

juin 2015

La gouvernance foncière au Niger : malgré des acquis, de nombreuses difficultés

LES FICHES PAYS. Ces fiches proposent une synthèse par pays des principaux enjeux, dynamiques et débats en matière de politique foncière. Les fiches pays ont été produites dans le cadre du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières », mis en œuvre par le Comité technique « Foncier & développement », présidé par le MAE et l'AFD.

Réunissant décideurs, experts et chercheurs, le **Comité technique « Foncier & développement »** est depuis 1996 un groupe de réflexion, qui éclaire les choix politiques de la France et contribue au débat international.

En hommage au Professeur Sidikou Harouna

Auteur : Florence Bron-Saïdatou,
assistante technique auprès du Réseau national des Chambres
d'agriculture, Service de coopération et d'action culturelle,
Ambassade de France au Niger, florence.bron@yahoo.fr

Relecteurs : Jacques Chabbert (assistant technique CTB -
Coopération technique belge) et Dr Abouba Saïdou (secrétaire
général adjoint du ministère de l'Élevage du Niger)

La rédaction de cette fiche pays a également bénéficié des
débats tenus lors de la Journée thématique sur le Niger
organisée le 16 décembre 2014 par le Comité technique
« Foncier & développement ».

La note de synthèse restituant les débats de cette journée
est téléchargeable sur le Portail « Foncier & développement »
www.foncier-developpement.fr

Coordonné par le Gret (Cécile Broutin) pour le compte du
secrétariat du Comité technique « Foncier & développement »





Le **développement rural** est une préoccupation centrale des politiques nigériennes depuis l'Indépendance. À cette époque, un certain optimisme était de mise quant aux potentialités de développement du secteur. Les épisodes de sécheresse des années 1970 et 1980, en révélant la crise des systèmes agraires – crise écologique et crise de la production – ont imposé au Niger de revoir sa politique de développement rural et ses modes d'intervention.

Les *Principes directeurs d'une politique de développement rural*, adoptés en 1992, ont identifié la gestion foncière comme un des obstacles au développement; ils ont prévu la mise en place d'un Code rural, comme outil de mise en œuvre de la politique foncière nationale. Les objectifs assignés à cette politique foncière étaient :

- gérer efficacement les ressources naturelles pour préserver et restaurer les équilibres écologiques;
- assurer un accès équitable des populations aux ressources naturelles (terres, eau, bois et pâturage);
- résoudre de façon durable les conflits fonciers;
- sécuriser les producteurs ruraux dans leurs droits fonciers afin de permettre le développement et la rentabilisation de leurs investissements.

Cette politique s'est concrétisée par l'adoption en 1993 de l'ordonnance n° 93-015 fixant les principes d'orientation du Code rural. Ce dispositif prend ses racines dans les mesures prises depuis l'Indépendance (1960) pour favoriser la reconnaissance des droits coutumiers et la rationalisation de la gestion foncière dans une perspective de développement rural.

Le Code rural est souvent présenté comme un outil novateur et pertinent de gestion foncière et de développement rural. En effet, il intègre les droits fonciers coutumiers, il prend en compte la spécificité du pastoralisme et met en place une gestion locale et concertée des ressources naturelles. Ces avancées doivent permettre de prendre en charge les problèmes fonciers qui ne peuvent manquer de se poser dans un contexte de très forte croissance démographique et de changement climatique.

Vingt ans après l'adoption de l'ordonnance n° 93-015 fixant les principes d'orientation du Code rural, on peut se demander comment se sont réorganisés les différents dispositifs de gestion foncière, quelles sont leurs avancées et limites en matière de gouvernance foncière et leur impact sur la sécurisation des producteurs ruraux.

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

Présentation générale du Niger

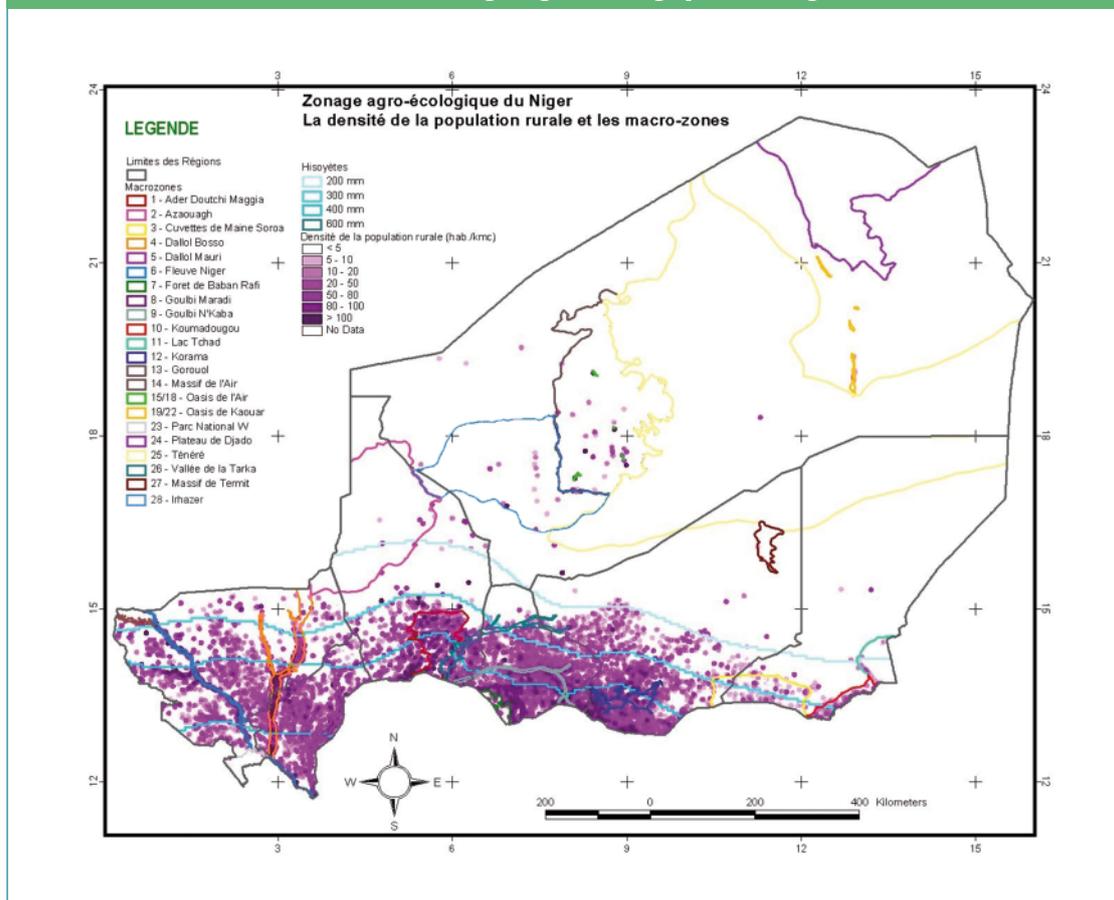
● Climat et population

Le Niger est un pays enclavé d'Afrique de l'Ouest d'une superficie de 1 267 000 km². Deux facteurs principaux influent sur le développement rural du pays : le climat et la population.

Le climat nigérien est caractérisé par son aridité : la pluviométrie est non seulement faible, mais aussi variable dans l'espace et dans le temps. On peut différencier trois zones agroécologiques en fonction de la pluviométrie : la zone soudanienne à plus de 600 mm/an, la zone sahélienne entre 200 et 600 mm/an et la zone saharienne avec moins de 200 mm/an, qui couvre 75 % du territoire. Deux zones de transition séparent ces zones : la zone saharo-sahélienne entre 200 et 300 mm et la zone sahélo-soudanienne entre 400 et 600 mm.



CARTE 1 : Zonage agro-écologique du Niger



Source : Analyse des systèmes de production, Stratégie de développement rural, septembre 2004

La population du Niger est passée de 3 millions d'habitants en 1960, à 11 millions en 2001 et 17 millions en 2012. Le taux de croissance démographique est un des plus élevés du monde : 3,9 % pour la période entre 2001 et 2012¹ contre 3,3 % pour la période 1998 et 2001. Le Niger devrait compter entre 30 et 33 millions d'habitants en 2030². Cette population est jeune (52 % des habitants ont moins de 15 ans) et peu alphabétisée (le taux d'alphabétisation des adultes sur la période 2008-2012 est de 28,7 %). Elle est concentrée en zone rurale (78 % de la population) et particulièrement dans le Sud du pays (85 %). (Cf. Carte 2 page suivante.)

● Organisation territoriale

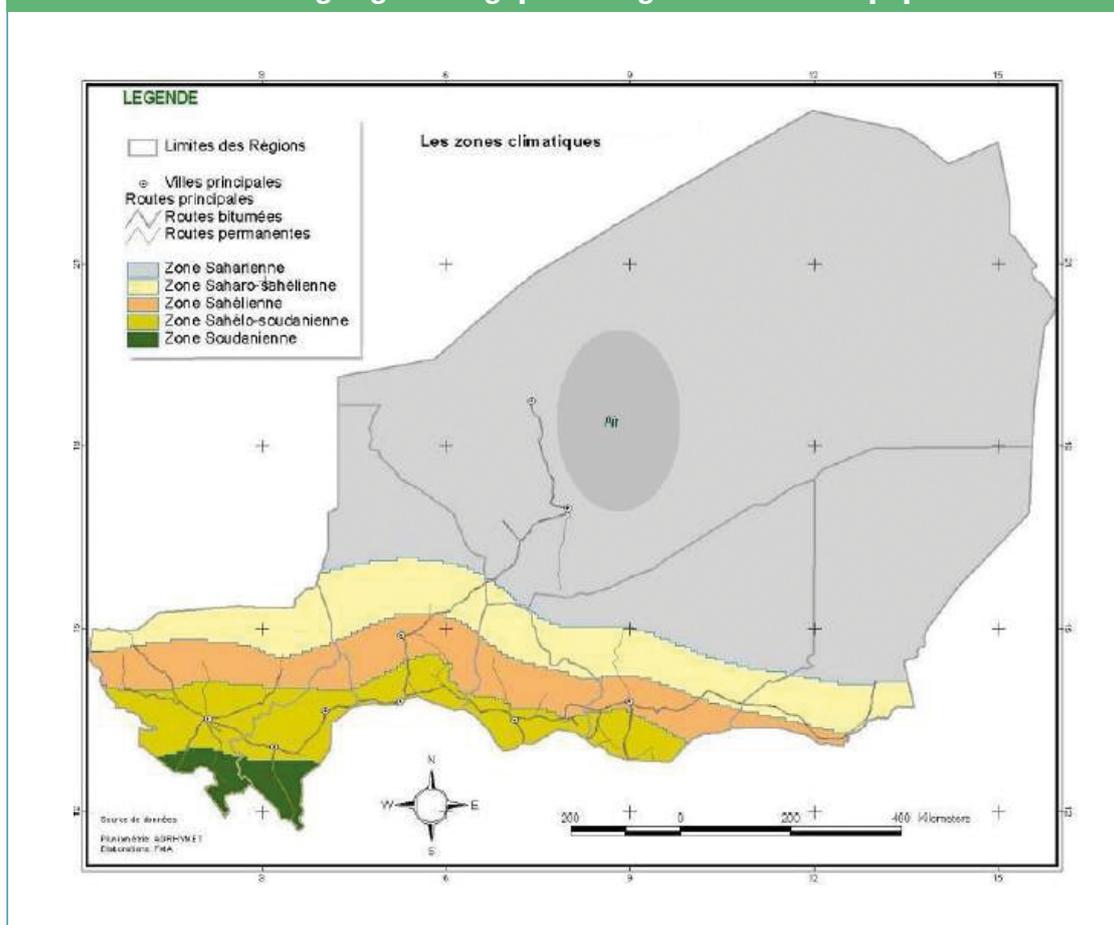
Depuis l'Indépendance, le Niger a connu plusieurs réformes administratives et territoriales, avec des évolutions du découpage administratif ainsi que du nom des subdivisions territoriales et de leur statut.

En 1991, au moment de la conférence nationale, le pays s'est engagé dans la réforme politique et institutionnelle de décentralisation, consacrée dans les différentes constitutions adoptées depuis lors. La mise en œuvre de cette réforme a été retardée par la frilosité des différents gouvernements concernant la décentralisation, dans le contexte de la rébellion touareg (1991-1995) et du coup d'État militaire d'Ibrahim Baré Maïnassara en 1996.

1. Recensement général de la population et de l'habitat, 2012.

2. Estimations calculées avec un taux de fécondité de cinq enfants par femme ou de sept enfants par femme (Hamidou Issaka Maga et Jean-Pierre Guengant, 2012).

CARTE 2 : Zonage agroécologique du Niger et densité de population



Source : *Analyse des systèmes de production, Stratégie de développement rural, septembre 2004*

Les lois sur la décentralisation de 2002 prévoyaient une décentralisation sur trois niveaux (7 régions, 36 départements et 265 communes), finalement ramenée en 2010 à deux niveaux : région et commune, le département étant devenu un échelon de déconcentration. Les premières élections communales ont eu lieu en 2004, pour un mandat de cinq ans. Les deuxièmes élections locales ont eu lieu en 2011 avec cette fois le niveau communal et régional.

La carte administrative actuelle du pays compte :

- 7 régions à la fois circonscriptions administratives et collectivités territoriales, auxquelles se rajoute la communauté urbaine de Niamey, qui est également une région administrative ;
- 63 départements³ circonscriptions administratives ;
- 266 communes, collectivités territoriales (214 communes rurales et 52 communes urbaines dont 4 à statut particulier).

Les caractéristiques du secteur rural

Le secteur rural présente deux facettes qui peuvent sembler contradictoires : d'une part, le secteur agricole est l'un des piliers de l'économie nigérienne et d'autre part il est marqué par des crises alimentaires récurrentes.

3. En 2010, de nouveaux départements ont été créés en divisant les anciens départements. Ces nouveaux départements correspondent aux anciens postes administratifs qui géraient les zones les plus enclavées.

● La place du secteur rural dans l'économie

Le secteur agricole au sens large (agriculture, élevage, pisciculture, foresterie) constitue le principal secteur de l'économie nigérienne, avec une contribution au PIB de 43,2 % en 2010. Il rassemble 85 % de la population active et représente 26,4 % des recettes d'exportation en 2010, c'est le deuxième poste d'exportation après l'uranium (61 %).

L'élevage pratiqué par 87 % des Nigériens représente 35 % du PIB agricole. Sa contribution au revenu des ménages est estimée à 15 % et à 25 % de la satisfaction des besoins alimentaires. Les produits de l'élevage sont en grande partie exportés vers les pays de la sous-région⁴.

