tribu ou commission foncière de base a compétence sur l'ensemble des ressources naturelles rurales renouvelables (foncières, végétales, animales et hydrauliques) du village ou de la tribu ».

En outre la COFOB est chargée, entre autres, de la « conduite du processus de sécurisation impliquant l'identification, la délimitation et la matérialisation des ressources partagées dont les couloirs de passage, les aires de pâturage, les forêts, les points d'eau, les aires de repos des animaux; la publicité foncière » (Arrêté n°98 /MDA du 25 nov. 2005: art. 11, 15 à 22).

Ces rôles semblent impliquer la COFOB et le niveau terroir, non seulement à la préparation, mais aussi à l'élaboration et à la mise en œuvre du SAF.

L'échelle de la commune et du département : niveaux de contribution au SAF ? La commune comme le département dispose d'une COFO. La COFOCOM ou COFODEP a compétence sur l'ensemble des ressources naturelles rurales (foncières, végétales, animales et hydrauliques) de la commune. Entre autres : elle apporte sa contribution au processus

d'élaboration du Schéma d'Aménagement Foncier de la Région (Décret n°97-008 : art.20 ; Arrêté n°98 /MDA du 25 nov. 2005: art. 2 à 11). Il est stipulé par ailleurs que « la conduite du processus de sécurisation (identification, délimitation, matérialisation et inscription au dossier rural) des ressources partagées (couloirs de passage, aires de pâturage, forêts, points d'eau, aires de repos des animaux, etc.) et du contrôle de leur mise en valeur » (Arrêté n°98 /MDA du 25 nov. 2005: art.11) incombent aussi à ces COFO. La commune ou le département est un palier de simple contribution au SAF.

L'échelle de la région : niveau d'élaboration et de mise en œuvre du SAF ?

La région est : d'une part, une circonscription administrative dirigée par le Gouverneur, représentant l'Etat ; et d'autre part, une collectivité territoriale dotée d'autonomie morale, financière et budgétaire. Selon l'interprétation courante des POGR, c'est le niveau où le SAF est élaboré et mise en œuvre, sur la base de l'équation «Région actuelle = ancien Département». Le SPR/CR, devenu organe délibérant est chargé d'appuyer le Secrétaire Permanent Régional à assurer, entre autres : la collecte, le traitement et conservation des données nécessaires à l'élaboration du Schéma d'Aménagement Foncier à l'échelle régionale ; l'élaboration du Schéma d'Aménagement Foncier (décret n°97-008 : art. 17 à 21 ; Arrêté n° 013 /MDA: art.8, 10).

L'élaboration et la mise en œuvre du SAF vont-elles se réaliser à échelle seulement ?

13. Dispositions relatives à l'élaboration du SAF et participation des acteurs

En reconstruisant le cheminement tracé par les POGR, les étapes d'élaboration seront :

La préparation des outils et diagnostics :

- 1) L'élaboration du SAF est placée sous l'autorité du gouverneur de la région (anciennement Préfet dans le texte) et du PCR par délégation ;
- 2) Le SAF est élaboré par le Secrétariat Permanent Régional (SPR), service technique spécialisé dans la gestion des ressources rurales, en liaison avec les collectivités territoriales et les Secrétariats permanents départementaux et municipaux du Code Rural et les COFO (POGR, art.124, al.1; art.12, al.2). Par Secrétariat Permanent Régional il faut entendre aussi l'organe de délibération de même nom (comparable à une COFO) qui assure l'appui et la coordination technique.
- 3) L'élaboration du SAF s'appuie sur des enquêtes publiques préalables et des études d'impact permettant l'intervention des populations rurales, de leurs représentants et des terroirs concernés par les aménagements à réaliser (POGR : art.128, art.43).

La formulation du document-cadre :

- 4) La formulation du contenu du SAF. Ce contenu, déterminé par les POGR concerne:
 - 41) Les domaines d'interventions du SAF au niveau de la région sont ceux du Code Rural. Il s'agit des ressources foncières, végétales, animales et hydrauliques :
 - les ressources foncières constituent l'ensemble des terres destinées à l'agriculture, à l'élevage, aux forêts ainsi qu'aux terres aménagées ou classées et terres vacantes ;

- les ressources végétales sont les ressources forestières, les pâturages et cultures ;
- les ressources animales comprennent l'ensemble des ressources destinées à l'élevage, les ressources de la faune, 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 (POCR : art.2 ; Textes sectoriels subséquents aux POCR).

42) L'organisation de l'espace rural et les normes d'utilisation des ressources naturelles rurales sont déterminées par les autorités compétentes en concertation avec les populations concernées (POCR, art.7) ;

43) L'application effective, au niveau régional, des droits définis par le Code Rural en matière d'aménagement des différents espaces fonciers rendus éligibles par la région.

La consolidation et validation du document-cadre :

- 5) Le projet de SAF proposé est soumis à l'avis des collectivités territoriales qui sont aujourd'hui les communes (conseil communal) et la région (conseil régional) ;
- 6) Le SAF validé par les collectivités territoriales est soumis au CNCR pour transmission à l'avis du CESOC (décret n°97-008/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997 portant organisation, attribution et fonctionnement des institutions chargées de l'application des principes d'orientation du Code Rural, art. 4) ;
- 7) Le SAF validé par le CESOC est soumis au CNCR pour avis, avant adoption par décret pris en Conseil des Ministres (POCR, art.129, al.1, décret n°97-008/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997 portant organisation, attribution et fonctionnement des institutions chargées de l'application des principes d'orientation du Code Rural, en ses articles 4).

14. Dispositions relatives à la mise en œuvre du SAF et participation des acteurs :

Au lieu d'étapes, la mise en œuvre fait l'objet de directives explicites ou implicites qu'on peut reconstruire comme suit:

- 1) **Elaborer et tenir un SAF** et les Dossiers ruraux afin de garantir les droits fonciers, d'assurer la gestion et le contrôle de la mise en valeur des richesses agricoles, sylvicoles et pastorales (POCR, art. 112, art.124, al.2 et 3) ;
- 2) **Assurer l'opérationnalisation des COFO** pour l'implantation du SAF: à travers leur renforcement, l'effectivité de leurs tâches d'application, l'effectivité d'offre de services d'aménagement foncier et cartographie, et d'offre d'inscription des droits fonciers au dossier rural (POCR : art.21) ;
- 3) **Assurer la répartition des espaces et rendre effectif l'aménagement foncier** dans tous les domaines déterminés les POCR, principalement : espaces pastoraux permanents et saisonniers ; espaces d'agriculture pluviale et irriguée, d'hydraulique

rurale et d'AHA ; espaces forestiers, fauniques et halieutiques ; espaces réservés, protégés, et de restauration. Les priorités devront être arbitrées par chaque région selon les spécificités de ses ressources. (POCR : art.2, 29, 40-43) ;

- 4) **Garantir la mise en œuvre du SAF par des mesures d'application :**
 - des pouvoirs de police rurale exercés par le maire, le préfet et le gouverneur, en collaboration avec les juridictions, dans leurs ressorts respectifs ;
 - des règlements fixés par les autorités de police rurale, les règles applicables à l'arbitrage préventif des rapports entre activités de pâturage et cultures ;
 - de la coordination et conciliation des droits des agriculteurs et des pasteurs
 - des autorisations administratives d'utilisation de l'espace et d'accès aux richesses agricoles, sylvicoles et pastorales (POCR : art.129, al.2 ; art. 113, 114) ;
- 5) **Associer obligatoirement les populations à la prise de décision et à la réalisation des travaux pour les équipements incorporés au sol (POCR : art.52) ;**
- 6) **Rendre le crédit agricole disponible pour les groupements ruraux et les producteurs, en organisant l'épargne pour le financement des activités d'aménagement foncier et de production rurale (POCR : 140 – 148).**

15. Régime juridique applicable au SAF et à l'aménagement des espaces fonciers.

Les droits et prescriptions fixés pour la sécurisation foncière et l'aménagement des terres sont déterminées par les POCR et différents textes sectoriels. Deux domaines fonciers caractérisent le statut des terres au Niger :

- les espaces partagés, espaces d'usage communautaire, commun ou collectif, qui relèvent du domaine foncier de l'Etat et des Collectivités Territoriales ;
- les propriétés privées des personnes physiques et des personnes morales.

A. Régime juridique des espaces agricoles. Ces espaces portent: des champs ou lopins de culture pluviale, propriétés de personnes ; les terres sous aménagement hydroagricole (AHA) qui « sont placées sous le régime de la propriété privée » des personnes physiques et morales, de droit privé ou public, y compris l'Etat et les Collectivités Territoriales (POCR, art.45).

L'aménagement des terres agricoles implique une obligation de mise en valeur. Au sens des POCR, tout ce qui s'unit au sol, naturellement ou artificiellement, les aménagements divers réalisés, s'incorporent à la propriété foncière (POCR, art. 16) dont la mise en valeur est une obligation ; à défaut son usage est transféré à un tiers, et le non-respect de cette obligation entraîne la perte de jouissance du fonds (POCR, art.17 à 21). A cet effet, l'utilisation de l'eau, la création ou l'usage d'ouvrages hydrauliques sont autorisés pour aménager des terres agricoles, et sont conçus pour se situer dans le « bassin hydrogéologique et hydrologique » pour « causer le minimum de perturbation au cycle hydrologique » (POCR, art.44). La mise en valeur des ressources naturelles rurales fait l'objet d'une réglementation spécifique pour assurer, sur le terrain, la mise en œuvre de l'AF (décret 97-06 du 10 jan. 1997).

B. Régime juridique des espaces pastoraux. Ces espaces sont « classés dans le domaine public de l'Etat ou des collectivités territoriales » (POCR, art. 25). Sont également utilisés comme espaces pastoraux « les terres vacantes... sur lesquelles aucune preuve d'un droit de propriété n'a pu être établie ; elles appartiennent à l'Etat ou à la collectivité décentralisée sur le territoire de laquelle elles se trouvent » (POCR, art.11). Dans les pratiques d'utilisation des espaces par les communautés, sont utilisées comme enclaves de pâturage, les terres restaurées par l'Etat (réservées, protégées, restaurées, en restauration ou dégradées : POCR, art. 40-42, 49, 61). Restaurées, elles peuvent être cédées, leur usage et gestion concédés aux personnes physiques ou morales, dont les groupements ruraux (POCR, art. 43, 49, 61).

L'aménagement des espaces pastoraux dont la répartition « est déterminée par le SAF dans les conditions prévues par la loi » (POCR, art. 29). Leur aménagement et sécurisation demandent de les inventorier, délimiter et borner. Sont distingués les : 1) espaces pastoraux d'usage commun; 2) droits ruraux pastoraux qui « appartiennent à une communauté » ; 3) droits ruraux pastoraux qui « appartiennent à un individu ». Tous ces droits s'inscrivent au Dossier Rural, pré-cadastre rural (POCR, art. 30, 43).

Les dispositions majeures sont celles de l'ordonnance 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme (art. 7 à 36, 54 à 61). Elle institue l'inventaire des espaces-ressources et leur inscription au Dossier Rural : elles doivent faire l'objet d'inventaire national par le SPN/CR ; un décret a été adopté pour assurer la mise en œuvre d'une partie de ces dispositions³. Par Arrêté n°10/MEL/SG/DL du 28 janvier 2016, est adopté un Guide national d'inventaire des espaces pastoraux et des ressources pastorales, outils qui servira aussi au SAF.

C. Régime juridique des forêts et aires fauniques. Elles sont réparties en « forêts domaniales » et « forêts privées ». Les forêts non appropriées et les forêts classées, les aires ou réserves de faune sont des « terres domaniales réservées », relevant du domaine de l'Etat et des CT; des droits « d'usage coutumier » peuvent s'exercer sur ces forêts avec des restrictions lorsqu'elles sont classées ou aménagées (POCR, art. 59 à 70).

L'aménagement forestier et faunique contribue à renforcer les réserves foncières. Les forêts sont des « terrains » couverts d'arbres, arbustes et autres végétaux, accessoires ou produits non agricoles (POCR, art.58). « Les aménagements forestiers » résultent « des travaux réalisés sur des terrains qualifiés par la loi de forêts », de terres à vocation agricole ou pastorale (travaux de régénération, reforestation, reboisement, agroforesterie). Les aménagements forestiers sont répartis en « aménagements sur terrains privés » et domaniaux (POCR, art. 58 à 89).

L'aménagement des terres du domaine public de l'Etat et des CT « sera réalisé après consultation et avec la participation des populations des terroirs concernés » (POCR, art. 40-43). L'aménagement d'espace forestier se réalise en réserve totale ou partielle, parc ou ranch d'élevage d'espèces fauniques, sur des terres domaniales ou privées, sur autorisation des autorités compétentes (POCR : art. 100 à 108). Ces dispositions sont consolidées et le régime de leur application fixés par la loi 98-56 sur l'environnement et la loi 2004-40 portant régime forestier. Le régime juridique forestier et sur l'environnement fixe les principes de gestion de l'environnement et des ressources naturelles et lutte contre la désertification (GERN/LCD).

³ Décret 2013-28 du 23/1/2013 déterminant les modalités pratiques de l'inventaire des espaces pastoraux et ressources pastorales.

Les «ressources forestières» sont déclarées des «richesses naturelles» classées en trois groupes (loi 2004-40 portant régime forestier : art. 1 à 7) :

- i) les forêts, terrains comportant des formations végétales non agricoles ;
- ii) les terres à vocation forestières et parcs agroforestiers;
- iii) les périmètres de restauration et reboisement.

Ces lois fixent une démarche de mise en œuvre :

La loi sur l'environnement se fixe des orientations pour élaborer et mettre en œuvre : des politiques de GERN/LCD (art. 12 à 14); le cadre et conditions de participation des populations à la GERN (art. 19 à 26); la planification, les instruments et outils de GERN/LCD (art. 27 à 30); le dispositif de financement de la GERN/LCD (art. 15 à 17); un dispositif d'évaluation environnementale (art. 35, 36 ; Ord. 97-01 du 10 janv. 1997, portant institutionnalisation des études d'impact sur l'environnement).

La loi forestière détermine la politique, les institutions et instruments de gestion des ressources forestières : ses principaux instruments seront les Plans d'Aménagement Forestiers qui doivent être intégrés aux Schémas d'Aménagement Fonciers (SAF), et déclinés en Opérations (art. 28 à 31).

D. Régime juridique des espaces et ressources hydrauliques. Ils font l'objet de droits et devoirs imputés aux personnes ; les POCR distinguent l'hydraulique agricole (AHA) et l'hydraulique pastorale, deux domaines d'usage de l'eau pour lesquels sont déterminées les conditions de création, d'aménagement, d'accès, d'utilisation, de modification d'ouvrages de mobilisation de l'eau.

L'aménagement des espaces hydrauliques et halieutiques est axé vers une gestion des ressources par des personnes privées. L'hydraulique rurale est constituée des aménagements hydroagricoles et d'hydraulique pastorale (POCR; art.44 à 57).

L'aménagement hydroagricole (AHA) se réalise par une personne publique ou privée, sur autorisation, avec un Plan Directeur d'Aménagement (POCR, art. 49).

L'aménagement de points d'eau ou infrastructure pastorale relève de l'initiative privée ou publique (Etat, CT), avec la consultation et/ou la participation des populations locales, et en tenant compte de l'accès et de l'usage des tiers et du cheptel (POCR, art. 50 à 57).

L'ordonnance 2010-09 portant code de l'eau et ses textes d'application viennent approfondir le régime relatif à l'aménagement des eaux. L'eau y est définie comme «un bien écologique, social et économique». Elle détermine : «les modalités de gestion des ressources en eau» ; «les conditions relatives à l'organisation de l'approvisionnement en eau des populations, du cheptel et des AHA», pour la pêche et la pisciculture.

Pour améliorer l'aménagement et la gestion du potentiel en eau, ce texte fixe un cadre institutionnel

(art.21 à 30), un cadre de financement (art. 36 à 41) ; un cadre de politique et de planification assorti des instruments et outils de mise en œuvre (Politique Nationale de l'Eau, Plan d'Action National des Gestion Intégrée des Ressources en Eau, Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux en rapport avec les Unités de Gestion de l'Eau physiquement identifiées sur l'ensemble du territoire national.

Elle fixe également des dispositions d'application (décrets de 2010 et 2011) : la nomenclature des aménagements, ouvrages et outils d'accès, utilisation et gestion des eaux ; les modalités et procédures afférentes ; les conditions de gestion privée et communautaire.

E. Régime juridique comparé des cadres de gestion de l'espace. Ces cadres sont : le Code Rural, le Code Général des Collectivités Territoriales, les textes sur le cadastre et l'immatriculation, les textes sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Par rapport au Code Rural, quelles sont les approches et les outils d'aménagement foncier utilisés par ces cadres et quels liens de cohérence peuvent contribuer à leur mise en œuvre ?

Régime juridique de l'aménagement rural. Parce qu'il légifère à la fois sur le foncier et les ressources naturelles rurales, le Code Rural s'avère en réalité un régime juridique de l'aménagement rural. Pour assurer l'aménagement des terres, il propose un Schéma d'Aménagement Foncier (SAF). En effet, dans les POCR, le SAF se définit comme un simple outil de gestion foncière (Section 2. De la gestion foncière), institué à la seule échelle territoriale du Département⁴ (aujourd'hui Région), loin des terres rivées aux terroirs.

Régime juridique du domaine foncier des Collectivités Territoriales et de l'Etat. Le Code Général des Collectivités Territoriale (CGCT, 2011)⁵ porte des précisions sur la répartition du domaine foncier entre Etat et CT (art. 281 à 290). Il fixe les compétences foncières «transférables» aux CT (art. 163 à 165, 300 à 303), visant les ressources foncières et naturelles rurales et à l'AF (art. 163-165). Au titre de leurs compétences foncières, les CT : participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des SAF, du dossier rural et du «cadastre communal» (art.300 à 3002) ; «*assurent la sécurisation, l'aménagement et la mise en valeur de leur domaine foncier propre*» (art.303) ; délibèrent sur «*le développement rural et l'environnement, les affaires économiques, les affaires foncières*» (art. 190-200).

En l'absence de texte portant un transfert effectif de domaines et compétences aux CT, le domaine foncier d'Etat reste, pour l'essentiel la propriété de l'Etat. Ce domaine foncier est géré :

- en première instance, par le Service National du Domaine et Cadastre, seul habilité à immatriculer les terres (au livre foncier national et au cadastre national) ;

⁴ En 1993, le territoire national était divisé, par le bas, en villages et tribus, en Cantons et Groupements (échelles de base de l'administration coutumière), en Communes (CT), en Arrondissements (CT et CA) et en Départements, circonscriptions administratives (CA) au sommet, directement sous l'Etat. Aujourd'hui, ce découpage se maintient à l'exception du Département érigé en Région (CA et CT), et de l'Arrondissement en Département (CA). Au SPN/CR, l'interprétation faite est que le SAF s'applique à présent à l'échelle de la Région, et non du Département actuel. C'est sur la base de cette interprétation que le présent rapport utilise la notion de SAF régional ou SAF de la Région.

⁵ MIS/DAR, DGDD (2011). Code Général des Collectivités Territoriales. Edition 2011, 196 p.

- en deuxième instance, par les institutions du Code Rural (COFO et leurs Secrétariats Permanents) chargées d'établir le Dossier Rural ; en fait, le dossier rural tient lieu de livre foncier rural et de pré-cadastre, sans que s'applique la logique structurelle sous-jacente, à savoir que toute procédure d'immatriculation exige la présentation d'un acte de la COFO du ressort territorial (rendant effective la mise en œuvre du pré-cadastrage).

Ces deux administrations fonctionnent sans aucune relation de coordination et de cohérence. Un des effets est que des terres rurales sont immatriculées sans avis ni concertation de la COFO du ressort territorial. Les activités d'immatriculation sont conduites sur la base d'un corpus⁶ de textes des années '60 à '70, parfois actualisées par les lois annuelles des finances et de fiscalité.

Les rapports structurels sont très faibles, entre les services en charge de l'immatriculation, du Code Rural, de l'urbanisme et de l'habitat, des frontières (Commission Nationale des Frontières et SP/CNF) et des limites des entités territoriales (Institut Géographique National), ou encore de l'aménagement du territoire (Schéma National et Schéma Régional d'AT).

Régime juridique de l'aménagement urbain et de l'aménagement du territoire. La loi 2013-28 du 12 juin 2013, fixant les principes fondamentaux de l'urbanisme et de l'aménagement urbain (art.84, 98, 99, 107) s'applique, non seulement aux villes et centres urbains, mais aussi « aux villages d'au moins quatre mille (4 000) habitants ».

L'on note que « l'autorisation de lotir est de la compétence exclusive du Ministre de l'Urbanisme » (à la fois ordonnateur et comptable d'un capital foncier relevant du domaine de l'Etat et des CT).

On retiendra de cette loi, en lien avec celle de l'aménagement du territoire, que l'urbanisme et l'aménagement urbain utilisent des outils, sans liens structurels forts entre eux et avec le SAF. Toutefois, le SAF et le SDAU sont énumérés comme outils de l'aménagement du territoire.

Outils de l'aménagement urbain	Outils d'aménagement du territoire
--------------------------------	------------------------------------

⁶ Corpus de textes à l'origine du cadastre et de l'immatriculation, actualisés par les lois annuelles des finances : Décret du 26 juil 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en AOF modifiant le décret du 26 juillet 1906, portant organisation du régime de la propriété foncière en AOF; Décret du 29 sept 1928 portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité en AOF et son arrêté du 24 novembre 1928; Ordonnance n°59-113/PCN du 11 juil 1959, portant réglementation des terres du domaine privé de la République du Niger ; Ordonnance 59.114/PCN du 11 juil 1959, réglementant les « permis urbains d'habiter » (PUH) et le « constat de mise en valeur » donnant droit à l'obtention d'un titre définitif de propriété ; Loi N° 61-30 du 19 juillet 1961 fixant la procédure de confirmation et d'expropriation des droits fonciers coutumiers ; Décret N° 71-33/MF/ASN du 16 fév 1971, portant transfert et cession d'immeubles au domaine public et privé des arrondissements, villes et communes.

<p>Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU)</p> <p>Schéma d'Urbanisme de Secteur (SUS) ;</p> <p>Plan Urbain de Référence (PUR) ;</p> <p>Croquis Directeur d'Urbanisme (CDU) ;</p> <p>Plans d'Occupation des Sols (POS) ;</p> <p>Règles et opérations d'aménagement foncier et d'aménagement d'urbanisme (aménagement concerté, lotissement, remembrement...) ;</p> <p>Outils de contrôle de l'utilisation du sol (certificat d'urbanisme, autorisation de lotir, arrêté d'affectation...).</p>	<p>Atlas national (AN);</p> <p>Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) ;</p> <p>Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT) ;</p> <p>Schéma des Zones (SDZ);</p> <p>Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) ;</p> <p>Schéma d'Aménagement Foncier (SAF).</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

La loi n°2001-32 du 31 déc. 2001 portant orientation de la Politique de l'Aménagement du Territoire (PAT) a pour objet «la structuration, l'occupation et l'utilisation du territoire national et de ses ressources ». A ce titre, « des réformes agro-foncières seront entreprises », avec « des opérations d'aménagement et de mise en valeur, en vue de l'exploitation rationnelle des ressources, d'assurer un accès équitable à la terre et une sécurité foncière aux producteurs ruraux » (art.11-13). Les « orientations du SNAT sont précisées et mises en œuvre par les schémas sectoriels, les schémas régionaux, les schémas de zones, les schémas directeurs d'urbanisme, les schémas de gestion des terroirs et les schémas d'Aménagement Foncier » (art.57). La PAT s'applique à « la gestion des ressources foncières » et l'occupation rationnelle de l'espace (art. 31 et 32). Bien que le SAF, document-cadre régional, soit désigné outil de mise en œuvre du SNAT, document-cadre national, l'articulation entre les deux schémas n'est pas établie. Est-il suggéré, par cette disposition juridique, un SAF national ?

2. Présentation du cadre institutionnel et opérationnel.

21. Description générale des institutions et structures en charge du SAF.

Les structures du Code Rural (institutions nationales et structures décentralisées) sont mises en place à tous les niveaux de l'administration territoriale pour mettre en œuvre le Code Rural et ses outils d'intervention ; elles sont donc chargées de l'élaboration et de la mise en œuvre du SAF, un des outils du Code Rural :

- au niveau national : le CNCR et son Bureau Exécutif, assistés d'un organe administratif le secrétariat permanent du Code Rural (SPCR), et d'un Comité Consultatif ;
- au niveau régional : le secrétariat permanent régional du Code Rural (SPR/CR) chargé notamment de l'élaboration du SAF et du suivi des Commissions foncières (COFO) ;
- au niveau départemental : la Commission foncière départementale (COFODEP), chargée de l'accompagnement des Commissions foncières (coordination de leurs activités, formation et suivi, appui-conseil) ;

- au niveau communal : la Commission foncière communale (COFOCOM) chargée de la tenue du Dossier rural, de la clarification des statuts et règles d'usage des espaces et ressources naturelles, de la sensibilisation des populations et du suivi des Cofob ;
- au niveau du village et/ou de la tribu : la Commission foncière de base (COFOB) chargée de l'établissement des actes de transaction, de l'identification des ressources partagées et du contrôle de la mise en valeur.

Les Commissions foncières, assistées par des Secrétariats Permanents, sont des instances collégiales regroupant tous les acteurs concernés par la gestion du foncier : autorités administratives et coutumières, services techniques et représentants des utilisateurs chargée de gérer les ressources foncières et naturelles de manière locale et concertée.

Les Secrétariats Permanents sont des structures administratives qui assistent les instances collégiales dans l'exécution de leurs missions.

22. Rôles des institutions et structures dans le processus du SAF.

Niveau terroir : COFOB et Secrétariat de la COFOB. Le terroir est le territoire d'une ou plusieurs «communautés coutumières» (village ou tribu), «intégrées dans l'organisation administrative». Dans les POGR, cette échelle est d'abord présentée comme le lieu où doit s'établir la preuve ou non de statut ou de propriété de la terre.

Le terroir est décrit dans les POGR comme la base des productions, le lieu de réalisation des concertations et consensus fondamentaux nécessaires au SAF (POGR : art. 9, 28, 43, 56).

En terme de préparation, la COFOB, où sont représentés les producteurs et les populations, assure à ce niveau la conduite du processus de sécurisation impliquant l'identification, la délimitation et la matérialisation des ressources partagées dont les couloirs de passage, les aires de pâturage, les forêts, les points d'eau, les aires de repos des animaux, etc.; la publicité foncière (l'arrêté n°98 /MDA du 25 novembre 2005: art. 11, 15 à 22).

Niveau commune et département: COFOCOM et SP, COFODEP et SP. La commune est une collectivité territoriale, dotée d'autonomie morale, financière et budgétaire. Sans être une circonscription administrative, c'est la cellule d'intervention de base pour l'Etat qui est représenté par le Maire. Le Département (ancien arrondissement) est une circonscription administrative. La commune comme le département dispose d'une COFO, assistée d'un Secrétariat Permanent. La COFODEP est présidée par le Préfet, et la COFOCOM par le maire représentant de l'Etat : elle comprend les représentants du conseil communal, des exploitants des ressources rurales, des femmes, des jeunes, et des chefs des STD. La COFOCOM ou COFODEP a compétence sur l'ensemble des ressources naturelles rurales (foncières, végétales, animales et hydrauliques) de la commune ou du département : elle apporte sa contribution au processus d'élaboration du Schéma d'Aménagement Foncier de la Région (Décret n°97-008/PRN : art.20 ; Arrêté n°98 /MDA du 25 nov. 2005: art. 2 à 11).

Niveau région : Secrétariat Permanent Régional du Code Rural (SPR/CR), Service Technique déconcentré de l'Etat et organe de délibération. La région est : d'une part, une circonscription administrative dirigée par le Gouverneur, représentant l'Etat ; et d'autre part, une

collectivité territoriale dotée d'autonomie morale, financière et budgétaire. C'est le niveau où le SAF est élaboré et mise en œuvre.

Le Secrétariat Permanent Régional est placé sous l'autorité du Gouverneur de la région et comprend les représentants des services techniques chargés de l'agriculture, de l'élevage, de l'environnement, de la faune, de la pêche et de la pisciculture, de l'hydraulique, du génie rural, de l'aménagement du territoire, du développement communautaire, du cadastre et des domaines, et toute personne conviée (Arrêté n°98 /MDA du 25 nov. 2005: art. 2-3)

Le SPR/CR, organe délibérant est chargé d'appuyer le Secrétaire Permanent Régional à assurer : la coordination et le contrôle de l'application et vulgarisation du Code Rural dans la Région ; la collecte, le traitement et conservation des données nécessaires à l'élaboration du Schéma d'Aménagement Foncier à l'échelle régionale ; l'élaboration du Schéma d'Aménagement Foncier ; l'archivage au niveau régional des fichiers et des dossiers fonciers ruraux de chaque département ; l'appui méthodologique, la coordination et la synthèse des activités des Secrétariats Permanents départementaux et communaux et la transmission des rapports au Secrétariat Permanent National ; la supervision, l'encadrement et la coordination des activités des commissions foncières départementales (décret n°97-008/PRN/ : art. 17 à 21).

3. Présentation sommaire des expériences capitalisées dans le cadre du SAF.

31. L'échelle du terroir : un SAF au niveau du territoire d'un village.

La région de Maradi abrite une expérience affinée en matière d'appropriation et de mise en œuvre du Code Rural à Dansaga (Département d'Aguié). En effet les populations du village, appuyées par «*International Land Coalition*» et le SP/COFODEP d'Aguié à travers le Projet PIPILDA, ont fait usage des dispositions du Code Rural pour identifier la problématique foncière de leur terroir, et poser les scénarios leur permettant de comprendre la répartition et les utilisations des terres. C'est une expérience phare en matière d'implantation de SAF à l'échelle d'un terroir. Elle peut être considérée comme une des voies d'élaboration et de mise en œuvre du SAF à la base, au titre d'un cadastrage par l'Etat ou la CT, par la communauté ou une structure privée de géomètres.

Les structures du Code Rural (SPR Maradi, COFODEP Aguié, COFOB Dansaga) ont contribué, dans le cadre du PIPILDA/ILC (Aguié) à l'expérience originale du projet pilote de cadastrage et sécurisation foncière du terroir de Dansaga (nord Aguié) des propriétés (champs individuels) et les rares espaces partagés restant. L'idée de l'expérience germe en 2007, suite à certains constats dans la zone: forte pression foncière; exploitations familiales fractionnées à moins de 2 ha; aggravation de l'insécurité alimentaire; poussée de stratégies de survie comme le salariat agricole local et l'exode; des terres concentrées entre les mains d'héritiers fonciers.