Le Niger est le premier exportateur de la CEDEAO pour plusieurs productions majeures dont le bétail, l'oignon et le niébé qui partent essentiellement sur les marchés de la sous-région. Le Niger est également bien placé pour l'exportation de sésame, de souchet et de poivron.

● Zone pastorale, zone agricole et systèmes de production

Le climat entraîne une division agroécologique du pays entre le Sud et le Nord ; cette division a été prise en compte dès la période coloniale avec l'instauration d'une limite nord des cultures pluviales en 1953⁵. Cette limite a été repoussée au Nord à l'Indépendance avec l'adoption de la loi n° 61-05 fixant une limite nord des cultures (correspondant à l'isohyète 350 mm), puis confirmée par l'ordonnance n° 2010-09 relative au pastoralisme. La limite nord des cultures sépare la zone pastorale et la zone agricole. Dans la zone sud, les cultures pluviales constituent le mode de mise en valeur prioritaire, l'élevage se fait sur des espaces non cultivés et des dispositions légales réglementent la mobilité des troupeaux pendant et après les périodes de cultures pluviales. La zone nord est à vocation pastorale et pour partie complètement désertique. La loi n° 61-05 fixant une limite nord des cultures précise que toute installation de champs ou de groupements d'agriculteurs est interdite : seules les cultures de subsistance des éleveurs et les cultures d'oasis sont autorisées.

> L'agriculture

L'agriculture est majoritairement basée sur les cultures pluviales. Pour les céréales, ce sont principalement le mil (73 % de la production de céréales) et le sorgho (26 % de la production de céréales). Le niébé et l'arachide sont également des cultures importantes, parfois cultivés en association avec les céréales. Ces productions sont destinées à l'autoconsommation et à la vente, notamment pour l'exportation, dans des proportions variables selon les années.

L'importance de l'agriculture pluviale ne doit pas faire oublier l'agriculture irriguée. Celle-ci s'est développée en trois phases depuis la période coloniale : d'abord *via* les aménagements de grands périmètres hydroagricoles, puis avec la campagne de culture de contre-saison, lancée par le Gouvernement en 1984 suite à la sécheresse, et enfin avec l'appui à la petite irrigation privée à partir des années 1990. L'augmentation des superficies irriguées impose une gestion plus raisonnée de la ressource en eau.

> L'élevage

Si l'élevage est l'apanage traditionnel du Nord du pays, il est également très présent en zone agricole. Dans cette zone, l'élevage se fait sur les « terres non cultivées », c'est-à-dire des terres qui n'ont jamais été cultivées (éloignées du village et/ou peu propices à la culture), des terres laissées en jachère ou sur les champs après la fin des récoltes.

Une des caractéristiques importantes de l'élevage nigérien est sa mobilité. Une partie des animaux de la zone agricole est envoyée dans la zone pastorale au moment de la saison des pluies, ce qui évite les dégâts champêtres et permet aux animaux de bénéficier des pâturages du Nord lorsque l'abreuvement des animaux est rendu facile par la présence de mares temporaires. Les animaux de la

4. Jusqu'en 2010, l'élevage était le deuxième poste d'exportation, derrière l'uranium. En 2014, il est devancé par (dans l'ordre) l'uranium, les hydrocarbures, l'or et les produits de l'agriculture.

5. Abdoulaye Mohamadou, 2010.



LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU NIGER : MALGRÉ DES ACQUIS, DE NOMBREUSES DIFFICULTÉS

zone pastorale effectuent également une transhumance lors de la saison des pluies, notamment lors de la « cure salée »⁶. Ces mouvements saisonniers correspondent à des stratégies mises en œuvre par les éleveurs afin d'exploiter le plus longtemps possible les différents pâturages à leur meilleur stade de développement.

● La diminution des espaces réservés à l'élevage

Du fait de la pression foncière, les superficies agricoles augmentent fortement (de 43 % sur la période 1975-2000⁷).

En zone sud, des terres pastorales sont converties en terres agricoles du fait de la pression foncière. En outre, les espaces laissés en jachères qui étaient traditionnellement des espaces de pâturage diminuent, tandis que les résidus de récolte sont de plus en plus ramassés, ce qui fait que la valeur fourragère de ces espaces est de moins en moins intéressante.

En zone pastorale, la limite nord des cultures fixée par la loi n° 61-05 est largement dépassée par la multiplication des champs de culture pluviale qui compliquent la mobilité pastorale. Ces champs sont installés principalement par des éleveurs ayant perdu leurs troupeaux, des anciens dépendants des éleveurs nomades et par des communautés d'agriculteurs venus de la zone sud. De plus, ces champs temporaires et qui ne pouvaient « être soustraits au domaine collectif ou au pâturage commun, ni de tomber par appropriation sous la qualification de terrain d'autrui »⁸ font dans la réalité objet de transactions et d'héritage.

La mise en culture des espaces pastoraux, mais aussi le ramassage et la commercialisation des pailles et résidus de culture sont bien évidemment source de conflits.

L'avancée du front agricole dans la zone pastorale © Jacques Chabbert



6. La cure salée est un rassemblement annuel traditionnel des éleveurs nomades et transhumants du Niger en saison des pluies, en vue de fournir l'alimentation en sels minéraux nécessaire à la santé et à la reproduction des ruminants ; c'est aussi une occasion de fêtes traditionnelles et de retrouvailles des familles.

7. West Africa Land Use and Land Cover Trends Project.

8. Article 5 de la loi n° 61-05 fixant une limite nord des cultures.



● Pression foncière et sécurité alimentaire

La croissance de la population a de nombreux effets sur les systèmes agraires :

- **La réduction de la taille des exploitations agricoles par le jeu des héritages** : malgré l'exode rural (le taux d'urbanisation est passé de 5,2 % en 1960 à 20,4 % en 2010), la population rurale ne cesse d'augmenter (9 261 790 habitants en zone rurale en 2001, soit 84 %, 12 420 799 en 2011, soit 78 %). Cela entraîne une diminution de la taille des exploitations agricoles⁹.
- **La diminution de la fertilité des sols** : le système traditionnel de type abattis-brûlis assurait la fertilité des sols par la jachère d'au moins cinq ans. La nécessité d'augmenter les superficies cultivées a entraîné une diminution de la durée de la jachère, voire sa disparition dans certaines zones. En outre, les résidus de culture sont de moins en moins laissés dans les champs : ils sont ramassés pour servir de fourrage aux animaux de l'exploitation ou pour être vendus. Jusqu'aux années 1980, l'utilisation des « contrats » de fumure permettait un apport régulier de matière organique sur les champs ; ce n'est plus le cas actuellement et cet apport n'est pas compensé. La dégradation des espaces pastoraux contribue également à aggraver l'érosion dans les champs à proximité. Enfin, les terres nouvellement mises en culture sont souvent des terres moins fertiles.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que les rendements moyens soient faibles et fluctuants. Ces effets négatifs sont en outre renforcés par le changement climatique qui a induit une descente des isohyètes au Sud.

Les systèmes de production sont pris dans un cercle vicieux. La croissance démographique entraîne d'une part une augmentation des besoins en produits alimentaires et, d'autre part, une diminution de la taille des exploitations et de leur productivité. Le résultat est bien sûr une forte croissance de l'insécurité alimentaire. Le Niger est, de ce fait, confronté au défi d'augmenter ses rendements dans un contexte écologique sahélien, caractérisé par une faible disponibilité en eaux pluviale et souterraine, mais aussi la dégradation des ressources naturelles.

La régénération naturelle assistée © Patrick Delmas



9. Selon le Recensement général de l'agriculture du cheptel, 2007, la superficie moyenne des exploitations agricoles est de 4,12 ha.





LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU NIGER : MALGRÉ DES ACQUIS, DE NOMBREUSES DIFFICULTÉS

Ces difficultés ne doivent néanmoins pas occulter certaines avancées techniques qui ont limité les effets de la dégradation des sols : la régénération naturelle assistée, qui a permis la constitution de parcs agroforestiers, touche maintenant 3 à 5 millions d'hectares sur les 7 à 10 millions d'hectares de terres cultivées chaque année, les techniques de restauration des terres (banquettes, demi-lune, cordons pierreux, etc.) ont également fait la preuve de leur efficacité.

Le facteur de production « foncier » est soumis à une double pression : une pression écologique, qui rend inexploitable une part importante du territoire, et une pression démographique, qui pèse sur les espaces et ressources naturelles et modifie rapidement les systèmes de production. À ces pressions s'ajoutent en outre l'urbanisation et l'exploitation minière, qui ont des conséquences directes sur les pratiques rurales.

Cette situation se traduit notamment par des conflits fonciers, une diminution des espaces pastoraux et une diminution de la taille des exploitations. La complémentarité traditionnelle entre espaces de pâturage et terres cultivées, à l'échelle locale comme à l'échelle nationale, évolue non sans difficulté dans un contexte où la sécurité alimentaire et l'intensification des systèmes de production agricole et d'élevage restent un défi à relever.

La gestion traditionnelle du foncier

Le foncier est traditionnellement géré par la coutume. Il n'existe pas une coutume, mais des coutumes, propres à une famille, un village, un terroir ou une communauté, qui évoluent au fil du temps. Néanmoins, on peut dégager de grandes pratiques à peu près partagées au Niger en ce qui concerne la gestion foncière « coutumière » dans la période 1960-1990.

● L'organisation de la chefferie traditionnelle et la gestion foncière

La chefferie traditionnelle est organisée en plusieurs niveaux hiérarchiques :

- **pour les populations sédentaires** : les chefs de canton, de village et de quartier. Les cantons regroupent plusieurs villages et quartiers ;
- **pour les populations de pasteurs** : les chefs de groupements et de tribus. Les groupements sont constitués de plusieurs tribus ;
- **les provinces ou sultanats** lorsqu'il s'agit d'un regroupement de plusieurs cantons et/ou groupements.

La gestion foncière est assurée par les « chefs de terre », ces chefs sont souvent les chefs de village ou les chefs de quartier du village. La responsabilité des chefs de canton ou des sultans sur le foncier relève d'une administration indirecte exercée sur les chefs de village et de quartier. Les chefs de tribu ou de groupement ne sont pas « chefs de terres », même dans la zone sud du Niger (dans la zone agricole), sauf dans quelques cas où ces communautés se sont approprié des terres en étant le premier occupant ou par la force. Nous utiliserons les termes « chef coutumier » ou « chef de village » par la suite pour indiquer l'autorité traditionnelle d'administration du foncier, même si la correspondance n'est pas toujours exacte.

La gestion foncière diffère entre le Sud et le Nord du pays.

● La gestion foncière traditionnelle en zone Sud

Dans la zone sud du Niger, les villages sont regroupés en canton et ces cantons sont sous la responsabilité administrative d'un chef de canton. La totalité des terres de la zone agricole relève de circonscriptions coutumières. Les terroirs villageois se divisent entre les « terres des particuliers » (les champs et jardins) et « le reste » : les « terres communautaires ».





> Les terres communautaires

Les terres communautaires sont des terres dont l'usage est en partie :

- **individuel** : dans le cas des terres cultivées, les droits d'usage sont attribués à tous ceux qui en ont besoin, sans distinction sociale ;
- **collectif** : les terres non cultivées sont utilisées par l'ensemble des villageois pour le pâturage, la cueillette, le ramassage du bois, la chasse, etc.

Les terres communautaires non cultivées sont les espaces pastoraux de la zone sud. Les communautés d'éleveurs disposent d'un droit d'usage sur ces espaces (et non d'un droit de propriété).

Ces terres sont aussi la réserve foncière des villageois. Lorsqu'une famille de la zone devenait trop nombreuse ou que des personnes arrivaient au village, un droit de culture leur était accordé sur ces terres. Le paysage de la zone sud a ainsi été profondément bouleversé. Les terres communautaires non cultivées qui étaient des forêts assez denses sont maintenant très dégradées et de plus en plus restreintes : elles sont limitées à des zones peu propices aux cultures, comme les collines et les plateaux. Dans certaines zones, les terres communautaires non cultivées ont presque disparu.

La gestion des terres communautaires varie selon les régions. Dans certaines régions, le chef coutumier n'intervient pas : les personnes qui souhaitent cultiver ces terres s'y installent sans rien demander. Dans d'autres régions, le chef attribue des droits de culture sur les terres communautaires non cultivées. En contrepartie, une dîme lui est versée à la fin de la récolte, cette dîme marquant le fait que la personne qui utilise la terre n'en est pas propriétaire. La dîme est utilisée par le chef pour ses besoins personnels et pour assister les populations du village en période de soudure notamment. Une partie de cette dîme est reversée au chef de canton en signe d'allégeance. On parle alors de « terres de chefferie ».

À la mort du chef, les terres communautaires sont transmises non pas à ses héritiers, mais au chef qui lui succède. Traditionnellement, les terres communautaires ne se vendent pas. Les chefs traditionnels bénéficient aussi de terres à titre personnel dont ils disposent comme les simples particuliers. Le chef traditionnel n'est pas propriétaire des terres communautaires, mais est plutôt dépositaire de ces terres pour la communauté.

> Les terres des particuliers

Les « terres des particuliers » sont des terres cultivées, même si elles peuvent être mises en jachère. Le ou les « propriétaires » utilisent leurs terres comme ils le souhaitent et jouissent de leur production librement. Traditionnellement ces terres ne se vendent pas, les propriétaires peuvent par contre les prêter à leur guise ou les gager.

Les terres des particuliers sont divisées en patrimoines fonciers familiaux ou lignagers. Ce patrimoine foncier est la propriété de la famille élargie et est géré par le chef de famille. À la mort du chef de famille, la gestion des terres familiales est transmise au plus ancien de la famille. Elle peut parfois aussi être partagée entre les différents hommes de la famille. Ces patrimoines fonciers sont partagés entre les champs dont la tenure est collective : « le champ familial » et les champs dont la tenure est individuelle.

Toute la famille travaille dans le champ familial ; la récolte est gérée par le chef de famille qui la partage entre les membres. Les champs dont la tenure est individuelle sont mis à la disposition des femmes et des jeunes par le chef de famille sur le patrimoine foncier familial. Le bénéficiaire de ce lopin utilise la récolte à son gré. Ce lopin reste une dépendance de la tenure collective lignagère ou familiale et aucun des exploitants n'est autorisé à en disposer ou à y réaliser des investissements qui s'incorporent au sol (plantation d'arbres, fonçage de puits, etc.).