Les objectifs étaient: de construire une méthodologie d'appui à l'inventaire des terres et des propriétaires et/ou exploitants de terroir; d'établir un mécanisme souple permettant aux

populations d'obtenir un titre foncier ou attestation d'exploitation; et de reconstituer le cadastre de référence du terroir, montrant les dispositions des parcelles, par cartographie mentale participative présentant les droits individuels et collectifs exercés sur les terres.

A l'issue de cette opération Dansaga dispose aujourd'hui d'un cadastre du terroir, lu et commenté aisément dans leur langue (haoussa) par tous les villageois ayant participé à l'opération. Présentant fièrement la carte du terroir, le chef de village et des membres de la COFOB se sont succédés pour nous expliquer, en résumé, les données essentielles du SAF : Dan Saga est comme la majorité des villages de notre zone, avec des champs de petites surfaces et de rares espaces pour pâturage; nous avons dénombré quelques espaces collectifs et 1 272 champs pour 879 propriétaires et occupant 2 624ha (0,94 ha/champ) ; entre hommes et femmes, la répartition des propriétés est de 86% pour les hommes (soit 1.094 champs de vaste superficie) et 14% aux femmes (177 champs, en majorité de petite surface); entre groupes sociaux, la répartition des propriétés est de 1.147 champs (90%) propriétés des agriculteurs Haoussas ; 124 champs (10%) propriétés des éleveurs Peulhs ; les propriétés sont acquises soit par héritage pour 934 champs (74%), soit par achat pour 257 champs (20%), ou par donation pour 80 champs (6%); le coût moyen du titre foncier rural, établi, toutes charges intégrées, par champ, atteindrait 50 000 FCFA dont 18 000 FCFA à la charge du propriétaire et 32 000 CFA du projet.

32. L'échelle de la commune : un SAF au niveau du territoire de la commune.

En perspective du processus du SAF, et de toute action de développement local, au niveau communal, des expériences ont été capitalisées. On retiendra les résultats essentiels de :

- L'expérimentation relative à la participation dans les communes de Diffa et Zinder ;
- L'expérimentation de l'élaboration du SAF dans les communes de Téra et Diagourou dans la région de Tillabéri.

A. L'expérimentation relative à la participation dans les communes de Diffa et Zinder.

La région de Diffa a expérimenté le processus d'élaboration du SAF à travers l'organisation des « espaces de dialogue ». Il s'agit de cadres de concertation communaux regroupant des acteurs locaux, départementaux et régionaux pour débattre les problématiques liées à l'accès aux ressources naturelles, à la viabilité des systèmes de production et au foncier dans l'optique d'élaboration du SAF. Cinq communes de la région de Diffa Gueskérou (Département de Diffa), Foulatari, N'Guel Beyli, Goudoumaria et Mainé-Soroa (Département de Mainé-Soroa) avec l'appui du programme ZFD et l'implication des institutions décentralisées du Code Rural ont expérimenté ce processus. Comme résultats, ces expériences ont permis de : 1) répondre au besoin en communication réel des acteurs présents sur le terrain et faciliter les débats et les échanges entre eux ; 2) d'échanger sur des problématiques susceptibles d'être prises en compte dans un SAF, apprendre l'un de l'autre, faire passer des préoccupations et perceptions,

partager des visions futures de l'utilisation des espaces communaux ; 3) concrétiser l'application du Code Rural et l'idée du SAF en discutant des problématiques réelles ; 4) faciliter aux acteurs locaux la compréhension du concept et des enjeux d'un SAF ; 5) mieux comprendre les rôles respectifs des acteurs dans le processus d'élaboration de cet outil.

Dans la région de Zinder, l'expérience « espace de dialogue » visait à contribuer à la méthodologie d'élaboration de SAF et de ses outils. Il s'agissait à travers cette expérience de réfléchir sur comment garantir la prise en compte des préoccupations des acteurs ruraux dans les réflexions sur le SAF. Au vu de l'objectif de l'espace de dialogue d'appuyer l'élaboration d'une vision communale de la mise en valeur des ressources pour jeter ainsi les bases du SAF. Les discussions au sein des espaces de dialogue se sont concentrées sur les aspects de GRN, de gestion foncière, de vulgarisation des informations sur les textes du Code Rural. Toutefois le cadre de dialogue est ouvert pour tout autre thème jugé important pour la commune par les participants.

L'espace de dialogue de Zinder a permis : 1) une réelle participation des acteurs à la base dans les réflexions sur le SAF et la réalisation d'une compréhension de proximité des problématiques locales, des producteurs et leurs besoins ; 2) la cohérence des réflexions aux différents niveaux administratifs et sur une échelle plus vaste 3) l'adoption d'une logique de changement avisé des comportements (cerner certaines problématiques, s'approprier des connaissances, approfondir des thèmes) ; 4) le renforcement des capacités des structures du Code Rural, notamment, les COFOCOM et les COFOB, et à contribuer à leur émergence partout dans les communes ; 5) l'appropriation de la démarche de sécurisation des ressources par les populations.

B. L'expérimentation de la mise en place du SAF dans les communes de Tillabéri

Dans la région de Tillabéri, le processus SAF a été expérimenté à Téra et Diagourou, deux communes limitrophes. L'expérimentation s'est basée sur la conception et la réalisation d'une enquête publique dans la logique SAF. Dans le cas capitalisé de Diagourou, le processus d'élaboration du SAF est porté par la commune avec l'appui de la COFODEP, l'encadrement du Secrétariat Permanent National du Code Rural et le soutien des partenaires.

Tout au long du processus, des restitutions régulières ont été faites avec le Conseil Municipal afin de faciliter la compréhension du processus et d'obtenir l'adhésion des élus et d'un maximum d'acteurs impliqués dans le développement communal. Le document final élaboré dans la logique SAF a donc également été adopté par le conseil municipal et se caractérise donc par la légitimité de son contenu.

L'enquête publique, prescrite par les POCR, s'est déroulée en quatre étapes, objets de quatre publications :

- a) *Enquête publique dans la perspective du schéma d'aménagement foncier. Commune Rurale de Diagourou. Tome I : Consolidation des données.* Il ressort de cette étape que :

- Dans la commune de Diagourou, la dynamique foncière est de plus en plus préoccupante pour les générations futures. En effet, les principaux facteurs de production que sont la terre et les ressources en eau sont relativement menacés par la dégradation et la surexploitation.
 - Les résultats de l'enquête permettent de mieux comprendre les dynamiques des différentes pratiques et les liens qu'elles entretiennent entre elles. Elle pose les bases du processus de clarification consensuel des vocations des différents espaces et de la redéfinition des règles de mise en valeurs.
- b) *Enquête publique dans la perspective du schéma d'aménagement foncier. Commune Rurale de Diagourou. Tome II : Recueil Cartographique.* Cette étape a permis de réaliser et établir la faisabilité d'une cartographie fournie, donnant une représentation fidèle de la situation de référence de la commune en 6 unités de cartes :
- Cartes générales de la commune : carte de position et limites de la commune ; carte de localisation des villages administratifs ;
 - Cartes des dynamiques foncières : carte d'espaces de culture et jachère; carte de cultures de case; carte des types de propriétés; carte des transactions foncières;
 - Cartes des dynamiques agraires: carte des cultures irriguées; carte d'utilisation des productions; carte d'espaces et types d'élevage ; carte d'occupation des sols ;
 - Cartes des dynamiques sociales : carte de conflits liés aux animaux ; carte de conflits liés aux limites ; carte de conflits liés faire-valoir de champs (prêts...).
- c) *Enquête publique dans la perspective du schéma d'aménagement foncier. Commune Rurale de Diagourou. Tome III : Eléments de visions et axes d'interventions.* L'étape a permis de dégager des éléments de vision et d'axes de planification pour le SAF:
- Vision : améliorer la structuration de l'espace en vue de favoriser la productivité agropastorale ;
 - Axes : champs et environnement ; champs et sécurisation des ménages ; pratiques agricoles ; pratiques d'élevages ; autres pratiques ; conflits autour des champs et espaces pastoraux.
- d) *Enquête publique dans la perspective du schéma d'aménagement foncier. Commune Rurale de Diagourou. Tome IV : Annexes.* Ces annexes reflètent la démarche d'enquête et de diagnostic : Eléments de capitalisation de l'approche SAF à Téra et Diagourou ; TDR du travail de consolidation ; Guide d'animation d'enquête publique dans la logique du SAF ; Guide d'inventaire des pratiques rurales (éléments quantitatifs) ; Recommandations sur la collecte et analyse des données ; Documentation des cas de transhumance à Diagourou ; Rapport de l'enquête publique élaboré par la COFOCOM de Diagourou en novembre 2008 ; Rapport de l'atelier sur les visions de développement rural dans la commune de Diagourou.

Ce processus conduit de façon itérative, visait, pour l'essentiel, à : 1) tester la faisabilité et les limites de l'enquête publique ; 2) contribuer à la recherche des causes et solutions aux conflits fonciers, porte d'entrée pour élaborer les outils de communication et de sensibilisation acteurs de la commune ; 3) contribuer à doter les structures du Code Rural d'une expérience concrète de mise en œuvre de l'approche SAF au niveau local. Pour chaque étape d'enquête, des séances de travail définissent le contenu et modalités de mises en œuvre des activités. Les résultats sont amendés et validés par les conseils municipaux. Le processus s'est déroulé en quatre phases attelées au cheminement de l'enquête publique :

i) La phase de préparation des outils et méthodologie de collecte de données, a permis : (1) de disposer d'une feuille d'engagement des acteurs ; (2) d'élaborer et tester les fiches de collecte d'information sur les pratiques rurales ; (3) de déterminer les modalités de collecte.

ii) La phase de collecte des données a permis, auprès de 700 représentants des 70 villages que comptent les deux communes : (1) de collecter des données sur les pratiques rurales et leurs tendances ; (2) d'élaborer des cartes de ressources ; (3) de collecter les ébauches de visions. Cette phase de collecte a permis à certains acteurs communaux et départementaux de mieux connaître les pratiques des populations rurales dans leur zone d'intervention.

iii) La phase de traitement et mise en forme des données a permis : (1) de mettre en forme les données issues des enquêtes ; (2) d'élaborer des supports de communications cartographiques et littéraires. Cette phase a été une des plus longue et difficile du processus.

iv) La phase d'élaboration des visions et axes d'interventions, s'est faite à travers : (1) un atelier communal ; (2) la mise en relation des résultats de l'atelier communal et de l'enquête publique. Les résultats provisoires, ont été présentés par la COFOCOM au conseil municipal pour amendement et validation. Un acte de délibération a été pris à Diagourou, alors qu'à Téra le conseil étant dissous, en août 2009, la prise de l'acte n'a pas été possible.

134. L'échelle du département : un SAF au niveau du territoire du département (Madaoua)

Dans la région de Tahoua, un SIG régional intégrant les données en lien avec les ressources naturelles a été testé dans la perspective de collecte de données dans le cadre du SAF. Les données recueillies ont permis d'élaborer des cartes des ressources de certains départements. Aussi une carte régionale d'occupation des sols a été élaborée dans le cadre de ce processus, et la région a bénéficié d'un important matériel de cartographie dont un logiciel ARCGIS et des imprimantes (A3 et A0) pour l'édition des documents. Les résultats de ces travaux très techniques de cartographie, avec peu d'implication des acteurs, n'ont pas fait l'objet de validation.

Madaoua a été un département pilote dans le cadre de l'expérimentation du processus du SAF. Il s'agissait pour les partenaires (Union Européenne, GIZ, Coopération Belge), les autorités, le SPR/CR et le SP/COFODEP de prendre appui sur l'approche d'ingénierie sociale et des accords sociaux du PASSP (Coopération Belge) pour consolider le processus SAF amorcé à travers l'approche SIG. L'approche d'ingénierie sociale vise à réaliser des accords sociaux, établis entre les divers acteurs intéressés aux aménagements pastoraux sur : i) l'établissement de la situation de référence actuelle des ressources et espaces pastoraux, en identifiant tous

les espaces et ressources actuelles à partir des terroirs dont les données sont discutées et arbitrées en atelier au niveau communal ; ii) l'établissement de l'identification de la situation souhaitée en identifiant les besoins et sites d'aménagements pastoraux.

C'est au niveau du département que se fait, dans un forum, l'agrégation des données des communes, l'arbitrage, la priorisation et la sélection des besoins et sites. Le processus part des terroirs représentés au niveau des communes où se déroule un atelier sur les besoins. Les données connaissent un premier traitement et sont arbitrées au niveau du département qui programme les aménagements. L'arbitrage des besoins et programmations des départements se fait dans un atelier régional. En effet, les modèles d'implication des populations, d'identification et d'inventaire des ressources pastorales, de définition des besoins d'aménagement ont conquis l'enthousiasme des acteurs et des décideurs, au point d'en faire les outils d'élaboration du SAF, au moins pour l'inventaire des ressources foncières et naturelles.

Au niveau du département, à Madaoua, un « atelier des cadres de concertation pour l'identification des besoins en aménagements pastoraux s'est tenu à Madaoua du 23 au 26 juillet 2011 ». Par exemple, l'atelier a examiné les couloirs de transhumance et les points d'eau identifiés pour être aménagés, afin de rapprocher et agréger les données, de sélectionner, arbitrer et choisir les aménagements réalisables :

- a) *Le modèle relatif aux couloirs de transhumance.* Il fait, par commune, la synthèse départementale des besoins en aménagement identifiés de couloirs : le nom ou numéro des couloirs ; définition du trajet du couloir par les axes traversés ; besoins d'aménagement (identification précise, délimitation, balisage ou bornage...) ; justification / raisons de l'aménagement demandé ; programme d'aménagement sur 5 ans dans l'ordre de priorité retenu ;
- b) *Le modèle relatif aux points d'eau.* Il fait, par commune, la synthèse départementale des besoins en aménagement identifiés de points d'eau : désignation de l'espace / couloir dans lequel se situe le site du point d'eau ; désignation du type du point d'eau à aménager (mare permanente, mare semi-permanente, retenue d'eau, forage, puits...) ; nature de l'aménagement requis ; nombre et répartition retenus par commune ; programme d'aménagement sur 5 ans dans l'ordre de priorité retenu.

Les cadres de terrain estiment que cette approche d'inventaire des ressources et des besoins, la démarche et les modèles d'identification peuvent être, moyennant des modifications, utilisés pour les autres ressources et espaces ruraux (agricoles, forestiers et fauniques...).

Poursuivant ce processus, en 2013, la région de Tahoua s'est dotée d'une ébauche de plan d'action pour élaborer son SAF. Un atelier, tenu à Madaoua, s'est intéressé à tester la déclinaison du plan d'action du processus du niveau de la région à celui du département. Il s'est avéré que les préoccupations des acteurs du département et de la commune sont rarement prises en compte au niveau régional. La finalisation et la mise en œuvre du plan d'action de Tahoua se sont ralenties fauté de moyens financiers et techniques au niveau de la région.