Dans la coutume, la propriété foncière individuelle ne correspondait pas au sens moderne de la propriété, notamment parce que la terre ne se vendait pas. En milieu rural, la propriété individuelle s'est développée au début des années 1990 : certains chefs de famille ont vendu des terres, ce qui a permis à certains producteurs d'acheter et de devenir propriétaires à titre individuel.





● La gestion foncière traditionnelle en zone nord

Au Nord du Niger, les zones où l'accès à l'eau est facile sont occupées par des tribus ou des communautés, qui bénéficient d'un droit d'usage prioritaire sur les pâturages dans une vallée ou autour d'un point d'eau. Ce point d'eau est créé par ces communautés elles-mêmes ou avec un appui extérieur (État, ONG, projets). Ces communautés passent la majeure partie de l'année autour de leur point d'eau, dans une zone qui constitue le « terroir d'attache ». Pendant la saison des pluies, tous les éleveurs peuvent accéder aux terroirs d'attache grâce aux mares temporaires. Pendant la saison sèche, les communautés régulent l'accès aux pâturages des autres usagers en régulant l'accès au point d'eau, dans le cadre d'un système d'alliances et de contreparties.

D'autres communautés sont très mobiles et ne disposent pas de terroir d'attache. Ces éleveurs passent pendant la saison des pluies à leur guise sur les différents terroirs d'attache en s'abreuvant sur les mares temporaires. En dehors de la saison des pluies, ils doivent « négocier » l'accès aux différents puits de la zone pastorale, accès qui conditionne leur possibilité de passage plus ou moins long, sur les différents « terroirs d'attache ».

Les terres où l'accès à l'eau est difficile ne sont pâturées que pendant la saison des pluies, sauf quand des ouvrages « publics » de type forage et stations de pompage ont été réalisés par l'État.

La pression foncière entraîne des stratégies d'appropriation des espaces et de marquage territorial par le biais du fonçage de puits par toutes les catégories d'éleveurs. L'accès aux points d'eau est de plus en plus limité, voire payant. Certains éleveurs refusent même tout accès à l'eau (et donc aux pâturages voisins), ce qui est en contradiction avec la coutume (et les textes).



Un ranch dans la zone pastorale © Jacques Chabbert

LES SYSTÈMES DE GOUVERNANCE FONCIÈRE

L'administration coloniale a mis en place le service de la conservation foncière en 1906 pour permettre l'immatriculation des biens. La gestion coutumière est restée la norme et très peu de biens ont été immatriculés. À l'Indépendance, des lois ont été adoptées pour limiter les prérogatives des chefs traditionnels dans la gestion du foncier¹⁰. Ces textes ont été partiellement appliqués et n'ont

10. Loi n° 60-29 du 25 mai 1960 portant interdiction de la dîme et de l'achoura; loi n° 61-30 du 19 juillet 1961 fixant la procédure de confirmation et d'expropriation des droits fonciers coutumiers dans la République du Niger; loi n° 62-07 du 12 mars 1962 supprimant les privilèges acquis sur les terrains de chefferie.





pas modifié en profondeur la place de la coutume dans la gestion du foncier. Puis, le Code rural a été mis en place en 1993 pour répondre aux enjeux fonciers de l'époque.

En 2015, trois systèmes coexistent en matière de gestion foncière : le système coutumier, le système formel classique et le Code rural. La décentralisation a en outre donné un rôle aux collectivités territoriales dans la gestion foncière.

La gestion coutumière du foncier

La gestion coutumière actuelle du foncier repose sur les principes décrits ci-dessus. La principale évolution est la marchandisation de la terre, qui a donné un nouveau rôle aux chefs coutumiers lors des transactions.

Il faut noter que la gestion coutumière est légalement reconnue. Les chefs traditionnels sont chefs de « communautés coutumières » et les communautés coutumières sont intégrées dans l'organisation administrative du Niger. Selon les différentes lois qui se sont succédées sur le statut des chefs traditionnels¹¹, le chef traditionnel « règle selon la coutume l'usage des terres de culture et des espaces pastoraux sur lesquels la communauté coutumière dont il a la charge possède des droits coutumiers reconnus ».

● Le rôle des chefs coutumiers dans les transactions foncières

Les terres deviennent maintenant un bien marchand comme les autres. Que les transactions soient formalisées ou non par un acte, les chefs sont presque toujours impliqués pour garantir que le vendeur est bien propriétaire de la terre et comme témoin de la transaction, pour éviter des conflits ultérieurs. Des pratiques se sont mises en place pour formaliser les transactions. Les deux parties se déplacent sur le terrain avec un représentant du chef de village, leurs témoins respectifs, et ensemble déterminent les limites du terrain puis concluent l'accord de vente. Un compte rendu est fait au chef de village qui garantit (si besoin en vérifiant auprès des sages du village) que la personne qui vend est effectivement propriétaire et a le droit de vendre. Dans le cas d'une propriété familiale, le chef s'assure que les copropriétaires sont d'accord en demandant la présence des frères du vendeur. Le paiement se fait en général après cette étape.

Certains chefs de village délivrent alors un acte (à la demande des parties), bien souvent rédigé par un secrétaire. Les parties demandent parfois au chef de canton de contresigner cet acte : sa signature est perçue comme une garantie supplémentaire. Il arrive qu'il n'y ait pas les compétences au niveau du village pour établir un acte ; dans ce cas, le demandeur s'adresse au chef de canton, à la commune ou à la Commission foncière¹². Le chef de canton se repose sur le chef de village pour garantir le contenu de l'acte.

Ces actes sont établis sur des formulaires utilisés aussi bien par les chefs traditionnels que les Commissions foncières, à l'en-tête du canton. Ils sont signés par le chef de village, ainsi que les parties concluant la transaction. Ils mentionnent le nom de deux des témoins (un pour chaque partie) et de quatre propriétaires limitrophes pour localiser le terrain vendu.

Si la transaction ne pose pas de problème *a priori*, la délivrance de l'acte est immédiate. L'établissement de ces actes ne fait pas l'objet d'une publicité et leur archivage par les autorités traditionnelles n'est pas systématique.

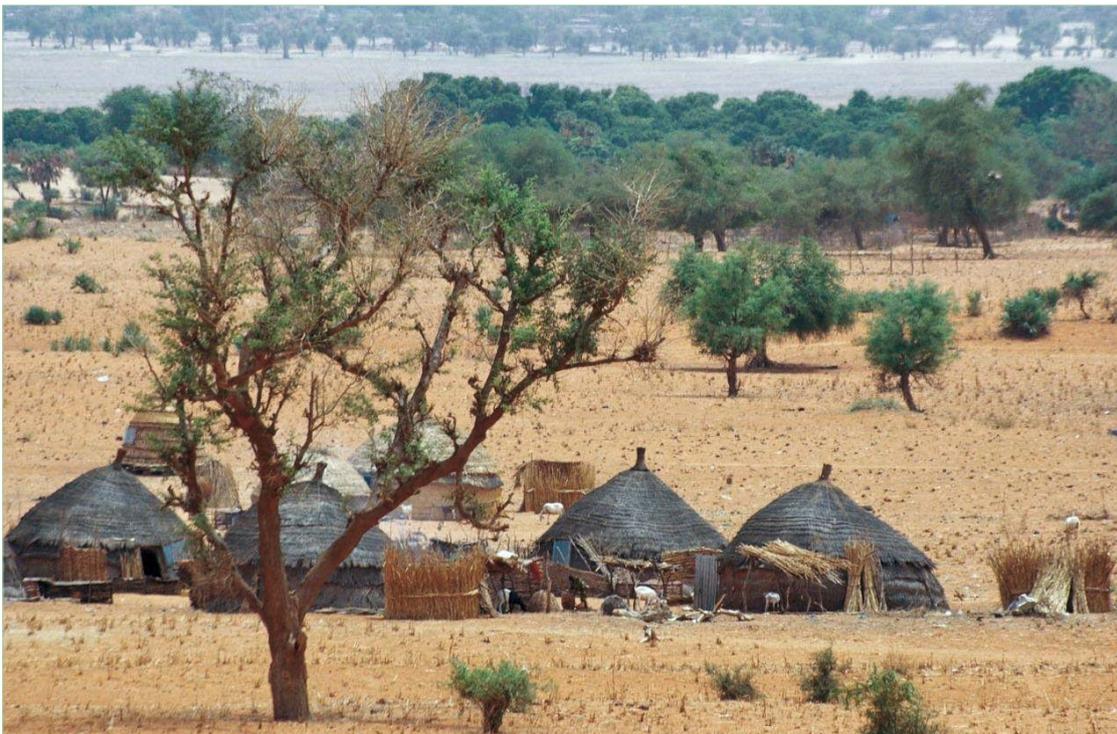
● Le rôle des chefs coutumiers dans la gestion des conflits

Une autre prérogative des chefs coutumiers touchant le foncier est le pouvoir de conciliation des conflits coutumiers. Ce pouvoir de conciliation est un pouvoir traditionnel, qui est reconnu par les textes. La pression foncière, en entraînant une augmentation des conflits fonciers, rend ce pouvoir

11. Ordonnance n° 93-028 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger ; loi n° 2008-22 du 23 juin 2008 modifiant et complétant l'ordonnance n° 93-028 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger ; loi n° 2015-04 du 13 janvier 2015 portant statut de la chefferie traditionnelle au Niger.

12. Structures de gestion foncière mises en place par le Code rural (cf. ci-dessous).





© Patrick Delmas

de plus en plus important. Les chefs coutumiers sont ainsi les premières autorités à intervenir dans la gestion des conflits fonciers. La conciliation par les chefs coutumiers est obligatoire avant le recours à la justice.

Le système formel classique

Le ministère des Finances et le ministère de l'Urbanisme ont des compétences dans la gestion du foncier.

Au sein du ministère des Finances, la direction des Affaires domaniales et cadastrales¹³ est en charge de :

- la tenue du livre foncier : c'est-à-dire l'inscription d'un bien au livre foncier (l'immatriculation) et des droits y afférents, l'établissement d'un titre foncier et la délivrance d'une copie au demandeur ;
- la gestion du domaine privé de l'État.

Le ministère de l'Urbanisme gère le domaine public de l'État¹⁴. Il est chargé également d'élaborer et de faire appliquer la législation et la réglementation en matière d'urbanisme, d'habitat et de logement, de gestion du domaine foncier public, etc.

● L'immatriculation au livre foncier

La procédure d'immatriculation au livre foncier relève de la direction des Affaires domaniales et cadastrales du ministère des Finances. Elle a été établie par le décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française et modifiée à la marge par différents textes ; elle prend en compte la confirmation des droits coutumiers. En 2006, une procédure simplifiée a été mise en place, cette procédure correspond au titre « sheda » (du haoussa « preuve »). Cette procédure est la plus utilisée.

13. La direction des Affaires domaniales et cadastrales dépend de la direction générale des Impôts du ministère des Finances. Elle est organisée en services : affaires domaniales, cadastre, conservation foncière, archives et documentation, recettes et personnel.

14. Décret n° 2013-427/PM précisant les attributions des membres du Gouvernement.



Ces deux procédures reposent sur les étapes suivantes¹⁵ : l'avis d'immatriculation (un avis est publié dans le journal *Le Sahel*, à la mairie et au tribunal du ressort, cette étape dure trois mois), le bornage (un avis de bornage est publié dans le journal, à l'issue de cette étape un PV de bornage est établi sur le site) et enfin l'immatriculation au livre foncier, l'établissement du titre foncier et la délivrance d'une copie au demandeur.

Ces deux procédures s'appuient sur un droit de propriété reconnu. Ce droit de propriété peut être reconnu par une procédure de confirmation des droits coutumiers (très peu utilisée) ou par un acte de cession enregistré ou un acte de détention coutumière délivré par la Commission foncière ou une autorité compétente. En ce qui concerne les attestations de détention coutumière, sont prises en compte les attestations délivrées par la Commission foncière communale ou départementale (les attestations de détention coutumière délivrées par les Commissions foncières de base ne sont pas jugées suffisamment fiables) ou une « autorité compétente », c'est-à-dire le maire, le préfet ou le gouverneur.

● La gestion du domaine privé de l'État

Le ministère des Finances gère le domaine privé de l'État. En milieu rural, ce sont les terres « vacantes » (terres agricoles non cultivées) qui relèvent du domaine privé de l'État : ces terres ne sont pas connues du ministère des Finances.

● La gestion du domaine public de l'État

Le ministère de l'Urbanisme exerce certaines attributions directement en lien avec la gestion du foncier :

- l'élaboration et l'application de la législation et de la réglementation en matière d'urbanisme, d'habitat et de logement, de gestion du domaine foncier public, d'architecture et de construction, de voiries et réseaux divers (VRD);
- le contrôle de l'occupation des sols conformément aux plans et règles générales d'urbanisme;
- la gestion du domaine foncier public de l'État;
- la production des terrains au profit des domaines publics et privés de l'État;
- le suivi de la gestion du domaine foncier des collectivités territoriales.

En pratique, si le domaine public est connu en milieu urbain, ce n'est pas le cas en milieu rural, à l'exception du domaine artificiel routier.

Le Code rural

Suite aux sécheresses des années 1970 et 1980, le foncier (au sens large : terres et ressources naturelles) a été identifié comme un facteur limitant le développement rural. Le Niger s'est alors doté d'un instrument de mise en œuvre d'une politique foncière au travers d'un dispositif législatif et institutionnel : le Code rural.

● Les objectifs généraux du Code rural

Les objectifs assignés au Code rural répondent aux problématiques qui ont émergé dans les réflexions de la décennie précédant l'adoption de l'ordonnance n° 93-015 :

- **la prévention des conflits** : dans un contexte marqué par des conflits fonciers importants, parfois meurtriers, le Code rural vise à sécuriser les droits fonciers et gérer la répartition de l'espace entre les différentes activités rurales;
- **la protection et la gestion des ressources naturelles, dans un contexte de désertification** : le Code rural met en place une obligation de mise en valeur rationnelle des ressources naturelles et prévoit la restauration ou la protection des terres;

15. Loi n° 2012-37 du 20 juin 2012 portant Code général des Impôts.



- **le développement rural** : le Code rural, en sécurisant les droits fonciers, en protégeant les ressources naturelles et en instaurant des schémas d'aménagement foncier, cherche à améliorer et à rationaliser la mise en valeur des terres dans un objectif de développement de l'agriculture et de l'élevage ;
- **le développement humain** : le Code rural est un outil d'émancipation et de changement social, en ce qu'il reconnaît les droits fonciers des populations, prévoit leur participation à la gestion foncière au sein des Commissions foncières et cherche à favoriser un accès équitable pour tous au foncier.