33. L'échelle de la région : le SAF au niveau de la région, cas de Dosso.

L'étude de capitalisation des expériences d'aménagement foncier a montré que l'élaboration et la mise en œuvre du SAF passe par plusieurs phases théoriquement successives, mais qui, dans la pratique se réaliseront en même temps, pour certaines, par les mêmes ou différents acteurs :

- La phase de renforcement des structures d'élaboration et de mise en œuvre;
- La phase de préparation et de diagnostic visant à élaborer le SAF ;
- La phase d'élaboration et de validation du SAF ;
- La phase de mise en œuvre, suivi-évaluation et révision du SAF.

A Dosso, la capitalisation du processus a montré que la première activité a été de redynamiser le SPR/CR afin de conduire à bien le processus. Il a été institué des rencontres hebdomadaires appelées les « jeudi foncier », cadre d'échanges entre le SPR et les partenaires.

Le processus est placé sous l'autorité du Gouverneur, déléguant ses pouvoirs au Président du Conseil Régional. Un Comité Régional de Coordination de l'Elaboration du SAF (CRCE/SAF) a été mis en place par acte du Gouverneur⁷. A son tour, le Comité a mis en place une cellule pour la conduire technique du processus, le Comité Technique du CRCE/SAF. Aujourd'hui, dans le cadre du processus d'élaboration du SAF de Dosso, des résultats sont disponibles : 1) une feuille de route de l'élaboration du SAF d'ici 2015 et de son budget prévisionnel évalué à 510.092.150 FCFA, soit en moyenne, une enveloppe d'environ 10 millions par commune; 2) des outils d'information des populations sur le SAF (page volt, émissions radios) et l'organisation des missions sur toute la région ; 3) une stratégie de communication pour la région; 4) une étude de capitalisation réalisée sur la sécurisation foncière et la GRN; 5) des supports pour la collecte de données complémentaires aux résultats de l'étude.

Deux processus réalisés paraissent importants à capitaliser.

A. La communication dans le cadre de l'élaboration du SAF de Dosso.

Une Feuille de Route en dépliant a été produit comme outil de communication et présentation du SAF. Il rappelle les phases et contenus essentiels du guide d'élaboration⁸ à travers des approches particulières. Ainsi des définitions et objectifs du guide SAF sont fixés dans le dépliant comme « principes directeurs » d'élaboration :

- le SAF est conçu comme outil d'aide à la décision pour le développement local, outil d'analyse spatiale des problématiques, outil d'aménagement de l'espace en vue de la sécurisation foncière, outil de prévention de conflits entre les opérateurs ruraux.
- le contenu du SAF est centré sur trois thématiques : (1) les ressources naturelles (2) les pratiques de leur exploitation et (3) les problématiques liées à la gestion des espaces partagés ;

⁷ N° 92/G/DO du 12 décembre 2012 portant création, composition et attribution d'un comité régional de coordination de l'élaboration (CRCE) du Schéma d'Aménagement Foncier (SAF)

⁸ Guide d'élaboration du SAF de 2011

- le SAF procède de diagnostics des ressources et des pratiques (=une image actuelle de l'espace), et de perspectives d'utilisations futures de l'espace et de règles consensuelles d'utilisation des ressources à court, moyen et long termes (= une image future);
- Le SAF obéit à des approches basées sur des concertations populaires et des consensus aussi bien dans son élaboration, que dans sa mise en œuvre et son suivi-évaluation.

Dosso a également défini treize (13) « principes de réussite et de mise en œuvre » que sont :

- 1) Quatre-vingt-dix (90%) des préalables sont effectifs ;
- 2) Les membres du Comité Régional participent effectivement aux réunions et les échéances de la feuille de route sont respectées ;
- 3) La participation des populations au processus est forte et se manifeste par un engagement citoyen y compris interpellation des instances et organes du SAF ;
- 4) Les acteurs du pilotage sont capables de conduire le processus d'élaboration du SAF ;
- 5) Les acteurs du pilotage ont une parfaite connaissance des données à collecter ;
- 6) Toutes les données collectées sont de qualité ;
- 7) Le Comité régional de Concertation dispose d'un bon outil d'aide à la décision ;
- 8) Les données collectées et validées sont sécurisées et accessibles ;
- 9) La vision régionale reflète les aspirations des différents acteurs et composantes territoriales ayant participé à sa définition ;
- 10) Un scénario d'aménagement adapté est pris en connaissance de tous les enjeux et défis à relever avec la participation effective des dépositaires d'enjeux ;
- 11) un décret d'approbation du SAF régional est pris et le SAF est popularisé ;
- 12) Les activités de mise en œuvre sont programmées et réalisées aux échelles régionale et communale;
- 13) Les échéances du SAF sont respectées et le document du SAF actualisé.

L'analyse de ces principes montre une réelle volonté de mieux guider un processus, participatif et itératif, impliquant tous les acteurs. Cela aboutit d'abord à l'élaboration et mise en œuvre d'un plan de communication.

Le plan de communication a permis le développement des capacités des animateurs du processus en matière de communication et mobilisation sociale pour le SAF.

Un des produits essentiels de ce processus est la réalisation d'un guide de sensibilisation (page volt) pour l'animation et la mobilisation sociale. Le pilotage technique repose sur les cadres des STD et des projets, sous l'égide du SPN/CR et du SPRCR. Le financement provient essentiellement des PTF.

B. Le processus de collecte de données et diagnostic.

Cet exercice a été conduit par une cellule du Département de Géographie (GEOCONSEIL) de l'Université de Niamey au niveau des départements et communes, sur au moins les vingt (20) dernières années. Il a permis d'aboutir aux résultats suivants :

Produits du diagnostic : i) l'analyse scientifique et la sécurisation des informations relatives au foncier et à la GRN ; ii) l'intégration des informations à caractère géographique au sein d'un

Système d'information Géographique (SIG) ; iii) la création d'un dossier rural électronique pour le niveau régional et départemental.

Outils issus du diagnostic : 1) un répertoire numérique et des résumés synthétiques de l'ensemble des documents en matière du foncier et des ressources naturelles sur la région; 2) un inventaire exhaustif des ressources agro-sylvo-pastorales à l'échelle communale ; 3) un inventaire exhaustif de toutes les transactions foncières effectuées à l'échelle communales par les différentes structures du code rural ; 4) des cartes d'occupation des sols, de localisation des ressources agro-sylvo-pastorales et d'infrastructures hydrauliques dont les coordonnées sont disponibles ; 5) deux bases de données pour faciliter l'archivage, la consultation et la gestion de la documentation ainsi que les actes des transactions foncières.

Constitution de groupes de travail pour élaborer un livre-blanc :

Les groupes de travail sont constitués pour l'appropriation du diagnostic, et la collecte de données complémentaires pour élaborer un livre-blanc :

Groupe 1 : Espaces-ressources à vocation essentiellement agricole + fleuve : Terres irriguées publiques, Terres irriguées privées, Fleuve Niger, Autres terres agricoles (y compris jachères)

Groupe 2 : Espaces-ressources à vocation essentiellement pastorale + mares : Aires pastorales (y inclus aires de séjour), Couloirs passage animaux, Mares, Collines

Groupe 3 : Espaces-ressources de protection environnementale + écosystèmes particuliers (Dallols) : Forêts classées, Forêts protégées, Sites RAMSAR, Dallols, Rôneraies.

Définition d'une démarche d'inventaire en deux étapes :

Etape 1 : Inventaire des espaces /ressources.

- Commencer par définir le niveau de détail dans la collecte des données (p.e, va-t-on répertorier les mares ne gardant pas d'eau, un à 3 mois après la saison des pluies, etc.).
- Spécifier à quel niveau ces données seront collectées avec quel(s) acteur(s) sont à impliquer et/ou consulter (NB. Ne pas oublier de notifier comment on entend trianguler pour assurer une fiabilité des données et informations recueillies!).
- Définir la manière dont on va localiser l'espace/ressource (par exemple pour une aire - utilisation d'un GPS et prise de coordonnées sous forme de polygone à prendre tous les 100m suivant les principaux contours de l'espace/ressource, etc.).
- Dire et justifier la période propice de collecte des données et infos mais aussi préciser si toutes les données et infos pertinentes peuvent être collectées à la même période ou s'il y a lieu d'envisager une autre période pour compléter.
- Répertorier le ou les outils à utiliser dans la collecte des données et/ou infos en gardant en ligne de mire que le SAF exige des données et infos sur (i) l'espace/ressource (ii) les pratiques et règles d'exploitation ;(iii) les problématiques liées à sa gestion territoriale.

Etape 2 : Elaboration et utilisation des outils de collecte des données :

- Décrire la procédure d'utilisation de chacun des outils proposés/retenus (p.e, si outil sous forme de tableau – préciser par rapport à chaque colonne ou ligne spécifiquement l'objet/objectif, la nature et qualité de la donnée/info à collecter, etc. (NB. Un guide d'utilisation d'un outil inclut aussi le guide d'entretien).
- Pour les données/infos à collecter en entretien, élaborer le guide d'entretien en spécifiant les

cibles (acteurs à rencontrer : individu/groupe) et principales questions.

- Proposer pour chaque outil la procédure d'agrégation des données ou infos recueillies (outil d'analyse et/ou de synthèse).

4. Analyse du cadre juridique, institutionnel et opérationnel du SAF

41. Analyse du cadre juridique

411. Forces et opportunités du régime juridique relatif au SAF

Le Niger dispose d'un cadre juridique fondateur d'un zonage foncier du territoire national conçu en rapport avec la répartition climatique des potentialités en ressources naturelles et de l'évolution des capacités potentielles de leur exploitation durable.

Dès le début de la décennie 1980, le Niger a en effet engagé des réflexions sectorielles et multisectorielles pour explorer les voies de développement rural. Elles aboutirent en 1992 à l'adoption, par le Gouvernement, d'un document de politique, les «Principes Directeurs d'une Politique de Développement Rural pour le Niger » qui ordonne l'institution d'un Code Rural.

Le cadre de conception est précisé par ce texte fondateur en ces termes :

« L'option nationale prioritaire est l'adoption et la mise en application du Code Rural et de ses textes complémentaires couvrant l'ensemble des droits de propriété, d'usage et de gestion des ressources naturelles, ainsi que les conditions de sécurisation de l'investissement dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la foresterie ».

C'est dans cette optique que le droit nigérien intègre le régime juridique des terres dans celui des ressources naturelles. Il ne consacre pas de distinction nette entre le régime des ressources foncières et des autres ressources naturelles (Constitution de 2010 : art. 28, 100, 148-149). Il apparaît dans ces textes fondamentaux que le zonage foncier général du pays, la création et le classement d'aires forestières, fauniques ou pastorales entraînent dans le cadre d'une politique de constitution de réserves foncières stratégiques.

En effet, dans le domaine de la loi, le texte fondamental disposant du régime foncier rural est l'ordonnance 93-015 fixant les Principes d'Orientation du Code Rural (POCR) et ses textes complémentaires (recueil dénommé Code Rural). Progressivement, le Code Rural est censé prendre en charge dans sa codification, l'ensemble des textes portant organisation foncière rurale. Cependant la codification du Code Rural n'est nulle part en train d'être réalisée.

Intégrées aux corpus des textes du Code Rural, les lois 61-05 du 26 mai 1961 et 61-06 du 27 mai 1961 organisent le territoire national en deux vastes zones.

Une zone agricole au sud, est réservée à l'agriculture ; cette vocation de la zone demeure sans exclure l'élevage (sédentaire ou mobile, selon les saisons). C'est aussi une zone agro-pastorale.

Une zone pastorale au nord, est exclusivement réservée à l'élevage, définie par une ligne dite « limite Nord des cultures »; dans cette zone, la partie sahélienne est érigée en zone de modernisation pastorale⁹.

L'aménagement stratégique des terres du territoire national en deux zones, agricole et pastorale, est confirmé et renforcé par l'ordonnance 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme. Elle dispose que « la limite Nord des cultures » reste applicable, et la zone pastorale sera actualisée et « précisée à l'aide de coordonnées géo-référencées » (art. 7), une matérialisation pour tenir compte de la décentralisation et des changements climatiques.

Cette ordonnance confirme et renforce le statut de la zone pastorale comme « domaine public de l'Etat ou des collectivités territoriales » (art. 54). Elle ouvre aussi la possibilité de créer des « réserves stratégiques de pâturage » et de « développement pastoral » (art.13).

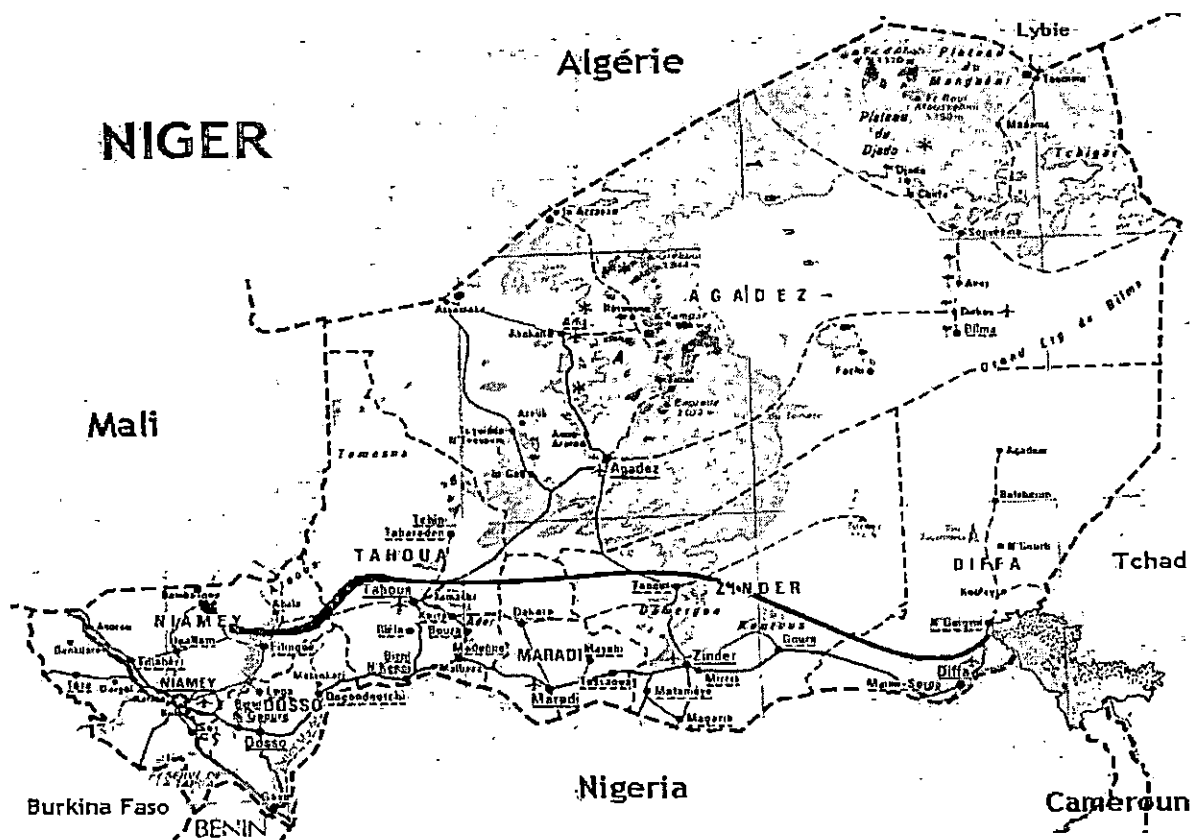


Figure 3. Carte du zonage foncier du territoire national : limite nord des cultures

⁹ Des secteurs géographiques sont retenus à cette fin pour des opérations pilotes : des sites pastoraux et des ranchs comme Toukounouss et Ikrafane (Tillabéri), Fako (Marari), Bathé (Zinder), Ibéceten, (Tahoua), Sayam (Diffa).

L'ordonnance relative au pastoralisme réitère l'interdiction de tout aménagement agricole et de toute forme de concession rurale, même à des fins d'élevage dans la zone pastorale, classée au surplus dans le domaine public de l'Etat. Toutefois l'Etat va concéder que « *les aménagements réalisés par l'Etat avec l'accord des populations locales* » ainsi que « *les aménagements déjà réalisés dans cette zone par les personnes publiques ou privées peuvent être maintenus après une évaluation de leur impact sur les ressources pastorales et leur conformité à la loi* » (art. 8, 9).

De même, au niveau de la zone agricole, l'Etat institue, « *pour prendre en compte la nécessité d'une bonne intégration entre l'agriculture et l'élevage, un système de fermeture et de libération des champs de culture pluviale en zone agricole* » (ordonnance 2010-29, Art. 34). Ces zones agricoles deviennent ainsi des espaces pastoraux saisonniers.

L'on note une constance du régime juridique fondamental du pays en matière de zonage foncier du territoire national, ce qui est un atout pour la planification du développement et de l'aménagement du territoire.

L'examen du corpus juridique relatif à l'aménagement foncier est favorable à l'implantation du SAF. Au plan des droits fonciers, la propriété privée est la règle ; elle s'acquiert, soit par la coutume, soit par le droit moderne (Cf. art. 8). La propriété est collective (loi 61-30 : art.11-14) ou individuelle (loi 61-30, art.15-23). La propriété foncière rurale s'acquiert par la confirmation d'un droit coutumier, par « *l'attribution à titre définitif de la terre à une personne par l'autorité coutumière compétente* », ou « *tout autre mode d'acquisition prévu par les coutumes* » (POCR, art.9). Les divers droits d'accès, d'usage, transfert ou mutation, transmission et modification des droits sont reconnus.

Ces acquis, favorables au SAF, contribuent à éclairer les voies et moyens de son élaboration en particulier. En effet, en majorité, les dispositions juridiques relatives au SAF portent sur son élaboration, d'où une démarche bien encadrée dans ce domaine. Bien que les textes soient moins disant en ce qui concerne le « contenu », les dispositions qui répartissent les terres selon les ressources qu'elles portent sont des indications permettant de documenter le contenu du SAF (POCR : art.1, 2, 7).

L'échelle territoriale retenue, la région, dispose des capacités nécessaires à l'élaboration et la mise en œuvre du SAF. Au niveau terroir, commune et département il est produit, à chacune de ces échelles, un Document de Contribution au SAF, selon la traduction pratique des dispositions des textes d'application des POCR (Décret n°97-008 : art.20 ; Arrêté n°98 /MDA du 25 nov. 2005: art. 2 à 11).

Les dispositions relatives à l'élaboration du SAF et de participation des acteurs à cette phase sont assez bien décrites par les POCR. L'intérêt des éclairages apportés par le régime juridique de l'élaboration du SAF, c'est de faciliter la conception et l'application d'une feuille de route pour les processus, sans exclure un plan d'action pour les périodes d'élaboration et mise en œuvre.

Les quelques aspects des dispositions juridiques touchant la mise en œuvre du SAF sont pratiquement indissociables de celles portant sur la participation des populations et des divers

acteurs. A l'instar de l'élaboration, les dispositions relatives à la mise en œuvre du SAF sont associées à celles sur la participation des populations et des divers acteurs. De nombreuses dispositions des POGR incitent la participation, l'implication et inclusion des populations, des femmes et des jeunes, ainsi que leur organisation à l'effet de développer la concertation et le consensus, à partir de la base.

Le régime juridique des ressources et espaces sectoriels apporte des précisions quant aux droits d'accès et d'exploitation des richesses naturelles du monde rural. Des textes¹⁰ subséquents aux POGR, comme la loi 98-56 sur l'environnement et la loi 2004-40 portant régime forestier sont venus améliorer le sens, les conditions, modalités et instruments de mise en œuvre de mesures antérieures. Assez fournis en règlements opérationnels, les textes sectoriels permettront de mieux documenter le contenu du SAF, c'est-à-dire ses objets, objectifs et finalités d'intervention. Ceci est confirmé par les champs d'application du SAF rendus plus explicites dans ce régime juridique. Son implantation visera les espaces communautaires partagés et les espaces portant les propriétés où s'effectue l'agriculture familiale, tous espaces dont les besoins de développement justifient les programmes de l'Etat et des collectivités territoriales en matière de développement agricole. Les procédures visant ce but sont décrites dans ce régime juridique où les droits et prescriptions organisent les modes d'exploitation des espaces ruraux, en fonction des droits légitimes déjà exercés, soit par les communautés, soit par les personnes physiques, par l'Etat ou les CT. La compréhension des distinctions et des effets de ces droits et prescriptions est nécessaire pour élaborer le SAF et le mettre en œuvre. En effet, dans le contexte de référence actuel, c'est sous l'angle de cette répartition des droits sur les espaces-ressources que se déroule l'aménagement foncier.

412. Faiblesses du régime juridique relatif au SAF

Aucun des textes du corpus juridique relatif au SAF ne présente, en lui, ni une démarche cohérente et structurée de l'élaboration du SAF, ni une démarche de mise en œuvre du SAF à travers des phases et/ou des étapes bien définies. Les diverses dispositions touchant l'élaboration et la mise en œuvre du SAF sont éparpillées dans divers textes d'ordre législatif comme réglementaire. Lorsque ces dispositions sont énoncées, les prescriptions restent générales ou vagues, et donc difficiles à rendre applicables. C'est probablement une des difficultés majeures rencontrées par les régions pour avancer dans le processus SAF.

Les champs d'application du SAF laissent entrevoir un malaise qui domine le régime foncier nigérien, l'absence de clarification relative au domaine foncier. Le régime juridique foncier peine à définir et distinguer clairement :

- le domaine foncier de l'Etat (immatriculé au nom de l'Etat, position, superficie et consistance déterminées) ;
- le domaine foncier des Collectivités Territoriales¹² (immatriculé au nom de l'Etat, position, superficie et consistance déterminées) ;
- le domaine foncier des particuliers (propriétés de personnes physiques et morales, inscrites).

Un des handicaps clefs de l'élaboration et de la mise en œuvre du SAF, mais aussi de l'application du Code Rural, émane de la confusion qui règne entre le domaine foncier de l'Etat

¹⁰ SPN/CR. Code Rural. Recueil des textes, 2013 : 6.

et des CT. Sur ces domaines, considérés espaces et ressources partagés, s'exercent des droits d'usage, d'utilisation ou d'exploitation de tiers et des communautés. Sur ces mêmes espaces, l'Etat accorde des actes fonciers d'accès et d'appropriation (COFO / Dossier Rural) ou des titres de propriété (Service du Domaine et Cadastre).

De cette problématique découle également les difficultés d'énoncer clairement la nature et le contenu du document cadre que constitue le SAF dans les POCR où cela est plus implicite qu'explicite. Sont implicites la nécessité de conduire un diagnostic de la situation de référence à travers la notion « enquête publique préalable » (POCR : art. 128) et la volonté de procéder à un diagnostic prospectif à la lecture du concept « études d'impacts » (POCR : art. 128). Ce sont autant de difficultés pour planifier la mise en œuvre du Code Rural et du SAF.

Une autre difficulté réside dans l'absence de cohérences entre le Code Rural et les textes sectoriels subséquents portant sur les régimes juridiques des espaces-ressources et leur exploitation, ou encore sur le régime de sécurisation foncière, entre les différentes administrations en charge de la gouvernance et de la gestion du foncier.

Relativement aux faiblesses et aux risques liés au régime juridique du SAF, force est de rappeler les conclusions de l'étude de bilan de 20 ans de mise en œuvre du Code Rural et de l'étude capitalisation des expériences d'aménagement foncier. En effet, faut-il le rappeler, les textes législatifs et réglementaires régissant l'aménagement foncier existant, étoffés et portent à la fois sur les terres, que sur les ressources naturelles, mais ils sont épars, à défaut d'une codification efficace du Code Rural. Le diagnostic du dispositif juridique dévoile aussi des lacunes en matière de droit foncier et une absence de cohérence normative grevant l'autorité du texte fondamental (les POCR); des insuffisances conceptuelles sources d'interprétations plurielles des textes, des lacunes ou vides juridiques quant aux indications précises destinées à faciliter l'aménagement foncier ; toutes choses qui entravent sa mise en œuvre, notamment l'application de certaines dispositions sur le terrain, et expliquent en partie les difficultés affectant l'opérationnalisation du SAF.

Parmi les risques, les plus pesants, et qu'il serait urgent de lever, ce sont : pour les populations rurales, l'ignorance, la méconnaissance ou l'accessibilité des textes ; pour les structures du Code Rural, l'absence ou la léthargie des COFOB qui ne se servent pas de l'opportunité qu'elles ont d'impliquer les agents de l'Etat, d'agents du secteur public ou privé en retraite résidents au niveau du terroir. Les dysfonctionnements des institutions du Code Rural peuvent freiner et handicaper l'application du régime juridique relatif au SAF

42. Analyse du cadre institutionnel et opérationnel

421. Forces et opportunités

L'élaboration et la mise en œuvre du SAF est confiée à des institutions spécialement créées à cet effet, les commissions foncières.

Au niveau national, ces institutions sont placées sous l'autorité d'un organe central de décision, de pilotage, d'orientation, d'impulsion et de contrôle du processus de mise en œuvre, le Comité National du Code Rural (CNCR) composé d'une dizaine de membres du gouvernement. Les fonctions exécutives et de gestion administrative du processus sont assurées par le Bureau Exécutif (deux ministres) et le Secrétariat Permanent National, devant assurer le rôle de cheville ouvrière de la mise en œuvre. Cette situation favorise le pilotage politique et technique du SAF par les institutions nationales.

Les COFO instituées¹¹, à chaque échelle territoriale, sont des collèges multi-acteurs et pluridisciplinaires de représentants élus ou cooptés (représentants des organisations des populations, de producteurs ou utilisateurs et acteurs locaux) appuyées au plan de leur administration d'un secrétariat exécutif dénommé Secrétariat Permanent (SP). Toutes Les COFO, y compris les COFOB, sont habilitées à s'ouvrir à diverses ressources compétentes.

Au niveau du terroir, la COFOB (COFO de Base) est appuyée par un Secrétaire recruté parmi les lettrés de la Communauté. A défaut la COFOB peut faire appel aux agents de l'Etat ou retraités de la commune en service ou résidents au niveau du terroir. Cette opportunité pourrait permettre de renforcer et diversifier la COFOB en ressources humaines. Au niveau de la commune, la COFOCOM (COFO Communale), appuyée par un Secrétariat Permanent, géré par un Secrétaire Permanent désigné par le Conseil communal : le SG de la commune est désigné de droit ; à défaut il est fait appel à tout cadre compétent. Au niveau du département la COFODEP (COFO Départementale) est appuyée par un Secrétaire Permanent élu ou coopté parmi les membres de la COFODEP. Au niveau de la Région, le Secrétariat Permanent Régional est un collège de représentants des STD intervenant dans le secteur rural. De fait, il assure à ce niveau les fonctions de COFO. Il est appuyé par un Secrétaire Permanent Régional (sont dénommés Secrétariats Permanents, à la fois, le collège et la structure qui l'appuie). Au niveau régional, la responsabilité de l'élaboration des SAF, prévu par les articles 127 à 129 des POGR, est confiée aux Secrétariats Permanents des Régions, cadres de haut niveau de l'Etat. Les commissions foncières (COFO) départementales, communales disposent également de cadres de haut niveau ou de niveau moyen. A l'exception des COFOB, au plan des attributions, ces COFO disposent aussi de pouvoirs de décision importants, en matière de reconnaissance, établissement ou confirmation des droits fonciers, et de contrôle de la mise en valeur des terres.

Aujourd'hui, à l'exception des COFOB, les structures de région et les COFO de département et de commune sont presque toutes installées dans toutes les régions.

La composition des structures du Code Rural dévoile qu'elles disposent de ressources humaines compétentes, aptes à prendre en charge le SAF à tous les niveaux. Dans toutes les régions, la majorité des COFOB ne sont pas installées, et celles installées ne sont pas fonctionnelles. De même, en majorité, les COFOCOM installées ne sont ni fonctionnelles ni opérationnelles. Les meilleures capacités techniques et opérationnelles se trouvent au niveau des COFODEP et du SPR/CR.

¹¹ Les textes instituant ces structures sont : L'ordonnance 93-15 du 2 mars 1993, fixant les POGR (art. 109 à 126) ; le décret N° 97-008 du 10 janv. 1997 portant organisation, attributions et fonctionnement des institutions chargées de l'application des POGR ; le Décret 97-367 du 2 oct. 1997, déterminant les modalités d'inscription des droits au Dossier rural ; l'arrêté 98 du 25 novembre 2005 portant organisations, attributions et modalités de fonctionnement des COFO des Communes, Villages et Tribus.

422. Faiblesses et risques

Globalement, les études récentes montrent qu'à l'épreuve de la réalité, l'état de fonctionnalité et les capacités techniques comme humaines du dispositif institutionnel (SP, COFO) sont en-deçà des attentes alors que de leurs capacités opérationnelles dépendra l'implantation du SAF.

Au niveau terroir, l'aménagement des terres et des ressources à la base passera par l'élaboration d'un document consensuel d'AF de base. Or, le diagnostic de la Commission Foncière de Base qui aura la charge de cette élaboration a révélé que sa composition et ses attributions en matière d'AF sont insuffisantes, notamment, pour encadrer certaines activités nécessaires à l'amélioration de son rôle de pilotage et de ses capacités à élaborer le document d'AF en ce qui concerne le terroir. Dans cette optique, il faut déplorer les lacunes suivantes :

- L'absence de recours de la COFOB à l'Assemblée Villageoise qu'il est possible de tenir publiquement sur place pour légitimer davantage l'orientation et les activités du SAF;
- La non intégration à la composition de la COFOB des agents de développement et de services publics de base présents au village (éducation, santé, agriculture, élevage, développement communautaire), les élus locaux ou retraités résidents ;
- L'activation et la valorisation des capacités d'information et de formation au niveau du village pour mieux participer, diagnostiquer et analyser des activités entrant dans le cadre du SAF au niveau du terroir ;
- L'absence d'attributions formelles permettant à la COFOB de jouer pleinement son rôle de pilotage et de prise en charge des activités nécessaires à la production d'un document d'aménagement foncier du terroir.

Au niveau de la commune et du département. Les Commissions Foncières Communales, qui auront en charge l'élaboration du Document d'AF sont diagnostiquées comme des organes peu opérationnels. Au regard du diagnostic, les lacunes les plus importantes en matière de SAF sont:

- L'absence d'attributions formelles permettant l'élaboration et la soumission des dossiers spécifiques d'AF de la commune dont l'importance doit requérir la décision du Conseil Communal (changement de vocation des terres, redevances foncières, délocalisation et réinstallation de population, transfert de ressources foncières domaniales) ;
- L'absence d'attributions formelles permettant l'élaboration et la soumission au Conseil Communal des dossiers spécifiques d'aménagement foncier qui seront délibérés dans le cadre des rencontres intercommunales en matière de GRN ;
- L'absence d'attributions formelles permettant l'élaboration et la soumission du document communal contributif au SAF ;
- L'absence d'attributions formelles permettant l'élaboration du plan d'action pour la mise en œuvre du document communal d'AF.