● Les principes qui sous-tendent le Code rural

Un certain nombre de principes, pas toujours explicites, ont prévalu dans l'élaboration de l'ordonnance n° 93-015 fixant les principes d'orientation du Code rural.

> *La prise en compte de la gestion coutumière*

Depuis l'Indépendance, le Niger a cherché, par différents textes de loi, à limiter les prérogatives de la chefferie traditionnelle dans la gestion foncière et à assurer la reconnaissance des droits fonciers coutumiers. La gestion coutumière est néanmoins restée la norme.

Dans un souci d'efficacité, le Code rural a cherché à s'adapter aux réalités locales, en intégrant la coutume. L'idée était d'unifier peu à peu les différentes sources de droit foncier : droit coutumier, droit islamique et droit positif. Ce choix était aussi stratégique : faire accepter le Code rural aux autorités coutumières et le faire évoluer petit à petit vers une gestion foncière plus formelle et équitable.

> *La protection de tous les droits fonciers et l'égalité d'accès au foncier*

La gestion coutumière du foncier est marquée par une certaine inégalité dans les droits fonciers : les femmes, les jeunes et les anciens captifs disposent traditionnellement d'un accès limité à la terre. Le Code rural a voulu rompre avec cette situation en affirmant un principe d'égalité pour l'accès au foncier et en imposant l'obligation de mise en valeur.

Les droits des éleveurs étaient également peu pris en compte dans la gestion coutumière des terres en zone sud agricole. En effet, les droits fonciers coutumiers reposent principalement sur l'exploitation à des fins agricoles, les terres communautaires étant gérées par le chef et utilisées par tous. La déclaration du Président Kountché du 8 décembre 1974 : « la terre appartient à celui qui la cultive », même si elle visait d'abord les propriétaires terriens qui n'exploitaient pas l'ensemble de leurs terres, a également fragilisé les éleveurs en encourageant à cultiver et en sous-entendant que ceux qui ne cultivent pas n'ont pas de droit foncier¹⁶. En zone nord, aucun mécanisme formel ne permettait de reconnaître les droits fonciers des éleveurs. Le Code rural, en instaurant un droit d'usage prioritaire, a cherché à reconnaître ces droits fonciers.

> *La gestion locale des ressources naturelles, dans une optique de décentralisation*

Le Code rural a été adopté en 1993, à une époque où la décentralisation était une demande sociale forte. Il mentionne les collectivités territoriales et propose une gestion locale et concertée des ressources naturelles grâce aux Commissions foncières qui associent tous les acteurs concernés par la question foncière.

● Le dispositif législatif et institutionnel et les outils de mise en œuvre du Code rural

La mise en œuvre du Code rural repose sur un dispositif juridique et un dispositif institutionnel (prévu dans le dispositif législatif).

> *Le dispositif juridique du Code rural*

Le dispositif juridique est composé de l'ordonnance n° 93-015 fixant les principes d'orientation du Code rural, et de textes législatifs et réglementaires complémentaires. La mise en place du Code

16. Abdoulaye Mohamadou, 2010.





L'élaboration des schémas d'aménagement foncier © Jacques Chabbert

rural proprement dit a été prévue comme un processus, des textes complémentaires devant préciser l'ordonnance n° 93-015. Cela donne une certaine souplesse au dispositif pour s'adapter aux évolutions du contexte.

L'ordonnance n° 93-015 et ses textes complémentaires définissent le régime des ressources naturelles et les droits qui s'exercent sur ces ressources, prévoient différentes mesures de reconnaissance des droits fonciers et de gestion du foncier, précisent le rôle des institutions du monde rural dans l'encadrement du secteur et mettent en place des institutions spécifiques pour gérer le foncier.

> *Le dispositif institutionnel du Code rural*

L'ordonnance n° 93-015 et ses textes d'application mettent en place le Comité national du Code rural, service public chargé de l'élaboration, de la vulgarisation et du suivi de l'application du Code rural.

Des structures du Code rural sont prévues à tous les niveaux administratifs. Au niveau national, le Comité national du Code rural (CNCR) rassemble 8 ministres (Agriculture, Élevage, Environnement, Hydraulique, Aménagement du Territoire, Intérieur, Justice, Défense nationale) et est placé sous la tutelle du ministre de l'Agriculture. Ce dispositif institutionnel doit permettre d'assurer une gestion transversale de la question foncière. Aux niveaux national et régional, des secrétariats permanents assurent la mise en œuvre de la politique foncière. Aux niveaux des départements, communes et villages ou tribus, des institutions collégiales de gestion du foncier sont mises en place : les Commissions foncières. Elles rassemblent tous les acteurs concernés par la question foncière : chefferie traditionnelle, autorités administratives, élus, services techniques et représentants des usagers.

Les Commissions foncières disposent de compétences consultatives et d'un pouvoir de décision. Leur avis est obligatoirement requis pour la détermination du contenu de la mise en valeur des terres de leur ressort et la procédure d'élaboration des concessions rurales. Elles ont compétence pour procéder à la reconnaissance et à l'établissement du contenu des droits fonciers et sont dotées d'un pouvoir général de contrôle de mise en valeur des terres de leur ressort. Leurs décisions sont des actes administratifs.

Le Code rural crée ainsi les conditions d'une gestion locale et concertée des ressources naturelles.





TABLEAU 1 : Le dispositif institutionnel de mise en œuvre du Code rural

Institutions et composition	Principales missions
AU NIVEAU NATIONAL	
<p>Comité national du Code rural <i>Bureau : président : ministre de l'Agriculture ; vice-président : ministre de l'Élevage ; membres : ministres de l'Hydraulique, de l'Environnement, de l'Intérieur, de l'Aménagement du Territoire, de la Justice, de la Défense nationale. Secrétaire permanent du Code rural. Comité consultatif.</i></p>	<p>Définition de la politique foncière :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fixer les objectifs du Secrétariat permanent du Code rural (SPCR) et se prononcer sur son rapport d'activités. • Se prononcer sur les schémas d'aménagement foncier, les projets de texte d'application de l'ordonnance n° 93-015 et la mise en œuvre de la loi d'orientation.
<p>Secrétariat permanent du Code rural (SPCR) <i>Cadres des ministères du Comité national du Code rural (CNCR).</i></p>	<p>Mise en œuvre de la politique foncière :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Accompagner les structures du Code rural. • Faciliter l'élaboration des textes. • Suivre et évaluer le processus.
AU NIVEAU RÉGIONAL	
<p>Secrétariat permanent régional du Code rural (SPR/CR) <i>Cadres des services techniques.</i></p>	<p>Élaboration du schéma d'aménagement foncier. Formation, suivi et encadrement des Commissions foncières.</p>
AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL	
<p>Commission foncière départementale (Cofodép) <i>Président : préfet. Secrétaire permanent : cadre des services techniques. Membres : chefs de cantons et de groupements, services techniques et représentants des producteurs ruraux.</i></p>	<p>Reconnaissance des droits fonciers et tenue du dossier rural. Contrôle de mise en valeur. Formation, suivi et encadrement des Cofocom et Cofob. Information sur le dispositif du Code rural.</p>
AU NIVEAU COMMUNAL	
<p>Commission foncière communale (Cofocom) <i>Président : maire. Secrétaire permanent : secrétaire général de la commune. Membres : chefs de cantons et de groupements, services techniques et représentants des producteurs ruraux.</i></p>	<p>Reconnaissance des droits fonciers et tenue du dossier rural. Contrôle de mise en valeur. Encadrement des Cofob. Information sur le dispositif du Code rural.</p>
AU NIVEAU DES VILLAGES OU DES TRIBUS	
<p>Commission foncière de base (Cofob) <i>Président : chef de village ou de tribu. Secrétaire permanent : désigné par les membres. Membres : représentant des producteurs ruraux.</i></p>	<p>Reconnaissance des droits fonciers et tenue du dossier rural Contrôle de mise en valeur.</p>



> Les droits fonciers

L'ordonnance n° 93-015 fixant les principes d'orientation du Code rural dispose que : « Les droits qui s'exercent sur les ressources naturelles bénéficient d'une égale protection, qu'ils résultent de la coutume ou du droit écrit. » Deux régimes fonciers principaux sont distingués : sur les terres agricoles et sur les terres pastorales.

Sur les terres agricoles, la propriété coutumière est reconnue : « La propriété coutumière confère à son titulaire la propriété pleine et effective de la terre. »

Sur les espaces pastoraux, l'ordonnance n° 93-015 crée un droit d'usage commun et un droit d'usage prioritaire pour les éleveurs, et précise que les éleveurs ne peuvent être privés de leur droit d'usage prioritaire que pour cause d'utilité publique après une juste et préalable indemnisation. Ce droit d'usage commun et ce droit d'usage prioritaire correspondent bien à la gestion coutumière des espaces pastoraux. Si le statut des terres pastorales (en dehors des couloirs de passage) n'est pas clarifié dans l'ordonnance n° 93-015, l'ordonnance n° 2010-029 relative au pastoralisme précise que les espaces pastoraux relèvent du domaine public de l'État. L'ordonnance n° 2010-029 relative au pastoralisme répare également un oubli de l'ordonnance n° 93-015 : la reconnaissance de la mobilité comme un droit fondamental des éleveurs.

> La reconnaissance des droits fonciers des particuliers : le dossier rural

L'ordonnance n° 93-015 donne aux Commissions foncières la compétence de reconnaître les droits fonciers des particuliers et met en place un outil de reconnaissance de ces droits : le Dossier rural. Le dossier rural comprend deux documents distincts :

- un document graphique de l'ensemble de l'espace rural sur lequel figure, après reconnaissance faite par la Commission foncière, l'assiette des droits fonciers ;
- un fichier constitué par les fiches individuelles ouvertes chacune au nom des titulaires des droits.

La procédure de reconnaissance des droits fonciers¹⁷ prévoit une reconnaissance du bien sur le terrain et sur le document graphique du dossier rural, et une publicité foncière d'un mois. À l'issue de la procédure d'inscription d'un droit au dossier rural, une attestation d'enregistrement est délivrée au(x) demandeur(s).

En pratique, le Code rural délivre les neuf actes suivants : attestation de détention coutumière, attestation de donation, attestation de vente, contrat de location, contrat de prêt, contrat de gage coutumier, titre de droit de propriété, attestation de droit d'usage prioritaire et concession rurale.

Les procédures mises en œuvre en réalité ne respectent pas toujours les textes. En général, la demande est instruite par le seul secrétaire permanent, qui effectue une visite sur le terrain avec les parties et les témoins pour reconnaître le bien. La publicité foncière est de durée

Un registre des actes délivrés
© Jacques Chabbert

17. Décret n° 97-07/PRN/MAG/EL déterminant les modalités d'inscription des droits fonciers au dossier rural.

variable (généralement moins d'un mois), elle est parfois inexistante. Le croquis d'arpentage n'est pas fait et le bien identifié n'est pas reporté sur le document graphique du Dossier rural. En effet, au niveau des communes et des villages, voire même au niveau des départements, les secrétaires permanents ne disposent pas des compétences et moyens nécessaires. Les demandes ne passent pas en commission avant d'être délivrées, le décret ne le précise d'ailleurs pas vraiment. Un passage en commission serait cependant utile en termes de transparence.

À l'issue de la procédure, un acte foncier est établi. Cet acte est un acte administratif. Les formulaires d'acte sont les formulaires utilisés également par les chefs traditionnels. À tous les niveaux de Commissions foncières, une copie des actes est généralement conservée. Un registre des actes délivrés est parfois tenu.

Le titre de droit de propriété est établi par les Commissions foncières départementales, selon la même procédure et avec la même valeur juridique. Sa seule différence avec l'acte de détention coutumière est qu'il est accompagné d'un plan permettant de localiser la parcelle.

> *La répartition des espaces ruraux : le schéma d'aménagement foncier*

Un des outils de la mise en œuvre du Code rural est le schéma d'aménagement foncier (SAF) prévu aux articles 127 à 129 de l'ordonnance n° 93-015. Le SAF est un document cadre élaboré au niveau régional. Son objet est de préciser « les espaces affectés aux diverses activités rurales ainsi que les droits qui s'y exercent ». Le schéma d'aménagement foncier s'appuie sur des études d'impact et est élaboré après une enquête publique permettant l'intervention des populations rurales et de leurs représentants. Il est adopté par décret pris en conseil des ministres.

À l'heure actuelle, aucune région du Niger ne dispose d'un SAF, même si des expériences ont été menées au niveau communal et que certaines régions se sont engagées dans le processus. Ce processus est long, complexe et coûteux. En outre, il serait nécessaire de proposer des outils juridiques et méthodologiques pour pouvoir le mener à bien¹⁸.

Pour pallier l'absence de SAF, l'ordonnance n° 2010-029 a prévu que le secrétariat permanent du Code rural réalise un inventaire des ressources pastorales, qui permette leur classement dans le domaine public. Un inventaire systématique devrait démarrer en 2015.

> *La prévention et la gestion des conflits fonciers*

La reconnaissance des droits fonciers est vue comme un outil de prévention des conflits en clarifiant les différents statuts et règles d'usage des espaces et ressources naturelles.

En outre, l'ordonnance n° 93-015 précise que les autorités administratives disposent de pouvoir de police rurale et, à ce titre, sont habilitées à prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre public, à la protection de l'espace rural, à la réglementation des couloirs de passage et des zones de transit du bétail, etc. dans un objectif de prévention des conflits.



Un couloir de passage des animaux balisé : à gauche un champ de mil, à droite le couloir de passage
© Jacques Chabbert

18. Étude de capitalisation sur les expériences et bonnes pratiques en matière d'aménagement foncier : Niger, Burkina Faso et Tanzanie, esquisse de feuille de route pour la construction de l'aménagement foncier au Niger, 2014.



Toute procédure judiciaire doit obligatoirement être précédée d'une tentative de conciliation des conflits par les autorités coutumières. En cas d'échec de la conciliation, les parties en conflit peuvent recourir à une procédure judiciaire.

Le rôle des communes

L'ordonnance n° 93-015 fixant les principes d'orientation du Code rural a favorisé une gestion locale des ressources naturelles avec la mise en place des Commissions foncières, et a anticipé la décentralisation : elle mentionne en effet à plusieurs reprises les collectivités territoriales. Il s'agit néanmoins d'une gestion déconcentrée des ressources naturelles.

Par la suite, les textes sur la décentralisation ont donné des compétences foncières aux collectivités territoriales¹⁹. Les collectivités territoriales prennent ainsi en charge une bonne partie des attributions des structures du Code rural en matière de sécurisation foncière (elles « assurent la mise en place et le fonctionnement d'un cadastre communal »), de gestion du foncier (inventaire des ressources pastorales, des terres vacantes, etc.) et même de mise en place des institutions du Code rural (elles « assurent le pouvoir de police rurale, la gestion et le contrôle des richesses agro-sylvo-pastorales, la création des Commissions foncières et secrétariats permanents du Code rural »). En outre, le conseil régional ou municipal crée des commissions spécialisées pour traiter des affaires soumises à sa délibération, dont les affaires foncières. Par contre, l'ordonnance n° 2010-54 portant Code général des collectivités territoriales ne mentionne pas que le maire est président de la Commission foncière communale dans la section sur les attributions du maire et de ses adjoints, comme prévu dans l'arrêté n° 98/MDA/CNCR/SP portant organisation, attribution et modalité de fonctionnement des Cofocom et Cofob.

Ces textes posent un certain nombre de questions qui ne sont pas encore résolues sur l'articulation entre les collectivités territoriales et les institutions du Code rural (service public) et sur la place des collectivités territoriales dans la gestion foncière. Cette confusion peut favoriser une gestion problématique des ressources naturelles par les communes, d'autant plus que ces dernières sont confrontées à de nombreux enjeux, notamment : mobiliser des ressources financières, disposer d'un patrimoine foncier pour leur développement ou jouer un rôle dans les projets de développement intervenant sur leur territoire. À l'heure actuelle, il n'y a eu aucun transfert de compétence, ni de ressources ; néanmoins, certaines communes posent des actes ayant des conséquences foncières importantes. Les lotissements en sont un exemple, il peut s'agir également de la gestion des points d'eau, d'aménagements hydroagricoles, de la restauration des terres, etc. En cas de transfert, les communes pourraient en outre être tentées de vendre leur domaine pour abonder leur budget. La problématique de la gestion foncière dans le contexte de la décentralisation est loin d'être résolu.

AVANCÉES ET LIMITES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE FONCIÈRE

Une gestion foncière globale

Un des enjeux de la réforme proposée par l'ordonnance n° 93-015 était de fixer un cadre juridique et institutionnel cohérent et global de gouvernance foncière.

- **Le fonctionnement des institutions**

Une des grandes réussites du Code rural est d'avoir mis en place une bonne partie du dispositif institutionnel.

19. Articles 300 à 304 de l'ordonnance n° 2010-54 portant Code général des collectivités territoriales.



TABLEAU 2 : Niveau de mise en place des institutions en juin 2013²⁰

Niveau	Nombre prévu	Nombre mis en place	Taux
Région (SPR/CR)	8	8	100,00 %
Département (Cofodép)	63	49	77,00 %
Commune (Cofocom)	266	230	86,00 %
Village/tribu (Cofob)	14 673	2 577	17,56 %

Par contre, la fonctionnalité des structures du Code rural, à tous les niveaux, pose problème.

L'Étude de bilan de la mise en œuvre de la politique foncière rurale au Niger souligne que, bien souvent, les Commissions foncières ne fonctionnent pas, notamment les Cofocom et les Cofob. Les Commissions foncières ne bénéficient pas ou peu de dotation de l'État pour leur fonctionnement, hormis le salaire du secrétaire permanent, elles fonctionnent donc au gré de l'appui des projets. Les Cofos sont en général peu collégiales et sont souvent réduites au secrétaire permanent ou au tandem secrétaire permanent-président, pour leur fonctionnement quotidien. Enfin, le suivi des Cofob par les niveaux régional et national est quasi inexistant.

Au niveau national, le Comité national du Code rural (CNCR) qui pilote le dispositif du Code rural doit se réunir au moins une fois par an. Il ne s'est pas réuni pendant 10 ans, entre 2003 et 2013 ; une réunion a finalement pu être organisée en 2014. De ce fait, le CNCR joue assez peu son rôle d'encadrement du dispositif. L'Étude de bilan de la mise en œuvre de la politique foncière rurale au Niger relève que le SPCR a tendance à fonctionner en autarcie et que ses rapports avec sa tutelle sont très distendus. En outre, ni le ministre des Finances, ni le ministre de l'Urbanisme ne sont membres du Comité national du Code rural : comment dans ce cas prendre en charge globalement la question foncière ?

Ces dysfonctionnements ont pour conséquence que les institutions du Code rural, à tous les niveaux, ont des difficultés à jouer leur rôle de mise en cohérence de l'action publique et de concertation des différents acteurs concernés en matière de sécurisation, de gestion du foncier et des ressources naturelles et d'aménagement. Les structures du Code rural sont en général impliquées dans les projets touchant au foncier, mais simplement pour établir un acte, et rarement pour envisager de manière globale la gestion de la ressource. Elles se sont ajoutées aux services déconcentrés existants (agriculture, élevage, environnement, génie rural, etc.) sans permettre de prendre en compte de manière globale la gestion des ressources naturelles.

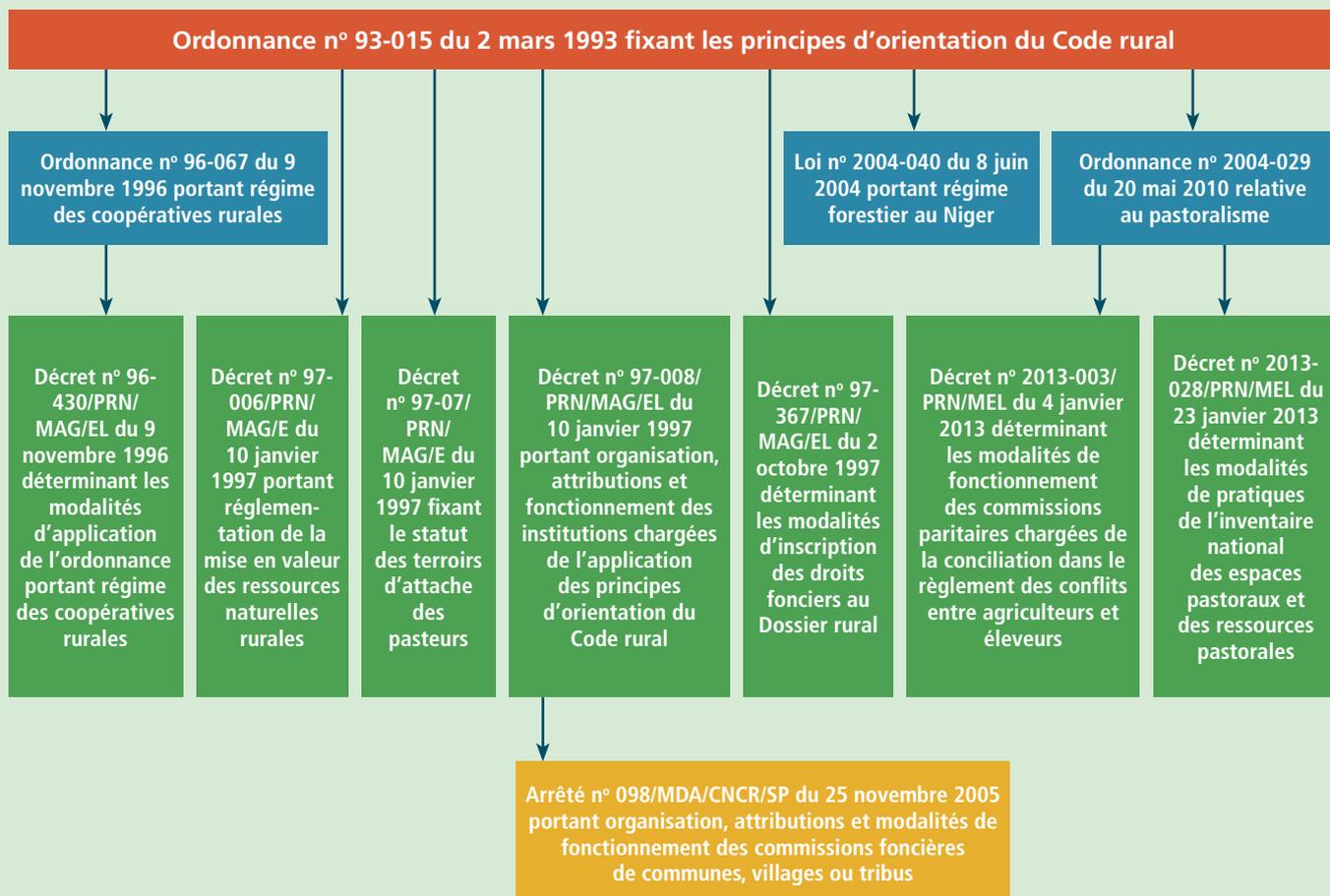
● La cohérence du dispositif juridique du Code rural

L'ordonnance n° 93-015 fixant les principes d'orientation du Code rural prévoyait l'adoption de textes complémentaires pour constituer le Code rural. Un certain nombre de textes d'application ont en effet été adoptés depuis 1993. (Cf. le schéma 1 page suivante.)

Pendant, d'autres textes adoptés après 1993 ne se réfèrent pas à l'ordonnance n° 93-015 alors qu'ils sont dans son domaine d'application ou dans des domaines liés. C'est le cas notamment des textes sur l'environnement, l'eau, la chasse, la pêche, l'expropriation pour cause d'utilité publique, le statut de la chefferie traditionnelle. Ces textes présentent parfois des incohérences avec l'ordonnance n° 93-015 et ses textes d'application.

20. La création de nouveaux départements en 2010 a imposé de remettre en place des Cofodép. Par ailleurs, les statistiques sur le niveau village/tribu sont peu fiables, car bien souvent l'information sur la mise en place de ce niveau n'est pas communiquée au niveau du SPCR.

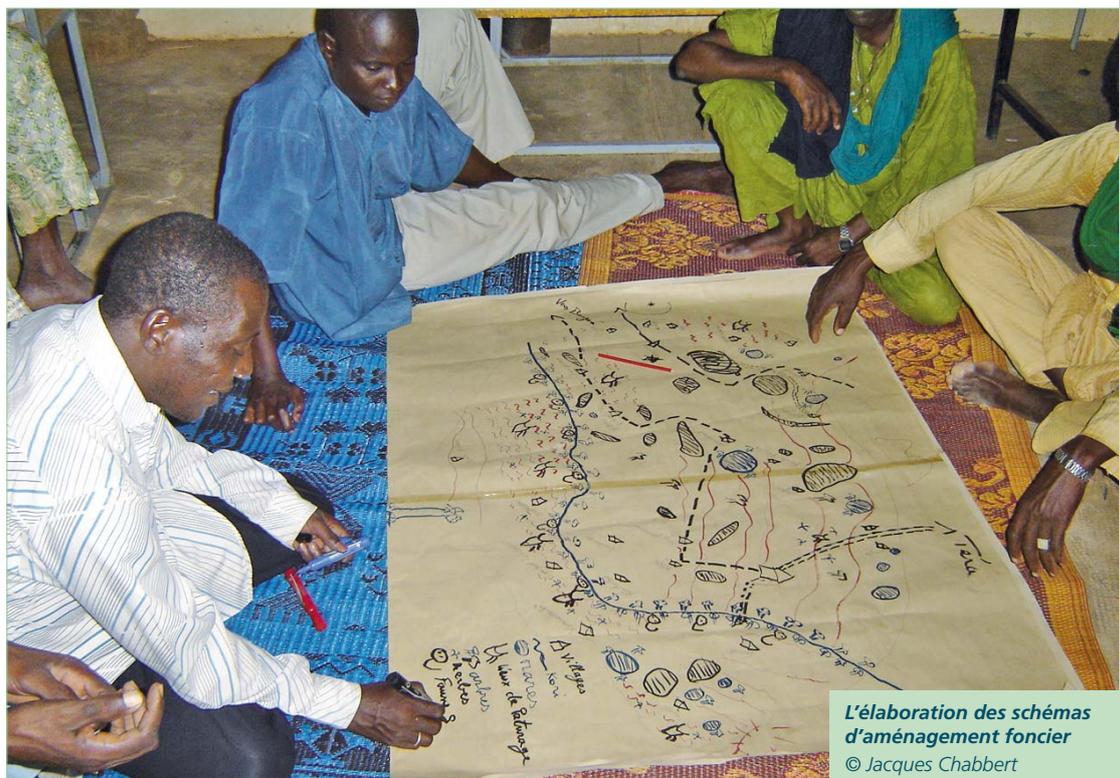
SCHÉMA 1 : Les textes d'application de l'ordonnance n° 93-015 fixant les principes d'orientation du Code rural



L'objectif de mettre en place un cadre institutionnel et juridique cohérent pour encadrer les activités agricoles, sylvicoles et pastorales ne semble pas avoir été atteint, ce qui pose des problèmes pratiques de mise en œuvre sur le terrain. De plus, les institutions du Code rural, pourtant collégiales, ne réussissent pas en pratique à rassembler les différents acteurs autour d'une gestion foncière globale et concertée.

L'aménagement foncier

Le Schéma d'aménagement foncier devait permettre de reconnaître le statut et la vocation des espaces dans une perspective d'aménagement du territoire. Aucun SAF n'a pour l'instant été finalisé, or cette question est cruciale. Le SAF doit en effet permettre d'acter de manière consensuelle la répartition des espaces entre activités pour prévenir les conflits et d'articuler au mieux les activités rurales. À l'heure actuelle, de nombreux espaces pastoraux ou forestiers changent de vocation du fait de la pression foncière pour devenir des espaces agricoles ou urbains, sans réflexion globale.



L'élaboration des schémas d'aménagement foncier
© Jacques Chabbert

Une des difficultés rencontrées dans l'élaboration du SAF est le contenu du SAF. L'ordonnance n° 93-015 est peu précise et il n'existe pas de texte d'application. Le guide méthodologique d'élaboration du SAF, validé en avril 2011, présente le SAF (§ 1.1., p. 6) comme un schéma d'aménagement du territoire du secteur rural. Dans le même temps, les textes nigériens prévoient un certain nombre d'outils d'aménagement du territoire qui prennent en compte le secteur rural. Ce sont : le Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT), le Schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT), le Schéma départemental d'aménagement du territoire (SDAT), les Plans de développement régional (PDR) et les Plans de développement communaux (PDC). En théorie, les plans sont élaborés par les collectivités territoriales et sont des déclinaisons opérationnelles des schémas élaborés par l'État. En pratique, les guides méthodologiques d'élaboration des PDR et des PDC ne font pas clairement la différence.