Niveau département se posent aux COFODEP les mêmes problèmes rencontrés par les COFOCOM. Le diagnostic des structures du Code Rural dévoile que les attributions de la COFODEP sont insuffisantes pour permettre à la structure de jouer valablement son rôle en matière d'AF. En effet, on note l'absence d'attributions, et parfois de compétences relatives à : l'appui technique et méthodologique que la Cofodep apportera aux Cofocom et COFOB; l'agrégation des données des communes par la Cofodep.

Au niveau de la région, en matière d'aménagement foncier, on sait que l'élaboration du SAF est la principale attribution du SPR/CR. L'ordonnance 93-015 et les textes réglementaires sont unanimes sur cette question. Toutefois, de ces différents textes, il ressort : 1) une absence de précision dans l'articulation entre le SPR et les autres niveaux du Code Rural ; 2) la non prise en compte des COFO en tant que collèges dans le processus ; 3) la réalisation de certaines activités de terrain par le SPR alors qu'elles auraient été plus pertinentes au niveau départemental ou communal local ; 4) la non prise en compte des spécificités interrégionales et frontalières ; 5) le caractère très descriptif du SAF car ne présentant aucune vision future de l'AF.

Au niveau national, les rôles de portage politique et d'impulsion technique, qui relèvent respectivement du CNCR et du SPN/CR sont mal exercés selon les conclusions des études précédentes. En principe, en vertu de la transversalité de l'AF, les institutions du Code Rural doivent travailler, au niveau national comme sur le terrain, en collaboration avec toutes les différentes structures concernées par le foncier et installées sur la base des dispositions des textes sectoriels (environnement, hydraulique, élevage, pêche et faune, urbanisme, aménagement du territoire, décentralisation). Cette collaboration n'est impulsée ni soutenue nulle part. Une conséquence est le désintéressement des responsables régionaux, départementaux et communaux des STD qui sont de plus en plus représentés dans les réunions des COFO par des agents peu qualifiés.

Parmi les faiblesses et les risques rencontrés par les institutions du Code Rural, à tous les niveaux, et qui auront des incidences sur le processus du SAF, on retiendra :

- 1) les limites de la définition du statut des terres rurales : par exemple, absence de détermination du statut et règles d'utilisation des espaces avant leur aménagement par l'Etat ;
- 2) la faible effectivité des systèmes, des règles et outils de sécurisation foncière, de prévention et de gestion ou de règlement des conflits liés au foncier et aux ressources naturelles ;
- 3) l'absence de voies et moyens juridiques, ou leur faible application pour les règles qui existent, entre les mains des institutions du Code Rural, pour lutter contre la tendance aux lotissements privés anarchiques, à l'acquisition et à la concentration de terres entre les mains de personnes privées, soit au titre de l'agro-business ou aux fins de spéculations foncières ;
- 4) le manque d'instruments de régulation du marché foncier et d'outils adaptés de fiscalisation des terres rurales, et leur intégration dans l'économie et le régime budgétaire des collectivités territoriales ;
- 5) le dispositif relatif au SAF n'apporte aucune disposition pour répondre à l'absence de politique publique de mobilisation de l'eau en faveur des exploitations familiales afin que les agriculteurs aient la possibilité de produire 12 mois/12 mois au lieu de 3 à 4 mois.

Ces limites interpellent la vision que se donnent les acteurs au sujet de ce qu'il faut faire réellement sur le terrain.

Quels seront les opérations à mener sur le terrain ?

423. La prise en compte des aspects opérationnels du SAF.

Dans le cadre du Code Rural du Niger, l'aménagement foncier s'inscrit dans la perspective de l'aménagement du territoire (articles 1, 127 à 129 du POGR).

Avant les plans de développement régional, les schémas régionaux d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, faire intervenir l'aménagement foncier permettrait de renforcer les valeurs ajoutées préalables :

- Au plan stratégique : organiser la consommation des terres ; constituer des réserves de terres et de biodiversités ; garantir, par les réserves foncière, une disponibilité de ressources naturelles pour les générations futures ;
- Au plan opérationnel: mettre en valeur les ressources et espaces partagés ; améliorer l'investissement de facteurs de production des propriétés pour l'agriculture familiale ; améliorer les conditions d'exploitation des tenures ou des faire-valoir ; renforcer la consistance de la propriété pour en rentabiliser l'exploitation ; organiser l'accès à l'eau ou à une infrastructure économique par les remembrements des champs.

Pour ces valeurs ajoutées, se traduisant à la fois par l'effectivité de la mise en valeur des terres et par une sécurisation foncière accrue (statut et garantie d'utilisation fixés), l'aménagement foncier devrait précéder les plans de développement et leur servir de cadre de référence à toutes les échelles territoriales.

En conséquence les contenus, objets et objectifs qui seront pris en compte pour la planification du document-cadre du SAF seront:

- la création et/ou le renforcement de structures pour assurer le pilotage politique, la gouvernance et la mise en œuvre des actions pour assurer l'aménagement foncier rural (*dispositif institutionnel d'aménagement foncier rural*) ;
- L'identification et la clarification des droits fonciers, de la situation foncière de référence, la redéfinition du statut des terres et des droits fonciers, dans le cadre d'un diagnostic prospectif, accompagné : d'une réorganisation de la répartition, des affectations et des vocations actuelles et futures des terres; et de mesures de sécurisation foncière (*application du régime juridique d'aménagement foncier rural*);
- la modification physique des fonds de terres pour en améliorer la mise en valeur à travers l'élaboration et la mise en œuvre d'instruments et d'outils d'aménagement des terres (*dispositif d'opérationnalisation de l'aménagement foncier rural*);
- la mise en place d'une stratégie d'intervention pour assurer l'aménagement des terres et la sécurisation foncière aux différentes échelles territoriales ainsi qu'au niveau des espaces et ressources spécifiques (*dispositif d'organisation et de mobilisation des acteurs, ressources et moyens pour l'aménagement foncier rural*) ;
- la mise en place d'une démarche méthodologique et d'un processus pour assurer l'aménagement foncier : l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi-évaluation et l'actualisation de documents-cadre, fiches et bulletins fonciers (*dispositif méthodologique ou guide pour conduire le processus de l'aménagement foncier rural*).

Au plan opérationnel, le document-cadre du SAF, prendra en compte, dans sa planification et la mise en œuvre de son plan d'action, toutes les actions et travaux relatifs au foncier, selon les

vocations déterminées pour ces terres, et en fonction du statut foncier¹² des espaces concernés. Dans la pratique, l'aménagement foncier se traduira, entre autres, par¹³ :

- l'aménagement des règles d'accès, d'appropriation ou d'utilisation des terres selon divers modes de transfert ou de faire valoir (vente, gage, location, prêt, affermage) ;
- l'aménagement la structure foncière des espaces partagés, et des propriétés pour améliorer leur productivité, leur accès aux ressources hydrauliques, ou leur accès des potentialités économiques ou infrastructurelles, par différentes procédures, opérations et modalités (expropriation, échange, fractionnement et redistribution, lotissements, remembrements) ;
- Travaux d'amélioration foncière touchant l'assolement ou l'état du sol, les accès aux voies et réseaux divers: création de réseaux, chemins, fossés, de haies, opération de drainage, infrastructure pour la gestion de l'eau, les actions de CES/DRS ou de génie rural et toutes modifications des paysages visant leur mise en valeur (G. Ciparisse, 2005 : 34).

Dans le plan d'action, les projets ou programmes qui vont appuyer le SAF, ces opérations demanderont certainement l'identification et l'appui à des porteurs de projets ou d'opération qui démontrent la volonté de mettre en valeur leurs espaces aménagés ou propriétés (groupements ruraux, OP, producteurs individuels, etc.).

Au Niger, pays sahélien où l'eau et le foncier sont des facteurs de blocage pour le développement des productions rurales, les priorités d'aménagement foncier seront :

- 1) Des aménagements de mobilisation de l'eau et de remembrements au niveau des terres agricoles pour impulser de façon durable la petite irrigation privée, n faveur de l'agriculture familiale, sur toute l'année au sein des champs familiaux où la production agricole se limite aujourd'hui aux cultures pluviales (3 à 4 mois par an) : sur le long terme, ce processus de ré végétation par bocages contribuera à inverser certaines tendances agro-climatiques.
- 2) Des aménagements de mobilisation de l'eau au niveau des espaces et parcours pastoraux pour améliorer la couverture en points d'eau (de surface et forage) en vue d'une plus grande productivité de l'élevage et d'accroître la résilience des systèmes pastoraux ;

Les espaces partagés et les propriétés connaissent d'énormes besoins en aménagement foncier est le préalable incontournable pour accroître leur mise en valeur¹⁴.

L'aménagement foncier, assorti d'une sécurité des droits, constitue une base garantie d'accroissement de la mise en valeur, d'intensification des investissements et d'amélioration de la production, et une sécurité alimentaire croissante. Celle-ci favorisera la mise en œuvre accrue de certains facteurs (le travail, les emplois). Le tout incitera des aménagements fonciers encore plus productifs.

¹² Par statut foncier il faut entendre l'ensemble des droits de propriété, d'accès et d'usage concernant les terres

¹³ Gérard Ciparisse (sous la direction). *Thésaurus multilingue du foncier*. Ed. FAO, 2^{ème} Ed. revue et augmentée, Version française, 2005.

¹⁴ Au Niger, « une obligation de mise en valeur pèse sur toute personne titulaire des droits reconnus par la loi » sur les ressources naturelles, y compris les terres (décret 97-06 du 10 janv. 1997 portant réglementation de la mise en valeur des ressources naturelles rurales, art.3, voire aussi art. 1 et 2).

43. Analyse des expériences capitalisées dans le cadre du SAF

431. Problématique d'élaboration du SAF et limite des expériences conduites

L'examen de la problématique actuelle de l'élaboration du SAF révèle que les expériences menées ont été confrontées à diverses insuffisances et lacunes.

i) Au plan stratégique, les études précédentes et les expériences destinés à vérifier la faisabilité de l'élaboration du SAF ont démontré :

- le manque de cadre d'orientation politique et de portage politique réel au niveau national (CNCR, SPR/CR) ;
- l'absence ou le problème de disponibilité de capacités importantes pour concevoir et mettre en œuvre des outils d'aménagement des terres au niveau régional ;
- l'absence de cadre technique interministériel au niveau national pour appuyer le processus de conception, de formulation et de renforcement de capacités (formation de formateurs) en faveur des organes chargés du SAF au niveau régional.

ii) Concernant l'*aménagement Foncier* : absence de cadre déterminant sa consistance et sa finalité en tant que politique publique ainsi que les directives et conditions relatives à l'aménagement foncier concernant ces terres sur l'ensemble du territoire national;

iii) Concernant le *Schéma d'Aménagement Foncier (SAF)* : absence d'outils de diagnostic participatif (inventaire, état des lieux) des espaces et ressources ; absence d'outils d'analyse participative (déterminer la vocation des terres et ressources) ; absence d'outils de définition participative des visions pour l'utilisation rationnelle des terres et ressources naturelles.

Le SAF est le principal, si non l'unique instrument prévu en la matière par les POGR ; en l'absence d'un document stratégique de référence, le SAF constituerait à la fois le cadrage conceptuel, le cadre d'orientation politique, de pilotage, d'élaboration et de mise en œuvre de l'*aménagement foncier* en tant qu'action publique de base du développement rural.

432. L'expérience au niveau du terroir.

Les forces et opportunités relevées au niveau du terroir de Dansaga indiquent que, sous réserve de renforcement de capacités des ressources humaines de base, à l'instar de ce que font les mini-projets locaux, il est possible d'appuyer les terroirs, à partir des communes, à élaborer leur SAF.

L'analyse des réalisations de l'expérience¹⁵ fait ressortir des acquis capitalisables en faveur de l'élaboration du SAF de terroir, en tant que Document de contribution au SAF de Commune:

- La connaissance de la problématique de la gestion foncière du terroir de Dan-Saga ;
- Le cadastrage réussi du village portant sur 1 271 champs et faisant ressortir les rares espaces partagés restants (pistes, couloirs de passage, points d'eau, etc.);

¹⁵ Rapport capitalisation, Aladoua Saadou et Haro Wada, mai 2010

- L'établissement de la cartographie du terroir (occupation du sol et autres);
- La détermination de la superficie du terroir et de chaque exploitation;
- La clarification des statuts fonciers de l'ensemble des terres du terroir ;
- La prise de conscience des acteurs quant à l'importance des actes fonciers et l'instauration d'une plus grande « conscience foncière » des populations du terroir;
- La prise de conscience du sens de l'équité entre les hommes et les femmes, et les jeunes, au sujet des droits de chacun et des groupes communautaires sur le foncier ;
- L'établissement d'attestation d'enregistrement (titre de propriété d'immeuble en zone rurale) à 879 exploitants ou ménages (hommes et femmes) du terroir;
- L'éveil des groupes marginalisés (femmes, jeunes et autres exploitants vulnérables) aux avantages de la sécurisation foncière face aux conflits, à leurs rôles et responsabilités, dans le cadre du développement local.
- La création d'une offre locale de service (formation d'agents locaux pour les levés) ;
- La satisfaction de la population en raison du caractère innovant de l'expérience.

En matière de sécurisation foncière, prévention et gestion de conflits, l'expérience a permis la redynamisation de la COFO de base de Dansaga, cadre de proximité de gestion et de prévention des conflits fonciers, notamment à travers sa participation à la délimitation et matérialisation des champs, des espaces pastoraux (aires de pâturage et couloirs de passage), ainsi qu'à la délivrance d'actes de transactions.

L'analyse montre que le **cadastre de terroir**, noyau central d'un SAF, est un bon outil de sécurisation des droits fonciers et de prévention des conflits notamment pour les populations à la base où se situe la réalité des rapports sociaux et économiques au sujet des terres. Il en est résulté une accalmie au plan des conflits fonciers grâce à la clarification des droits de chaque exploitant ou ménage (homme et femme) du village.

Cependant, malgré ces résultats forts appréciés, des insuffisances ont aussi été relevées:

- La faible des COFO n'a pas permis pas de définir quelles seraient ses compétences et celles de la COFODEP dans la réplification de pareilles opérations.
- La commune et les autorités administratives n'ont pas joué un rôle déterminant. Il n'a pas été créé un mécanisme d'appropriation et d'internalisation des résultats de ce projet par ces collectivités locales. Il est important de prendre en compte ces structures, parce que ces activités entrent dans le cadre de la décentralisation.
- L'absence des PV des différentes opérations (délimitation, matérialisation, publicité foncière), actes contribuant à valider le processus d'obtention des attestations établies.
- Le coût des opérations de sécurisation (environ 50 000 FCFA par acte de propriété).
- L'approche faire faire a donné peu de place aux structures locales du code rural dans les processus de production et analyse des cartes, et des opérations de levées.
- La non définition par avance (document d'appel d'offre) des rôles de chaque acteur intervenant dans le processus, et les modalités et périodes de son intervention.