La question des schémas d'aménagement du territoire du secteur rural est donc prise en compte et la multiplication des plans et schémas pose la question de leur cohérence, d'autant plus que les textes ou stratégies sectoriels prévoient des schémas sectoriels, notamment sur l'eau, la forêt, l'environnement et l'élevage. Il semble donc nécessaire de revenir au contenu du SAF tel que prévu dans l'ordonnance n° 93-015 fixant les principes d'orientation du Code rural. Cet outil est en effet indispensable pour articuler au mieux les activités rurales et pour prévenir les conflits.

La sécurisation des droits fonciers

● La reconnaissance des droits de propriété

> Les différents dispositifs de reconnaissance d'un droit de propriété et leur articulation

Un des objectifs de l'ordonnance n° 93-015 fixant les principes d'orientation du Code rural était d'« assure[r] la sécurité des opérateurs ruraux par la reconnaissance de leurs droits » (article premier). L'ordonnance n° 93-015 précise les origines de la propriété de droit écrit sur les terres agricoles : l'acte authentique, les actes sous seing privé, les actes délivrés par les Commissions foncières et



LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU NIGER : MALGRÉ DES ACQUIS, DE NOMBREUSES DIFFICULTÉS

l'immatriculation au livre foncier. Ces mécanismes n'ont pas la même valeur juridique. En pratique, ils sont utilisés soit indépendamment, soit comme des étapes successives pour reconnaître la propriété. Dans ce cas, ces étapes sont :

1. acte sous seing privé ;
2. acte établi par un chef traditionnel, ou par une Cofob ou acte authentique ;
3. acte de détention coutumière établi par un maire (plus rarement par un préfet ou un gouverneur), une Cofocom ou une Cofodép ;
4. titre foncier.

Ces « étapes » ne sont ni obligatoires, ni systématiquement suivies. Ainsi, il est assez rare que les demandeurs aillent jusqu'au titre foncier : ils s'arrêtent la plupart du temps à l'étape 2 ou 3. L'étape 1 est parfois un préalable aux étapes 2 ou 3. L'étape 2 est souvent un préalable à l'étape 3, mais ce n'est pas systématique : un demandeur peut s'adresser directement à la Cofocom, sans passer par le chef traditionnel, qui dans ce cas sera sollicité par la Cofocom. En milieu rural, l'étape 3 est obligatoire pour demander un titre foncier (étape 4), la procédure la plus utilisée pour immatriculer un bien étant la procédure simplifiée. Plusieurs « itinéraires » sont ainsi possibles pour aboutir au titre foncier, d'autant plus qu'à chaque étape, l'une des institutions seulement intervient.

La multiplication des dispositifs de formalisation rend plus accessible la reconnaissance des droits fonciers, mais elle se traduit aussi par une multiplication des démarches et des coûts pour les utilisateurs. En outre, des transactions foncières peuvent être conclues sans qu'aucune des institutions n'ait la totalité de l'information. En effet, il n'existe pas de mécanisme de centralisation ou de vérification de la cohérence entre les différents dispositifs de sécurisation et les Commissions foncières délivrant un acte ne transmettent pas systématiquement une copie aux niveaux supérieurs. Cela peut être une source d'insécurité pour les producteurs ruraux.

> *Le respect des procédures*

Ces différentes procédures disposent toutes de mécanismes pour s'assurer de la légitimité de la demande de reconnaissance des droits : consultation de la mémoire collective pour les actes délivrés par les autorités coutumières, procédure contradictoire et publicité foncière pour les actes délivrés par les Commissions foncières et l'immatriculation au livre foncier. Pour les communes, aucune procédure n'est prévue, mais elles s'inspirent bien souvent des procédures des autres institutions.

La principale difficulté réside dans l'absence de contrôle *a posteriori* de ces procédures : les dispositions administratives qui prévoient un contrôle de ces actes ne sont pas appliquées ou le sont insuffisamment. De ce fait, le respect des procédures repose en premier lieu sur la bonne volonté des acteurs. Il arrive que des actes soient délivrés par les autorités traditionnelles ou les Commissions foncières sans rencontre avec la famille, ni avec les propriétaires limitrophes et sans information large au niveau du village. De même, la procédure d'immatriculation au livre foncier n'est pas toujours exactement respectée sur deux points importants pour diffuser l'information et permettre aux éventuelles contestations de s'exprimer : l'affichage à la mairie et au tribunal du ressort n'est pas toujours fait et le procès-verbal de bornage est parfois établi, en l'absence de bornage et sans que les propriétaires limitrophes ne soient convoqués. Ce dernier aspect est particulièrement problématique pour la diffusion de l'information : comment les villageois peuvent-ils être informés de l'établissement d'un titre foncier s'il n'y a pas de bornes sur le terrain ?

Ces difficultés dans le respect des procédures posent question sur la légitimité et la fiabilité des actes fonciers délivrés par l'ensemble des institutions de sécurisation foncière.

> *Un faible nombre d'actes délivrés*

Le nombre d'actes établis par les Commissions foncières et le nombre de titres fonciers sont très faibles. À l'heure actuelle, on peut estimer que moins de 3 % des parcelles du pays disposent d'actes attestant de la propriété (titre foncier ou acte d'une Commission foncière). De même, moins de 2 % des transactions sont formalisées par des actes des Commissions foncières (*cf. annexe*).





● Sécurisation des terres pastorales et reconnaissance des droits fonciers des éleveurs

> *L'inventaire des espaces pastoraux et leur occupation*

Malgré l'absence de SAF, des espaces pastoraux ont été inventoriés par les structures du Code rural et parfois matérialisés (bornés). Le contenu de ces inventaires n'est en général pas disponible au niveau du Secrétariat permanent du Code rural. En outre, ni le ministère de l'Urbanisme et du Logement, en charge de la gestion du domaine public foncier et des lotissements, ni le ministère des Finances, en charge de l'immatriculation, ne disposent de cette information. Il semble donc impossible pour ces administrations de prendre en compte ce travail d'inventaire lors de l'immatriculation d'un bien ou de son lotissement.

De nombreux cas d'occupation des espaces pastoraux peuvent être relevés²¹, y compris dans des espaces inventoriés. La zone pastorale est un espace réservé à l'élevage depuis 1953, néanmoins les champs continuent de s'étendre progressivement dans cette zone. Les aires de pâturage de la zone agricole sont également l'objet d'occupation. Ces occupations sont de différentes natures : il s'agit soit du « grignotage » des espaces pastoraux par les champs, soit, à proximité des villes, de « ventes » des espaces pastoraux, formalisées par un acte foncier. Il existe des cas d'occupation y compris sur des espaces inventoriés par les Commissions foncières en impliquant les usagers. Malheureusement, les mesures de police rurale nécessaires pour faire cesser l'occupation sont rarement prises, même lorsque le constat d'occupation est fait par un contrôle de mise en valeur d'une Commission foncière.

Enfin, le classement des espaces pastoraux dans le domaine public affaiblit les droits fonciers des éleveurs. En effet, l'État et les collectivités territoriales peuvent concéder ce domaine pour des projets d'intérêt public et c'est le cas actuellement avec les industries extractives. Bien que l'ordonnance n° 93-015 fixant les principes d'orientation du Code rural et l'ordonnance n° 2010-029 relative au pastoralisme le prévoient expressément, il n'existe pas de cas où les éleveurs ont été indemnisés pour la perte de leur droit d'usage prioritaire sur un espace pastoral.

> *Les droits des éleveurs sur les espaces pastoraux*

Les éleveurs bénéficient d'un droit d'usage commun sur les espaces pastoraux et peuvent se voir reconnaître un droit d'usage prioritaire sur les ressources pastorales de leur terroir d'attache. Selon le service suivi-évaluation du SPCR, aucun éleveur n'a obtenu jusqu'à présent la reconnaissance de son droit d'usage prioritaire sur son terroir d'attache.

Les organisations d'éleveurs ont freiné la mise en place du droit d'usage prioritaire pour éviter une appropriation privative des espaces pastoraux. Dans la pratique, cette appropriation a pourtant lieu au travers de la limitation de l'accès aux puits et du fonçage des puits « privés », voire des ranchs. Ce phénomène est pour partie légitime dans un contexte de pression foncière : l'accès des tiers aux terroirs d'attache ne peut pas être illimité car ce terroir d'attache doit assurer l'alimentation des troupeaux des titulaires du droit d'usage prioritaire la majeure partie de l'année. Au niveau coutumier, le droit d'usage des tiers n'est d'ailleurs pas un droit « uniforme ». Il s'exerce dans le cadre d'accords d'alliances entre les familles et les tribus, et de réciprocité, et est plus ou moins « étendu ». Cependant, le droit d'usage prioritaire doit permettre l'accès des tiers pour permettre la mobilité.

Encadrer le droit d'usage prioritaire pourrait permettre de limiter les abus des deux parties. Cette problématique est à prendre au sérieux dans un contexte de concurrence dans l'accès au foncier pour éviter une amplification des conflits.

L'articulation entre le droit écrit et la coutume

En ce qui concerne le droit coutumier, l'ordonnance n° 93-015 visait deux objectifs, plus ou moins explicités, à savoir unifier les sources de droit foncier (droit écrit, droit coutumier, droit islamique) pour limiter le pluralisme juridique et limiter les prérogatives de la chefferie traditionnelle dans la gestion du foncier. Prenant acte des difficultés d'application des textes précédents, les rédacteurs de l'ordonnance n° 93-015 souhaitaient faire accepter le Code rural par les chefs coutumiers et faire évoluer peu à peu le dispositif.

21. AREN, 2013 ; direction de la Prévention et de la Gestion des conflits ruraux, ministère de l'Élevage, 2013 ou Cofodép de Kollo, 2013.





> Les terres communautaires

Le concept de « terres communautaires » dans la coutume est certainement le plus problématique dans les textes.

La loi n° 62-07 du 12 mars 1962 supprimant les privilèges acquis sur les terrains de chefferie a théoriquement supprimé les pouvoirs traditionnels des chefs sur ces espaces, mais, en réalité, la coutume s'est maintenue jusqu'à présent. En outre, d'autres textes de loi ont redonné aux chefs traditionnels des pouvoirs sur ces terres. L'article 9 de l'ordonnance n° 93-015 fixant les principes d'orientation du Code rural dispose que : « la propriété coutumière résulte de (...) l'attribution à titre définitif de la terre à une personne par l'autorité coutumière compétente ». Dans les faits, il n'y a que sur les terres communautaires que le chef coutumier peut attribuer des terres. Les textes successifs sur la chefferie traditionnelle précisent eux que : « [le chef traditionnel] règle selon la coutume l'utilisation par les familles ou les individus des terres de culture et espaces pastoraux sur lesquels la communauté coutumière dont il a la charge possède des droits reconnus. » Ces prérogatives coutumières comportent le droit pour les communautés locales de mettre en culture les terres communautaires non cultivées.

Les privilèges des chefs traditionnels sur les terrains de chefferie étant abolis, ces terres n'ont pas été mentionnées en tant que tel dans l'ordonnance n° 93-015 fixant les principes d'orientation du Code rural. Dans l'ordonnance et ses textes complémentaires, les terres communautaires correspondent aux terres agricoles vacantes (relevant du domaine privé de l'État), aux terres pastorales (relevant du domaine public de l'État), aux ressources forestières (relevant du domaine public ou privé de l'État) et aux terres attribuées en pleine propriété pour l'agriculture par les chefs traditionnels.

La répartition de ces espaces devait être prise en charge par les SAF. En l'absence de SAF, ces terres se retrouvent sous différents statuts, avec des modes de gestion et des droits différents. Cela pose des problèmes particulièrement au niveau de l'articulation entre terres agricoles et terres pastorales,

© Patrick Delmas



dans un contexte de forte pression foncière. En effet, les terres communautaires sont vues par les villageois comme leur réserve foncière et par les éleveurs mobiles comme des espaces pastoraux. Si un chef attribue un droit de culture sur une terre communautaire et que les usagers de ces terres contestent cette attribution, sommes-nous dans le cas de l'ordonnance n° 93-015 fixant les principes d'orientation du Code rural qui lui accorde le droit d'attribuer des terres agricoles en pleine propriété ou dans le cas de l'ordonnance n° 2010-029 relative au pastoralisme qui classe les terres pastorales dans le domaine public de l'État ?

Un point semble néanmoins assez clair au niveau juridique : les chefs traditionnels ne sont pas propriétaires de ces terres. Différents textes²², des différentes époques, le précisent de manière plus ou moins explicite, ce qui correspond d'ailleurs au statut coutumier de ces terres. Cependant, des terres communautaires sont vendues par les chefs traditionnels, notamment à proximité des agglomérations, suscitant des protestations plus ou moins ouvertes des villageois. Dans ce cas précis, la place de la chefferie traditionnelle dans la sécurisation foncière pose question : en effet, les actes de sécurisation foncière, qu'ils soient délivrés par l'autorité traditionnelle, par les Commissions foncières ou par les communes sont toujours signés par le chef de village, qui est donc juge et partie.

> La place des autorités coutumières dans les Commissions foncières

L'ordonnance n° 93-015 fixant les principes d'orientation du Code rural avait limité la place des autorités traditionnelles dans les Commissions foncières (Cofo) : étaient membres des Cofo « les autorités coutumières concernées par l'ordre du jour ».

Cette place s'est renforcée au fil du temps. Selon l'ordonnance n° 93-015 et le décret n° 97-07/PRN/MAG/EL déterminant les modalités d'inscription des droits fonciers au Dossier rural, les actes des Commissions foncières devaient être signés par les présidents des Cofo, le maire ou le préfet. L'arrêté n° 098 /MDA/CNCR/SP du 25 novembre 2005 portant organisation, attributions et modalités de fonctionnement des Commissions foncières de communes, de villages ou tribus, en mettant en place les Commissions foncières de base dont les chefs traditionnels sont présidents, a donné aux chefs traditionnels le pouvoir de signer ces actes. De fait, actuellement, quel que soit le niveau de délivrance de l'acte (Cofob, Cofocom ou Cofodép), le premier acte est signé par le chef traditionnel.

La prévention et la gestion des conflits

Aucune donnée statistique générale n'est disponible au Niger sur les conflits fonciers ruraux. Néanmoins, le foncier est souvent cité comme la première source de conflits au Niger²³. Le contexte de pression foncière exacerbe sans nul doute les tensions autour du foncier. Selon une étude faite dans la commune de Gangara (région de Zinder) en 2013²⁴, 83 % des conflits répertoriés sont des conflits fonciers, entre agriculteurs, entre agriculteurs et éleveurs et entre éleveurs, principalement pour le contrôle des ressources. Un autre fait confirme cette montée des conflits fonciers : autrefois, tous les conflits fonciers étaient réglés au niveau des autorités traditionnelles, de plus en plus ces conflits sont portés en justice.

Prévenir les conflits fonciers par la sécurisation des droits des producteurs et la répartition de l'espace entre utilisateurs était un des grands objectifs du Code rural, la faiblesse des résultats en matière d'aménagement foncier et de sécurisation foncière est donc un réel problème.

22. Loi n° 2008-22 du 23 juin 2008 modifiant et complétant l'ordonnance n° 93-028 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger; ordonnance n° 93-028 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger; loi n° 62-07 du 12 mars 1962 supprimant les privilèges acquis sur les terrains de chefferie; loi n° 61-30 du 19 juillet 1961 fixant la procédure de confirmation et d'expropriation des droits fonciers coutumiers dans la République du Niger.

23. Par exemple dans *Analyse des facteurs de conflits au Niger*, PNUD et Haute Autorité à la Consolidation de la paix, Bureau d'études Niger Horizons, octobre 2014.

24. Mamane Laoualy Salissou, mai 2014.



Espace restauré et borné sur le plateau de Bougoum (ou Toulouaré)

Cet espace est restauré : il relève du régime forestier, c'est-à-dire du domaine de l'État. Des investissements publics ont été faits sur cet espace.

La Commission foncière départementale de Kollo a inventorié cet espace. Un arrêté du préfet, pré-

sident de la Commission foncière départementale de Kollo, a reconnu la vocation pastorale de ce plateau et son statut de domaine public de l'État.

Selon les populations riveraines, cet espace est un espace communautaire qui sert au pâturage des animaux, au ramassage du bois et à la cueillette.

Dans le même temps, il y a des bornes sur cet espace qui marque une appropriation.

Borne sur une banquette sur le plateau de Bougoum (ou Toulouaré), commune de Bittinkodji. Cette borne correspond au point GPS sur la photo de gauche. © Florence Bron-Saïdatou



Photo satellite : espace borné comprenant des banquettes (travaux de restauration) sur le plateau de Bougoum.

L'impact du Code rural sur la gouvernance foncière au Niger est contrasté. Le Code rural est maintenant une institution connue et reconnue localement, par les producteurs ruraux, les projets de développement et les stratégies nationales. L'ordonnance n° 93-015 fixant les principes d'orientation du Code rural reconnaît les droits fonciers coutumiers, et notamment les droits fonciers des éleveurs. Surtout, le Code rural connaît une réelle application, même si elle reste partielle, avec notamment la mise en place des institutions et la délivrance d'actes fonciers.

Cependant, le Code rural ne s'est pas imposé comme la norme en matière de sécurisation et de gestion foncière. Il n'a pas réorganisé en profondeur le cadre de la formalisation des droits fonciers et de la gestion foncière, en intégrant la coutume et le droit écrit ; les écarts entre coutume et droit écrit persistent et les différents systèmes fonctionnent de manière relativement indépendantes. Les différentes procédures de formalisation

des droits fonciers ne sont pas vraiment fiables, ni articulées, ce qui permet la délivrance d'actes illégitimes, voire illégaux. L'élaboration des schémas d'aménagement foncier est peu avancée et le Code rural n'a pas empêché l'occupation des terres pastorales, voire leur vente. Enfin, les Cofon ne sont pas devenues, à l'échelle du pays, un cadre d'échange et de concertation sur les questions foncières au sens large, ni au sein de l'administration, ni au niveau local. Cette fonction, très importante, est peu ou pas prise en compte et/ou comprise par les acteurs : les structures du Code rural ont été cantonnées à la délivrance d'actes fonciers. Finalement, plutôt que d'avoir fondé une nouvelle norme, le Code rural semble avoir ajouté un niveau de formalisation des droits fonciers qui s'est recombinaé et intégré aux pratiques locales et au système formel préexistant, ce qui contribue à entretenir une certaine confusion.

Ce constat est bien sûr à mettre en perspective avec la relative jeunesse de l'institution (20 ans) et les





problèmes plus généraux de gouvernance au Niger. Néanmoins, il semble que ces défaillances ne .../... sont pas imputables seulement à la jeunesse du dispositif, mais aussi à des problèmes de fond. On observe un glissement dans l'application du dispositif juridique et réglementaire et un manque de rigueur dans la mise en œuvre du Code rural. Ni le CNCR, ni

les Commissions foncières, malgré leur fonctionnement collégial, n'ont permis de prendre réellement en compte la question foncière de manière globale. Le dispositif du Code rural souffre en outre d'un déficit de portage politique²⁵. Il semble donc nécessaire de « reprendre le cap » et de réformer la gestion du foncier pour améliorer la gouvernance foncière.

PERSPECTIVES

État d'avancement des réflexions

En 2013, le secrétariat permanent du Code rural a initié un travail de bilan de la mise en œuvre du Code rural dans la perspective d'améliorer le dispositif. Les principales recommandations qui ressortent de l'*Étude de bilan de la mise en œuvre de la politique foncière rurale au Niger* sont de revoir le dispositif institutionnel du Code rural pour prendre en charge la question foncière de manière globale et d'élaborer une politique foncière globale.

Des débats régionaux ont validé ces orientations. Ils ont en outre montré que la question foncière est perçue par les acteurs de terrain comme une problématique clé pour le secteur rural et que ces acteurs souhaitent voir des évolutions dans le dispositif juridique et institutionnel. L'atelier sur les « Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers » tenu à Niamey en janvier 2014 a réaffirmé la nécessité d'élaborer une politique foncière globale et cohérente. Cependant, ni les organisations de producteurs, ni les organisations de la société civile ne poussent de manière organisée et cohérente vers des réformes globales. Le Comité national du Code rural a pris partiellement en compte ces propositions lors de la réunion d'octobre 2014 en recommandant notamment de rehausser l'ancrage institutionnel du Code rural, de revoir et renforcer le CNCR et le SPCR, et en proposant d'organiser le plus rapidement possible des États généraux du foncier.

Des chantiers prioritaires

> Prendre en charge le foncier de manière globale

Prendre en charge le foncier de manière globale était l'un des objectifs du Code rural ; il n'a pas encore été atteint. Dans le contexte actuel d'urbanisation, de spéculation foncière et d'exploitation minière, cet objectif est encore plus pertinent qu'en 1993.

Au niveau local, il s'agit de rendre réellement collégial le fonctionnement des Commissions foncières. Au niveau national, cela signifie créer des collaborations entre le Code rural (constitué de huit ministères) et les ministères des Finances et de l'Urbanisme. Cela peut prendre différentes formes : intégrer ces deux ministères au CNCR, créer un Haut-Commissariat, un ministère ou un établissement public en charge des questions foncières.

Cependant, il ne faut pas croire que réformer le cadre institutionnel sera suffisant pour remédier aux insuffisances de la mise en œuvre de la politique foncière. Le secrétariat permanent du Code rural travaille peu avec les ministères membres du CNCR : il est difficile de changer ces pratiques sans une volonté politique forte. Aussi, créer une seule institution de gestion du foncier semble indispensable.

25. Compte rendu de l'atelier national de sensibilisation et développement des capacités sur les directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicable aux terres, aux pêches et aux forêts dans un contexte de sécurité alimentaire nationale, FAO et SPCR.





> Sécuriser les terres pastorales et améliorer la formalisation des droits fonciers

L'autre priorité est d'améliorer la sécurisation foncière à deux niveaux : sécuriser les terres communautaires (en particulier les terres pastorales) pour éviter leur appropriation et rendre plus fiable la procédure de reconnaissance des droits fonciers existants. Ce deuxième point est d'ailleurs indispensable pour sécuriser les terres pastorales ; en effet des procédures peu sécurisées favorisent l'appropriation de terres pastorales, même quand elles sont classées dans le domaine public de l'État (forêt, couloir de passage, etc.).

Des axes de travail peuvent être proposés sur ces deux points :

● Sécuriser les terres pastorales et les terres communautaires pour éviter leur appropriation :

- Inventorier et classer toutes les terres pastorales de manière contradictoire : discuter des cas récents d'occupation du domaine et s'entendre au niveau local sur les limites des espaces partagés.
- Revoir les actes fonciers délivrés ces dernières années et annuler les actes délivrés sur des terres communautaires ou des espaces pastoraux ou ayant été délivrés sans respecter la procédure, y compris les titres fonciers.
- À plus long terme, réviser les textes sur le domaine de l'État et réfléchir au statut des terres communautaires, pour éventuellement créer un statut particulier proche du domaine public de l'État mais prenant bien en compte les droits d'usage des éleveurs, et préciser les prérogatives des chefs coutumiers sur ces terres.

Ce travail de sécurisation des terres communautaires et des terres pastorales est une première étape de l'élaboration du SAF. Il doit permettre également de réfléchir au contenu et à l'opérationnalité du SAF.

● Rendre plus fiable la procédure de reconnaissance des droits fonciers :

- Mettre en cohérence la formalisation des droits fonciers par le service de l'Enregistrement et de la Conservation foncière et par le Code rural.
- Organiser la circulation d'informations sur la formalisation des droits fonciers entre Code rural, le service de l'Enregistrement et de la Conservation foncière et le ministère de l'Urbanisme.
- Assurer un réel contrôle administratif des actes délivrés.
- Imposer l'établissement d'un acte foncier par la Commission foncière ou le cadastre dans certains cas (vente, conflit, projet de développement ayant un impact sur le foncier, procédure de lotissement).

Quelle stratégie ?

Si élaborer une politique foncière globale semble nécessaire, la méthodologie doit être discutée. Il ne s'agit pas en effet de réaliser une étude, mais bien d'amener les différents acteurs concernés à discuter, à confronter leurs points de vue, à se mettre d'accord et *in fine* à travailler ensemble. Cette réflexion pourrait se faire à travers trois groupes de travail thématiques et transversaux : sur les institutions, les terres communautaires et les procédures de sécurisation foncière. Consolider les travaux de ces trois groupes de travail pourrait permettre d'élaborer une politique foncière.

Dans le même temps, il est nécessaire de continuer la mise en œuvre du Code rural, de manière ambitieuse. Cela signifie en premier lieu doter les structures du Code rural de moyens de fonctionnement suffisants (aux niveaux financier et humain), d'assurer une formation solide à l'ensemble des membres des structures du Code rural et particulièrement aux secrétaires permanents, et de suivre de manière régulière et rigoureuse leurs activités, en se concentrant sur les niveaux région, département et commune.





CONCLUSION

Les enjeux fonciers de 1993 auxquels devait répondre le Code rural sont toujours, voire encore plus d'actualité : crise alimentaire, faible développement rural, crise écologique et conflits fonciers. De plus, de nouveaux enjeux, comme l'urbanisation, la spéculation foncière et l'exploitation minière, ont émergé et la très forte croissance démographique (plus de 30 millions de Nigériens en 2030 contre 17 millions actuellement) donne un caractère d'urgence à la question foncière.

Refonder la politique foncière nigérienne est nécessaire afin de disposer de bases solides pour affronter les défis actuels et futurs du développement, aussi bien en milieu rural qu'urbain. En effet, même si le Code rural constitue une avancée indéniable en matière de gouvernance foncière rurale, la définition et la mise en œuvre d'une politique foncière globale et cohérente s'avère de plus en plus incontournable.

Le contexte du pays, caractérisé notamment par une très forte population rurale, la pauvreté et les problèmes de gouvernance, peut bien sûr expliquer les dynamiques foncières actuelles, mais le problème est certainement plus profond. En effet, un des objectifs majeurs du Code rural était d'améliorer la cohérence entre les différents dispositifs de gouvernance foncière, aussi bien au niveau juridique qu'institutionnel. En pratique, ces dispositifs (coutumiers, classiques et décentralisés) se sont progressivement recomposés, mais ont globalement continué à fonctionner de manière indépendante avec leurs propres normes. Cela pose d'importants problèmes de sécurisation foncière, aussi bien pour les propriétés privées que les espaces communautaires. Le Code rural n'a pas pu s'imposer comme l'institution de référence pour la gestion foncière face aux autorités traditionnelles, administratives et décentralisées, qui jouissaient et jouissent toujours d'une grande légitimité. Cela explique en grande partie les difficultés que rencontrent les institutions du Code rural à rassembler l'ensemble des acteurs dans une démarche réellement cohérente et appropriée, à tous les niveaux administratifs. Le faible portage politique du dispositif du Code rural par les autorités nationales, qui se traduit notamment par le caractère épisodique des réunions du CNCR et la faiblesse des moyens humains et matériels accordés, complique encore la mise en œuvre de la politique foncière.

Les objectifs et principes de la réforme foncière de 1993 restent pertinents et le Code rural, en tant qu'instrument de mise en œuvre de cette réforme, a toute sa place. Cependant, cette institution ne peut être utile que si elle est dynamique, capable de s'adapter à l'évolution des défis fonciers et de rassembler les acteurs concernés. C'est certainement aujourd'hui la plus grosse difficulté à surmonter pour obtenir des résultats tangibles en matière de gouvernance foncière au Niger. Élaborer une proposition globale et concertée sur des enjeux prioritaires, en impliquant les différents acteurs de la gouvernance foncière, pourrait permettre d'aboutir à un consensus et à une gestion réellement appropriée et partagée du foncier et des ressources naturelles. ●



ANNEXE : Estimation du pourcentage de parcelles sécurisées par un acte foncier

Estimation du pourcentage de parcelles immatriculées au livre foncier

Le service de l'enregistrement et de la conservation foncière a immatriculé au total 1 776 biens en 2011, 1 868 en 2012, 3 691 en 2013 et environ 31 200²⁵ depuis 1906 sur l'ensemble des biens fonciers, en milieu rural et urbain, au Niger.

Les hypothèses sont les suivantes :

- **Pour les parcelles d'habitation** : le nombre de foyers est évalué à 2 808 0425 au Niger (17 129 076 d'habitants avec 6,1 personnes par foyer²⁶).
- **Pour les parcelles agricoles** : le recensement général de l'agriculture et du cheptel de 2005 montre qu'il y a 1 627 294 exploitations agricoles au Niger, dont 1 448 124 exploitations ont une activité agricole (agriculture seulement ou agriculture et élevage). La superficie moyenne des terres cultivées par exploitation agricole est de 4,29 ha (6 222 846 ha cultivés au total).

Sur cette base, nous pouvons faire une hypothèse basse et une hypothèse haute du nombre de parcelles immatriculées au livre foncier.