433. L'expérience au niveau communal et départemental.

Les résultats d'expérimentation de l'élaboration du SAF au niveau communal montrent que les possibilités et capacités existent à cette échelle, et peuvent être renforcées pour la production d'un document contribuant au SAF du département. Il comportera quatre documents contributifs complémentaires : le diagnostic participatif de la situation de référence ; le recueil de

cartographie représentant la situation de référence ; le document portant la vision, les axes d'intervention et la planification de présentation du SAF ; le document des annexes relatifs aux informations et aux données analytiques.

Pourquoi, dans cette même logique, le Document de Contribution ne serait-il pas tout simplement un SAF (un document-cadre) de niveau inférieur contribuant au SAF du niveau immédiatement supérieur à l'échelle du département ? Plus bas, les SAF des terroirs vont contribuer à construire le SAF communal, et plus haut, les SAF des départements contribueront à bâtir le SAF de région. Au plan juridique, dans cette hypothèse, il est évident qu'aucune entorse ne serait faite aux POCR, ni à aucun de ses textes d'application. Comme il est plus rationnel de comparer des choses comparables, il est tout aussi évident que pour réussir l'agrégation des informations et des données, il y a lieu de produire des documents-cadres de même forme structurelle et d'un contenu portant les mêmes types d'informations et de données. Ainsi peuvent se concevoir rationnellement les prescriptions des POCR exigeant que le SAF soit construit à partir de la base.

Cette option peut favoriser l'élaboration rapide du SAF et sa mise en œuvre objective.

Les expériences relatives aux « Espaces de dialogue » confirment que les acteurs au niveau communal connaissent et pratiquent diverses approches de communication, d'information, de sensibilisation, de vulgarisation et dissémination leur permettant de conduire le processus SAF.

Dans le cas de la commune de Diagourou, plus spécifiquement, on retient des acquis qui sont importants pour le processus SAF :

- 1) une forte implication des autorités communales car le thème relatif à l'aménagement foncier répond véritablement à leur préoccupation de production et prévention des conflits fonciers ;
- 2) un renforcement effectif des capacités des acteurs qui ont participé à ce processus et à la création d'une « conscience foncière » ;
- 3) pour les acteurs de la commune, le niveau pertinent pour engager le processus SAF est la commune.

Au niveau communal et même départemental, il faut déplorer comme lacune la faible appropriation de la cartographie assistée par ordinateur par les structures et les acteurs du Code Rural (Diffo, Zinder, Tahoua, Madaoua). Lorsque la COFODEP a été peu ou mal impliquée dans le processus, cela n'avait pas permis de traiter des problématiques intercommunales et faciliter l'agrégation au niveau départemental et régional.

Au niveau départemental, le processus d'inventaire des ressources actuelles et de besoins d'aménagement de ressources dans le cas du département de Madaoua a montré que cette échelle est également pertinente pour le processus d'élaboration et de mise en œuvre du SAF. A l'issue de l'atelier de Madaoua, sur la formulation d'un plan d'action pour l'élaboration du SAF, deux perceptions du processus SAF se dégagent, suggérant de combiner les approches «bottom up» et «top down» :

- pour l'élaboration du SAF, procéder par le bas, à travers une démarche ascendante dominante, permettant la prise en compte de préoccupations et besoins réels des citoyens ;
- pour la mise en œuvre du SAF, procéder par le haut, à travers une démarche descendante permettant le renforcement des capacités (humaines, intentionnelles, financières et matérielles).

434. L'expérience au niveau de la région

L'expérience de Dosso est une démonstration de la faisabilité du SAF au niveau de la région. Malgré ses avancées et ses résultats, le processus du SAF de Dosso connaît des difficultés par rapport à la finalisation du SAF. Ces difficultés semblent liées au passage du diagnostic à l'expression de la vision du SAF et de la définition des axes d'intervention, puis de la formulation du document-cadre régional en termes de planification et programmation. Ce malaise semble découler de l'absence de d'orientations et de directives dans les textes fondateurs du SAF.

Au titre des faiblesses, on note que l'aspect de la mise en œuvre du SAF est insuffisamment cadré en termes de démarche, de description, de contenu et de principes. Sur les 13 principes énoncés par la Feuille de Route de Dosso, seuls 3 (n°9, 10, 11) concernent la mise en œuvre. Ce problème a pour origine les POCR : alors que le concept élaboration (élabore, élaboré, élaborer) est utilisé plusieurs fois, celui de mise en œuvre (ou application) n'apparaît aucune fois.

A l'exception d'une disposition prescrivant de « tenir un SAF » (POCR : 112), aucune mesure législative, et même réglementaire (textes d'application des POCR) ne vient clarifier un aspect de mise en œuvre du SAF.

5. Enseignements du cadre de référence du SAF et recommandations

5.1. Enseignements tirés du cadre de référence du SAF.

Par cadre de référence du SAF, il faut entendre tout l'environnement cadrant aujourd'hui les actions et volontés de mener le processus : dispositif juridique et institutionnel ; dispositif de financement ; expériences conduites et leurs résultats ; la cadre politique, stratégique et technique de prise en charge du SAF.

Au niveau régional où doit se réaliser le SAF ; au plan des difficultés, l'on notera :

- 1) la difficulté de leadership entre les autorités régionales (Gouvernorat et Conseil régional) pour le portage du processus;
- 2) les difficultés de fixer un chronogramme réaliste pour le Plan d'Action ou la Feuille de Route pour couvrir une période suffisante au processus d'élaboration et de mise en œuvre du SAF ;
- 3) difficulté de financement des activités du processus découlant de plusieurs raisons (engagement financier de l'Etat, procédures financières des PTF, capacités locales de programmation...).

Au plan des lacunes, il s'agit de :

- a) l'absence de dispositions pérennes d'ordre financier pour assurer le financement des activités de l'aménagement foncier (fonds d'aménagement foncier, redevance de péréquation pour les actes établis selon les dimensions des superficies) ;
- b) l'absence d'articulation des instruments et outils en matière d'AF avec les différents outils nationaux de planification comme le SDAU, le SNAT, le SDDR, la SRP/DA, le PDES, ainsi que d'autres schémas et plans prévus par les différents textes sectoriels et aux différentes échelles ;
- c) le manque de précision juridique sur les échelles territoriales de mise en œuvre de l'aménagement foncier et de ses outils (SAF, autorisations d'utilisation de l'espace, cahiers de charges, plans directeurs d'aménagement, etc.) ;
- d) l'absence de règles spécifiques opportunes (quota, capacité/qualité) pour la représentation et la participation des femmes, jeunes et pasteurs dans les instances de décisions foncière ;
- e) au niveau central absence d'une structure formellement organisée pour prendre en charge les questions spécifiques de l'AF (cf organigramme du SPCR ; décret 97-008).

Au plan des préoccupations et objectifs émanant des études précédentes sur le bilan des 20 ans de mise en œuvre du Code Rural et des expériences de capitalisation en matière d'aménagement foncier, l'on retiendra :

- **L'intérêt de limiter l'acquisition de superficies.** Il y a lieu, face à l'accélération des achats fonciers, à réguler le marché foncier. Il serait nécessaire au Niger de déterminer un plafond en superficie de terre ou terrain cédé aux personnes aux différentes échelles de l'administration territoriale.
- **Nécessité d'appui aux cadastres villageois pour un meilleur AF des terroirs.** Les Commissions Foncières de Base sont composées essentiellement des représentants des populations du village. Or au-delà des connaissances relatives au terrain, les questions foncières exigent des connaissances techniques (Cartographie, maîtrise de l'outil informatique, manipulation GPS, archivage...). Cette faisabilité ouvre la voie à tous les Projets de développement rural, désireux d'améliorer la connaissance de leur zone d'action, d'expérimenter le cadastre des terroirs, par étapes graduelles. L'intérêt est de mieux cibler les actions d'AF et d'appui au développement local, car comme à Dan-Saga, on aura une vue de leur projection sur le sol des différents rapports au foncier (selon la position géographique, selon les types de sols, par sexe, par groupes sociaux, par âge, par espace partagé, par spéculation agricole, etc.). Il est possible alors que les démonstrations des Projets conduisent les leaders ruraux à trouver par eux-mêmes les moyens de conduire un tel cadastre, avec des coûts moins élevés, pour leurs besoins privés ou communautaires d'AF, en s'appuyant sur la formation professionnelle d'acteurs locaux à la base (COFOCOM, COFOB).

- **Discrimination positive au bénéfice des groupes défavorisés.** Dans le cadre de l'AF et compte tenu de la disponibilité de terres vacantes, restaurées ou en restauration, il serait judicieux d'envisager des règles de discrimination positive pour permettre l'exploitation de ces terres au profit des femmes, des jeunes et autres personnes de groupes défavorisés. Des opérations de redistributions pourraient être organisées dans ce sens.
- **Préparation des populations aux processus SAF** par plusieurs mesures : 1) la simplification des documents sur la politique et les textes législatifs et réglementaires en matière du foncier à travers leur traduction en langue locale et leur synthèse en des termes facilement compréhensible ; 2) la mise en place et la formation des para-juristes locaux; 3) la formation des leaders et représentants des pasteurs afin qu'ils participent aux processus d'élaboration des textes sur les questions foncières ; 4) la participation des groupes défavorisés (femmes, jeunes, pasteurs) au diagnostic ; 5) l'apprentissage à la cartographie participative des espaces pastoraux est un outil particulièrement utile dans le processus d'aménagement foncier, car cela aide les communautés à visualiser et expliquer leur utilisation des ressources, mais aussi leurs besoins, leur déplacement à la recherche des ressources ; 6) la facilitation de la participation pleine et effective des femmes et des jeunes dans le processus d'AF au niveau locale.
- **Mettre en place un plan de renforcement de capacités.** Il convient de promouvoir la valorisation de connaissances et la diversité d'acteurs, l'opérationnalisation par le bas (bottom up) et un pilotage actif à travers des procédures descendantes (top down). Au niveau commune et terroir se concentreront les renforcements institutionnels, techniques, et de capacités en vue d'appuyer la mise en œuvre de l'AF; de même, le renforcement de capacité sera nécessaire au niveau des Départements où les STD seront formés comme formateurs pour la commune ; le renforcement en capacité de conception se situera au niveau régional et national.
- **Organiser le financement de l'AF à travers un système de redevabilité :** baser les investissements d'AF sur des contrats liant leur financement aux résultats réalisés par les tiers (contrats individuels, conventions avec les coopératives ou groupements, chartes avec les Collectivités Territoriales) :

Il s'agit d'élaborer et mettre en œuvre une stratégie d'appui à l'AF et à la mise en valeur des terres et des ressources, fondée sur la redevabilité des parties et des appels à projet, à travers des contrats :

- à la base, toute personne voulant procéder à l'AF de sa terre est appuyée sur la base de **Contrat individuel**, sur cahier de charges liant l'appui aux résultats; les appuis viendront d'ONG, de la Chambre d'Agriculture, de projets et de la Commune à travers le PDC ;
- au niveau du terroir, l'appui à l'AF s'organiserà sur la base de **Charte d'AF**, contrat avec une structure villageoise élue, sur cahier de charges liant l'appui aux résultats; les appuis viendront de projets et de la Commune à travers le PDC ;
- au niveau de la Commune, l'appui à l'AF de la Commune s'organiserà sur la base d'une **Charte d'AF** de la Commune, contrat avec le Conseil local, sur cahier de charges liant la poursuite de l'appui aux résultats et performances ; les appuis pourraient venir de projets soutenant le PDC ou du Plan de Développement Régional ou encore de l'Etat pour une intervention d'équilibre dans le cadre de l'aménagement du territoire ;

- au niveau de la Région, en tant que CT, l'appui à l'AF de la Région s'organisera sur la base d'une Charte d'AF de la Région, contrat avec le Conseil régional, sur cahier de charges liant la poursuite de l'appui aux résultats; les appuis pourraient venir de projets soutenant le Plan de Développement Régional ou de l'Etat et ses partenaires pour une intervention d'équilibre dans le cadre de l'aménagement du territoire.

- Une porte d'entrée du SAF serait, dans chaque région, la multiplication de mini-AHA dans les bas-fonds, et dans les champs de culture pluviale organisés par fractionnement et remembrement, selon le cas, permettant d'impulser une plus grande productivité dans ces zones dont la part actuelle au PIB agricole (environ 4/5) est nettement plus importante que celle du domaine irrigué.

52. Propositions et recommandations.

Au plan juridique, il est important de mettre en place une structure ad hoc pour se charger de la Codification du Code Rural en vue d'harmoniser et rendre cohérentes les dispositions du régime juridique des terres et des ressources naturelles. Ce sera l'occasion d'actualiser les différents textes relatifs à la gestion ces domaines.

Le cadre juridique gagnerait à être affiné afin que l'Etat et les collectivités territoriales disposent d'un domaine foncier rigoureusement défini. Une codification spécifique au domaine foncier des CT s'avère incontournable dans le cadre du développement durable et de la constitution de réserves locales pour les générations futures.

Ces propositions sont justifiées autant par tous les développements précédents que par les propositions avancées ici.

Au plan institutionnel, la nécessité s'impose de procéder au renforcement des structures et des acteurs. Ce renforcement devrait s'organiser à partir des terroirs (village/tribu) en faveur des acteurs de base. Sans leur renforcement, des blocages et des résistances se feront jour.

Au niveau du terroir, afin de prendre en compte ces préoccupations et favoriser une bonne participation des populations à la base, les rôles de la Commission Foncière de Base en matière d'élaboration du SAF peuvent intégrer les éléments nouveaux suivants :

- Procéder par une approche d'aménagement foncier participatif au niveau local villageois fondée sur la mobilisation de l'Assemblée villageoise, en vue de réaliser partout le cadastre du terroir comme à Dan-Saga, à l'effet de disposer d'une situation de référence de départ assez édifiante ;
- Mise en place et/ou amélioration de la composition et de la fonctionnalité des structures villageoises de décision et d'orientation du développement local ;
- information et renforcement des capacités des populations du terroir villageois ;
- reconstitution de la situation de référence de l'aménagement foncier actuel, en identifiant : 1) limites du terroir villageois et sa superficie; 2) droits de propriété qui s'y

exercer (personnes, Etat, CT) ; 3) droits d'usage et d'utilisation exercés sur les espaces; 4) droits fonciers des habitants des terroirs voisins sur le terroir et inversement et des habitants des terroirs voisins sur le terroir diagnostiqué ; 5) identification des espaces et de leurs vocations actuelles (agricoles, forestiers, pastoraux, hydrauliques et halieutiques) ; 6) identification des voies de communication et infrastructures sur le territoire, et infrastructures partagées avec les terroirs voisins; 7) identification de sites d'établissement humain (village, hameaux, y compris lorsqu'ils sont à cheval sur plusieurs terroirs ;

- Identification et analyse des enjeux et défis de l'état actuel d'aménagement du terroir;
- définition participative et consensuelle, d'un aménagement foncier futur plus favorable au développement du terroir en collaboration avec les terroirs voisins ;
- élaboration et validation local d'un SAF de Terroir ou tout Document d'Aménagement Foncier du Terroir (DAFT) comme contributif à l'aménagement foncier de la commune ;
- soumission du DAFT à la validation et approbation du Conseil Communal après avis la Cofocom (qui va intégrer le DAFT dans le processus d'élaboration du document communal de contribution au SAF) ;
- mise en œuvre, suivi-évaluation et actualisations périodiques du DAFT.

Au niveau de la commune, pour combler les différentes insuffisances et lacunes, et favoriser une harmonie entre les domaines de compétence de la commune et les missions de la Cofocom doivent intégrer les aspects suivants :

- Elaboration et soumission au Conseil communal : des dossiers d'AF de la commune dont l'importance doit requérir la décision des élus locaux ; des dossiers spécifiques d'AF à délibérer dans le cadre des rencontres intercommunales en matière de GRN.
- L'élaboration et la soumission du document communal d'AF ;
- L'élaboration du plan d'action pour la mise en œuvre du document communal d'AF.
- Information et renforcement des capacités des acteurs et institutions de la commune
- Reconstitution de la situation de référence de l'aménagement foncier actuel de la commune : 1) identification des limites de la commune et évaluation de sa superficie exacte; 2) agrégation de tous les droits fonciers qui s'exercent sur l'ensemble du territoire de la commune (propriété des personnes physiques et morales de droit public de privé, domaine public de l'Etat ou des CT, les droits d'usage et d'utilisation exercés sur les différents espaces et sur les différentes ressources) ; 3) agrégation de la situation des droits fonciers des terroirs formant la commune ; 4) agrégation de la situation des espaces et de leurs vocations actuelles à l'échelle de la commune (agricoles, forestiers, pastoraux, hydrauliques et halieutiques) ; 5) agrégation des infrastructures partagées à l'échelle de la commune avec les autres communes ; 6) agrégation des sites d'établissement humain (village, hameaux, y compris lorsqu'ils sont à cheval sur plusieurs communes ;
- Analyse et priorisation des enjeux et défis dans l'état actuel de l'AF de la commune ;
- Définition participative, inclusive et consensuelle d'orientation pour un AF futur plus favorable au développement de la commune en collaboration avec les communes voisines (contribution pour l'élaboration d'un schéma au niveau supérieur) ;

- Prise en charge de l'intercommunalité dans la priorisation des enjeux et défis et la définition des orientations (vision, axes et chaîne des résultats) ;
- Elaboration d'un SAF de Commune ou tout plan d'aménagement foncier de la commune ;
- Mise en œuvre, suivi-évaluation et actualisations du document d'AF communal.

Au niveau département, le diagnostic des structures du Code Rural dévoile que les attributions de la COFODEP sont insuffisantes pour permettre à la structure de jouer valablement son rôle en matière d'AF. En effet, on note l'absence d'attributions relatives à : l'appui technique et méthodologique que la Cofodep apportera aux Cofocom et Cofob ; l'agrégation des données des communes par la Cofodep ; la transmission à la région des informations agrégées par la Cofodep ; facilitation de l'intercommunalité dans le cadre du processus. Pour prendre en compte ces préoccupations et permettre à la Cofodep de jouer efficacement son rôle en matière d'AF et d'élaboration du SAF, il y a lieu d'intégrer certaines attributions:

- Information et renforcement de capacités des acteurs et institutions du département ;
- Reconstitution de la situation de référence de l'aménagement foncier actuel du département : 1) identification des limites du département et évaluation de la superficie exacte du département ; 2) agrégation de tous les droits fonciers qui s'exercent sur l'ensemble du territoire du département (propriété des personnes physiques et morales de droit public de privé, domaine public de l'Etat ou des CT, les droits d'usage et d'utilisation exercés sur les différents espaces et sur les différentes ressources) ; 3) agrégation de la situation des droits fonciers des communes qui constituent le département ; 4) agrégation de la situation des espaces et de leurs vocations actuelles à l'échelle du département (agricoles, forestiers, pastoraux, hydrauliques et halieutiques) ; 5) situation et cartographies actualisées des voies de communication et infrastructures partagées à l'échelle du département avec les autres départements ; 6) situation et cartographies actualisées des agglomérations rurales et urbaines du département ;
- Analyse et priorisation des enjeux et défis relatifs à l'AF actuel du département ;
- Définition participative, inclusive et consensuelle d'orientations pour un aménagement foncier futur plus favorable au développement du département (contribution pour l'élaboration d'un schéma au niveau supérieur) ;
- Prise en charge des dimensions interdépartementales dans la priorisation des enjeux et défis et la définition des orientations ;
- l'élaboration d'un SAF de Département ou tout document cadre d'aménagement foncier au niveau du département ;
- Mise en œuvre, suivi-évaluation et actualisation du document d'AF départemental.

Au niveau de la région, afin de remédier aux difficultés qui se posent, la mission du SPR (COFO de région par défaut) peut intégrer les points suivants :

- Information et renforcement des capacités des acteurs et institutions de la région ;
- Reconstitution de la situation de référence de l'aménagement foncier actuel de la région : 1) géo référencement des limites de la région et évaluation de la superficie exacte de la région en relation avec les régions limitrophes et le Secrétariat Permanent

de la Commission Nationale des Frontières ; 2) répartition des terres de la région en fonction de leurs statuts (Domaine de l'Etat, domaine des CT, propriétés des personnes) ; 3) répartition des terres rurales de la région selon leurs occupations et utilisations ; 4) situation et cartographies actualisées des voies de communication et infrastructures partagées à l'échelle de la région avec les autres régions ; 5) situation et cartographies des zones urbanisées par rapport aux zones rurales au sein de la région (% terre rurale) ;

- Analyse et priorisation des enjeux et défis relatifs à l'AF actuel de la région ;
- Définition participative, inclusive et consensuelle d'orientations pour un aménagement foncier futur plus favorable au développement de la région (contribution au SAF régional) ;
- Prise en charge des dimensions interrégionales et frontalières avec les régions des pays voisins dans la priorisation des enjeux et défis et la définition des orientations d'élaboration du SAF de la région) ;
- Formulation du SAF de la Région, document-cadre de planification de l'aménagement foncier au niveau régional, structuré sur la base d'une agrégation des SAF départementaux ;
- Mise en œuvre, suivi-évaluation et actualisations périodiques SAF de la région.

Au niveau national, le diagnostic montre que les missions sont insuffisantes pour prendre en compte le rôle structurant que doit jouer le niveau national dans le cadre de ce processus notamment sur le plan : 1) du portage politique et stratégique, 2) du renforcement du cadre juridique de l'AF et du SAF, 3) de l'harmonisation et de la mise en cohérence des dynamiques au niveau des régions.

Deux mesures peuvent être envisagées :

- A. Accélérer « l'élaboration du SAF », conformément à l'un des résultats visés par le projet « Appui aux réformes foncières pour les productions » (PIP 11, Projet 3 de l'I3N). Dans ce cadre, faire en sorte qu'au niveau des SPR et des structures départementales du Code Rural, que la majorité de leurs interventions se concentre sur la réalisation du SAF, la tenue régulière du Dossier Rural ainsi que les activités de renforcement de capacités, d'encadrement, de contrôle, de suivi et évaluation de la mise en valeur des ressources naturelles.
- B. Mettre en place un Comité Technique Interministériel d'Appui au SAF, dont les membres sont les SG des Ministères membres du CNCR pour assurer le pilotage technique et financier du processus du SAF. Il se chargera d'analyser, pour le CNCR, les résultats des études, les recommandations, et tous projets de décisions relatives au processus du SAF soumis par le SPNCR.

4. Proposition d'articulation du projet de décret relatif au SAF

A. Objectifs et principes pour le projet de décret et applicables au SAF

Les objectifs spécifiques mis en avant pour cadrer l'élaboration du projet de décret sont de contribuer à implanter le SAF, à guider plus particulièrement les institutions de l'Etat et des

CT, et les acteurs à la base à élaborer et mettre en œuvre des règles locales consensuelles d'aménagement foncier par lesquelles:

- les ressources et les espaces seront localement identifiés et inventoriés ;
- le statut et les droits, individuels et collectifs, exercés sur les ressources seront localement identifiés, clarifiés et fixés ;
- les vocations et les visions concernant les espaces et les ressources seront déterminées, et les terres affectées aux différentes activités rurales rigoureusement déterminées et cartographiées localement;
- les investissements de développement rural (individuels et communautaires) seront sécurisés et leur accroissement favorisé à travers des débats locaux ;
- Les conditions d'une mise en valeur apaisée, moins conflictuelle et durable des espaces et des ressources sont instituées et acceptées par tous.

Les principes mis en avant pour guider l'élaboration du projet de décret sont :

- Bonification du projet de décret et du processus SAF par la prise en compte des directives foncières régionales et internationales (CLD, DV, CAGF);
- Portage politique du SAF : par le CNCR dont les membres assureront le pilotage politique du processus au niveau national ; par les SG des ministères membres du CNCR vont assurer le pilotage technique du processus par la coordination du SG du Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage ;
- Portage du processus par les acteurs : participation de l'ensemble des acteurs en particulier les producteurs, les détenteurs de droits fonciers légitimes (y compris jeunes, femmes, pasteurs, ménages pauvres), les institutions, OSC, élus, secteur privé et université), à travers des cadres ou espaces de concertation et de décision dans la cadre du SAF ;
- Finalisation de l'élaboration et mise en œuvre du Guide et outils du SAF, en mettant l'accent : sur la progressivité de la production des outils et leur certification scientifique ; sur la réalisabilité et possibilité de réplication du processus à diverses échelles territoriales du processus SAF ;
- Accroissement de la disponibilité et de la mobilisation de l'eau, en faveur des systèmes de production, comme clef d'entrée des actions, des projets ou opérations relatifs au SAF et son application ;
- Animation et pilotage pluri-acteurs à tous les niveaux ;
- Lisibilité et réalisabilité du cahier de charge que constituent les différentes dispositions du projet de décret pour les acteurs sur le terrain.

B. Proposition d'articulation du projet de décret

Chapitre 1: Dispositions générales, objectifs et champs d'application

Chapitre 2. Organisation régionale du schéma d'aménagement foncier

Section 1. Echelles territoriales et priorités d'aménagement foncier

Section 2. Organisation territoriale du SAF au niveau de la région

Chapitre 3. Institutions, participation et responsabilités des acteurs

Section 1. Carte des institutions et des acteurs

Section 2. Organisation régionale de la participation des institutions et des acteurs

Section 3. Rôles des acteurs en matière de demande et d'offre d'aménagement foncier

Sous-section 1. Acteurs appelés à susciter la demande d'aménagement foncier

Sous-section 2. Les acteurs appelés à soumettre des demandes d'aménagement foncier

Sous-section 3. Acteurs appelés à organiser l'offre en matière d'aménagement foncier

Chapitre 4. Dispositions d'élaboration, structuration, contenu et tenue du SAF

Section 1. Dispositions fixées pour élaborer le SAF et adoption de feuille de route

Section 2. Etablissement de la situation de référence

Sous-section 1. Etape préparatoire pour diagnostiquer la situation de référence

Sous-section 2. Etape de collecte d'informations et diagnostic de la situation de référence

Section 3. Processus de diagnostic prospectif de la vision du SAF

Section 4. Formulation du SAF et des livres fonciers d'application

Section 5. Structure et tenue des livres fonciers d'application

Chapitre 5. Dispositions de mise en œuvre du SAF

Section 1. Dispositions fixées pour la mise en œuvre du SAF

Section 2. Plan d'action et actions prioritaires de mise en œuvre du SAF

Chapitre 6. Opérationnalisation, financement et gestion du SAF

Section 1. Dispositions d'opérationnalisation du SAF

Sous-section 1. Opérationnalisation du SAF et mise en valeur des terres

Sous-section 2. Mesures prioritaires d'application des dispositions relatives au SAF

Section 2. Mécanismes de financement du SAF

Chapitre 7. Dispositions de suivi évaluation, de mise à jour et révision du SAF

Chapitre 8. Contentieux rural, constatations d'infractions et procédure judiciaire

Chapitre 9. Dispositions conservatoires, transitoires et finales

Documents consultés

- A. Textes législatifs :
- B. Textes réglementaires :
- C. Etudes, publications et documents divers

Lexique des concepts :

Aménagement foncier: Ensemble de transformations affectant un espace: le statut, le droit foncier (propriété, faire-valoir, usage), la structure physique, le mode d'exploitation ou de mise en valeur des ressources foncières. L'aménagement foncier peut être défini comme une discipline de formation, en géographie, sur l'ensemble des connaissances utiles à la lecture de l'état et des changements concernant un espace foncier, lecture visant à étudier : l'état et les

changements relatifs au statut foncier, à la vocation et aux conditions d'exploitation, aux modes et facteurs de mise en valeur ou de développement d'un espace et des ressources qu'il porte.

L'aménagement foncier rural est toute politique publique visant la mise en valeur du capital en ressources foncières et naturelles en tant que facteurs de base des productions en économie rurale¹⁶.

Aménagement du territoire: politique fixant le cadre et conditions spatiales de développement équilibré à travers une meilleure répartition des établissements humains, des activités et infrastructures économiques.

Cadastre: L'objet du cadastre est d'identifier physiquement et juridiquement les biens immobiliers. Un cadastre est généralement composé d'un plan parcellaire à grande échelle, d'un état parcellaire et d'un registre identifiant les droits sur les immeubles. Le cadastre est à la fois une liste de parcelles appropriées et une représentation du maillage territorial.

Code: Corps cohérent de textes englobant, dans un plan systématique, l'ensemble des règles relatives à une matière, avec une revue des articles modifiés par d'autres textes postérieurs.

Droit foncier: D'un point de vue strictement juridique, le droit foncier est l'ensemble des dispositions et règles relatives à l'accès à la terre et à sa gestion. Le droit foncier est déterminé par la législation étatique et les conventions foncières locales dites coutumières.

Droit foncier coutumier et droit positif: Le droit coutumier se dit des règles juridiques non écrites, les coutumes (opposé à droit écrit). Le droit foncier coutumier régule les droits sur la terre. Le droit positif est l'ensemble des règles de droit effectivement en vigueur dans un État.

Droits fonciers pastoraux: Dispositions juridiques qui régissent les relations entre groupes et individus, au sujet de l'accès, de l'utilisation ou de l'exploitation des espaces pastoraux et des ressources qu'ils portent (végétaux, eaux, etc.).

Foncier: terme utilisé pour désigner la terre, qualifier un fonds de terre, ou les relations entre l'homme et la terre, les rapports sociaux et économiques entre les hommes au sujet de la terre.

Genre: la prise en compte de la particularité du sexe, dans le cadre du développement, tient aux justifications que les femmes et les hommes possèdent des connaissances à valoriser: sur des sujets différents; sur les mêmes sujets; de manières différentes; par des moyens différents (Cf. FAO, Comprendre le genre pour le développement rural, Ed. Dimitra, 2011: 63).

Sécurisation foncière: processus et mesures par lesquels les droits fonciers sont reconnus et garantis; la sécurité foncière en est le résultat.

Schéma / Plan: Le schéma est un document d'orientation qui expose les concepts structurants prévus pour atteindre un objectif stratégique global. Le plan est un outil d'application pour mettre en œuvre un schéma.

¹⁶ Définition construite à partir de: Thésaurus multilingue du foncier, 2005; Dictionnaire Wikipédia (web); Ministère de l'Education Nationale/France (2004). Renforcer les formations à l'urbanisme et à l'aménagement. Rapport de Jean Frébault et Bernard Pouyet, CGCP n°2004-0332-01, 284 p.

Schéma d'Aménagement Foncier: Document cadre précisant « *les espaces affectés aux différentes activités rurales ainsi que les droits qui s'y exercent* ».

Terroir : Portion de territoire, entité géographique et sociologique, où une communauté rurale exerce des droits d'occupation et d'exploitation, selon son système de production.