TABLEAU 3 : Estimation du pourcentage de parcelles sécurisées par un titre foncier au Niger

Nombre total de titres fonciers établis depuis 1906	Hypothèse : 1 parcelle par exploitation agricole 3 ménages par parcelle d'habitation		Hypothèse : 2 parcelles par exploitation agricole 1 ménage par parcelle d'habitation	
	Nombre total de parcelles	% de parcelles bénéficiant d'un titre foncier	Nombre total de parcelles	% de parcelles bénéficiant d'un titre foncier
31 200	2 384 139	1,31 %	5 704 293	0,55 %

Estimation du pourcentage de parcelle bénéficiant d'un acte attestant de la propriété délivré par les Commissions foncières

On peut également évaluer le nombre de parcelles agricoles bénéficiant d'un acte du Code rural attestant de la propriété en reprenant les hypothèses précédentes sur les parcelles agricoles.

Les Commissions foncières formalisent les droits fonciers sur les terres agricoles soit en reconnaissant la propriété (par une attestation de détention coutumière ou un titre de droit de propriété), soit en enregistrant des transactions foncières (par une attestation de vente, de donation, de prêt, de location ou de gage coutumier). Les actes de transaction attestent de la propriété de manière indirecte.

25. Source : direction des Affaires domaniales et cadastrales, février 2014.

26. Données Institut national de la statistique, 2006. <http://www.stat-niger.org/Donnees/enquetes/EDSNMICS%20PDFs/2-k.pdf>



TABLEAU 4 : Estimation du taux de reconnaissance de la propriété par un acte foncier délivré par une structure du Code rural entre 2000 et 2012

Période	Nombre total d'actes délivrés ²⁷ (actes attestant de la propriété et acte de transaction)	Hypothèse : 1 parcelle par exploitation (1 448 124 parcelles agricoles)	Hypothèse : 2 parcelles par exploitation (2 896 248 parcelles agricoles)
		Estimation du % des parcelles agricoles bénéficiant d'un acte délivré par une Cofo	Estimation du % des parcelles agricoles bénéficiant d'un acte délivré par une Cofo
2000-2010	14 486	1,00 %	0,50 %
2011	3 240	0,22 %	0,11 %
2000-2012	17 726	1,22 %	0,61 %

Estimation du pourcentage de transactions formalisées par les Commissions foncières

Pour estimer le nombre de transactions foncières formalisées, nous pouvons utiliser les données du projet CALI (Coalition internationale pour l'accès à la terre), qui a mené en 2010 une expérience pilote de sécurisation foncière de toutes les parcelles d'un terroir villageois (Dan Saga) du département d'Aguié (région de Maradi). La mission de suivi du projet montre qu'entre mai 2010 et juin 2011 (un peu plus d'un an), 3 % des champs ont changé de propriétaires et 6 % des champs ont été morcelés par héritage, ce qui revient à dire qu'au minimum 9 % des champs auraient dû faire l'objet d'un acte foncier pour constater le changement de propriété.

TABLEAU 5 : Estimation du pourcentage de transactions formalisées par un acte foncier d'une Commission foncière

Période	Nombre total d'actes de transaction foncière délivrés ²⁸	Moyenne annuelle du nombre d'actes de transaction foncière délivrés	Hypothèse : 1 parcelle par exploitation Taux de transaction de 3 %		Hypothèse : 2 parcelles par exploitation Taux de transaction de 9 %	
			Estimation du nombre annuel de transactions	Estimation du % de transaction formalisée par un acte délivré par une Cofo	Estimation du nombre annuel de transactions	Estimation du % de transaction formalisée par un acte délivré par une Cofo
2000-2010	6 369	579	43 444	1,33 %	260 662	0,22 %
2011	969	969	43 444	2,23 %	260 662	0,37 %
2000-2012	7 338	612	43 444	1,41 %	260 662	0,23 %

27. Source : Service suivi-évaluation du Secrétariat permanent national du Code rural.

28. *ibid*



BIBLIOGRAPHIE

- Association pour la redynamisation de l'élevage au Niger (AREN), décembre 2013. *Rapports sur les évidences d'accaparement des terres au Niger et des violations des droits humains.*
- AUDIA P., juin 2011. *Rapport mission conjointe ILC/FBSA pour la suite du projet (CALI III),* Projet CALI II.
- CEFEP, novembre 2013. *Étude de bilan de la mise en œuvre de la politique foncière rurale au Niger, document 1 : rapport général, version finale.*
- COFODEP de Kollo, mars 2013. *Rapport technique, inventaire des ressources du domaine de l'État dans le département de Kollo.*
- Comité national du Code rural, Secrétariat permanent, avril 2011. *Guide méthodologique : processus d'élaboration du Schéma d'Aménagement Foncier (SAF).*
- Direction générale de l'Aménagement du Territoire et du Développement communautaire; ministère du Plan, de l'Aménagement du Territoire et du Développement communautaire, juin 2013. *Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (PNAT), version finale.*
- Direction générale de l'Aménagement du Territoire et du Développement communautaire; ministère du Plan, de l'Aménagement du Territoire et du Développement communautaire, G2 conception et cabinet Inaka, juin 2013. *Avant-projet de loi portant orientation de l'aménagement du territoire et décrets d'application, version finale.*
- Direction de la Prévention et de la Gestion des conflits ruraux, ministère de l'Élevage, 2013. *Rapport de la mission de prévention des conflits ruraux dans dix-huit communes des départements de Madaoua, Malbaza, Konni, Bouza et Keita, du 11 juin au 6 juillet 2013.*
- Direction du Développement local; direction générale de l'Aménagement du Territoire et du Développement communautaire; ministère du Plan, de l'Aménagement du Territoire et du Développement communautaire, juillet 2013. *Guide national d'élaboration du Plan de Développement Régional (PDR), projet.*
- Haut Commissariat à l'Initiative 3N, octobre 2012. *Initiative « 3N » pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle et de développement agricole durable : « Les Nigériens nourrissent les Nigériens », plan d'investissement 2012-2015, volume 1.*
- ILC et SPCR, mai 2010. *Capitalisation des résultats du projet pilote de sécurisation foncière à l'échelle d'un village du département d'Aguié.*
- Institut national de la statistique, mars 2015. *Statistique du commerce extérieur 2010-2014, édition provisoire.*
- Institut national de la statistique, avril 2013. *Présentation des résultats préliminaires du quatrième recensement général de la population et de l'habitat (RGPH) 2012.*
- Institut national de la statistique, novembre 2011. *Le Niger en chiffres 2011.*
- Institut national de la statistique, 2011. *Annuaire statistique du Niger 2007-2011.*
- Land Cover Applications and Global Change, USGS, 2000. *West Africa Land Use and Land Cover Trends Project.* http://lca.usgs.gov/lca/africalulc/results.php#niger_lulc
- MAGA Hamidou Issaka et GUENGANT Jean-Pierre, 2012. « 30 millions de nigériens en 2030 », *Population et société au Niger* n° 1, février 2012.
- Ministère de l'Agriculture, direction de la Statistique, février 2015. *Résultats définitifs de la campagne agricole d'hivernage 2014 et perspectives alimentaires 2014-2015.*
- Ministère du Plan, de l'Aménagement du Territoire et du Développement communautaire, 2011. *Guide national d'élaboration du Plan de Développement Communal (PDC).*
- MOHAMADOU Abdoulaye, « Foncier, pouvoirs locaux et décentralisation dans le département de Dakoro (Niger) », *Bulletin de l'Apad* 31-32 / 2010 : inventer et mobiliser le local, p. 105-135.
- OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, mars 2014. *La routine des comportements non-observants au sein des services publics nigériens, Connaître la culture bureaucratique pour*



la réforme de l'intérieur, Laboratoire d'études et recherches sur les dynamiques sociales et le développement local (Lasdel).

- République du Niger, ministère du Développement agricole et ministère des Ressources animales, juin 2007. *Recensement général de l'agriculture et du cheptel, RGAC 2005/2007, VOLUME II.*
- République du Niger, Sous-comité développement rural, 1992. *Principes directeurs d'une politique de développement rural pour le Niger.*
- SABOU Ibrahim, SANOU Joseph, ALTINÉ Boubacar, mai 2014. *Étude de capitalisation sur les expériences et bonnes pratiques en matière d'aménagement foncier : Niger, Burkina*

Faso et Tanzanie. Esquisse de Feuille de route pour la construction de l'aménagement foncier au Niger, Land Policy Initiative, LPI-SDC-Code Rural.

- SALISSOU Mamane Laoualy, mai 2014. *Projet de renforcement de la cohésion sociale dans la commune rurale de Gangara, collecte de l'indicateur de base [nombre de conflits ruraux enregistrés en 2013] dans la commune rurale de Gangara, département de Tanout, région de Zinder, rapport d'enquête, Arbeiter Samariter Bund (ASB).*
- Secrétariat permanent du Code rural, janvier 2013. *Manuel de procédures des Commissions foncières.*



RÉFÉRENCES JURIDIQUES

- Loi n° 2015-04 du 13 janvier 2015 portant statut de la chefferie traditionnelle au Niger.
- Loi n° 2013-28 du 12 juin 2013 fixant les principes fondamentaux de l'urbanisme et de l'aménagement urbain.
- Loi n° 2012-37 du 20 juin 2012 portant Code général des impôts.
- Ordonnance n° 2010-54 du 17 septembre 2010 portant Code général des collectivités territoriales.
- Ordonnance n° 2010-029 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme.
- Ordonnance n° 2010-09 du 1^{er} avril 2010 portant Code de l'eau au Niger.
- Loi n° 2008-37 du 10 juillet 2008 modifiant et complétant la loi n° 61-37 du 24 novembre 1961 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire.
- Loi n° 2008-22 du 23 juin 2008 modifiant et complétant l'ordonnance n° 93-028 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger.
- Loi n° 2008-03 du 30 avril 2008 portant loi d'orientation sur l'urbanisme et l'aménagement foncier.
- Loi organique n° 2004-050 du 22 juillet 2004 fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger.
- Loi n° 2004-040 du 8 juin 2004 portant régime forestier au Niger.
- Loi n° 98-056 du 29 décembre 1998 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement.
- Loi n° 98-042 du 7 décembre 1998 portant régime de la pêche.
- Loi n° 98-07 du 29 avril 1998 fixant le régime de la chasse et de la protection de la faune.
- Ordonnance n° 97-001 du 10 janvier 1997 portant institutionnalisation des études d'impact sur l'environnement.
- Ordonnance n° 96-067 du 9 novembre 1996 portant régime des coopératives rurales.
- Ordonnance n° 93-028 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger modifiée et complétée par la loi n° 008-22 du 23 juin 2008.
- Ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du Code rural.
- Ordonnance n° 92-037 du 21 août 1992 portant organisation de la commercialisation et du transport de bois dans les grandes agglomérations et la fiscalité qui lui est applicable.
- Ordonnance n° 92-030 du 8 juillet 1992 portant adoption du document intitulé « Principes directeurs d'une politique de développement rural pour le Niger ».
- Loi n° 62-07 du 12 mars 1962 supprimant les privilèges acquis sur les terrains de chefferie.
- Loi n° 61-37 du 24 novembre 1961 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire modifiée et complétée par la loi n° 2008-37 du 10 juillet 2008.
- Loi n° 61-30 du 19 juillet 1961 fixant la procédure de confirmation et d'expropriation des droits fonciers coutumiers dans la République du Niger.
- Loi n° 61-05 du 26 mai 1961 fixant une limite nord des cultures.
- Loi n° 60-29 du 25 mai 1960 portant interdiction de la dîme et de l'achoura.
- Loi n° 60-28 du 25 mai 1960 fixant les règles de mise en valeur et de gestion des aménagements agricoles réalisés par la puissance publique.
- Ordonnance n° 59-113/PCN du 11 juillet 1959 portant réglementation des terres du domaine privé de la République du Niger.
- Décret n° 2013-427/PM du 9 octobre 2013 précisant les attributions des membres du Gouvernement.
- Décret n° 2013-028/PRN/MEL du 23 janvier 2013 déterminant les modalités pratiques de l'inventaire national des espaces pastoraux et des ressources pastorales.

- Décret n° 2013-003/PRN/MEL du 4 janvier 2013 déterminant les modalités de fonctionnement des commissions paritaires chargées de la conciliation dans le règlement des conflits entre agriculteurs et éleveurs.
- Décret n° 2011-405/PRN/MH/E du 31 août 2011 fixant les modalités et les procédures de déclaration, d'autorisation et de concession d'utilisation de l'eau.
- Décret n° 2011-404/PRN/MH/E du 31 août 2011 déterminant la nomenclature des aménagements, installations, ouvrages, travaux et activités soumis à déclaration, autorisation et concession d'utilisation de l'eau.
- Décret n° 98-295/PRN/MH/E du 29 octobre 1998 déterminant les modalités d'application de la loi n° 98-07 du 29 avril 1998 fixant le régime de la chasse et de la protection de la faune.
- Décret n° 97-367/PRN/MAG/EL du 2 octobre 1997 déterminant les modalités d'inscription des droits fonciers au Dossier rural.
- Décret n° 97-008/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997 portant organisation, attributions et fonctionnement des institutions chargées de l'application des principes d'orientation du Code rural.
- Décret n° 97-07/PRN/MAG/E du 10 janvier 1997 fixant le statut des terroirs d'attache des pasteurs.
- Décret n° 97-006/PRN/MAG/E du 10 janvier 1997 portant réglementation de la mise en valeur des ressources naturelles rurales.
- Décret n° 96-430/PRN/MAG/EL du 9 novembre 1996 déterminant les modalités d'application de l'ordonnance portant régime des coopératives rurales.
- Décret du 29 septembre 1928 sur le domaine et les servitudes d'utilité publique en Afrique occidentale française.
- Arrêté n° 0122/MEE/LCD/DGH/DL du 18 octobre 2010 déterminant les conditions d'exercice de la gestion communautaire des points d'eau dans le sous-secteur de l'hydraulique rurale.
- Arrêté n° 0121/MEE/LCD/DGH/DL du 18 octobre 2010 déterminant les modalités et procédures de création des Associations des usagers du service public de l'eau (AUSPE) et des Comités de gestion des points d'eau (CGPE).
- Arrêté n° 0116/MEE/LCD/DGH/DL du 15 octobre 2010 fixant les modalités d'organisation, de gestion, de suivi et du contrôle du service public d'approvisionnement en eau potable des populations et du cheptel dans le domaine de l'hydraulique rurale au Niger.
- Arrêté n° 0114/MEE/LCD/SG/DL du 13 octobre 2010 fixant les montants des contributions financières des populations bénéficiaires de la réalisation et/ou de la réhabilitation d'installations et points d'eau publics dans le domaine de l'hydraulique rurale.
- Arrêté n° 098 /MDA/CNCR/SP du 25 novembre 2005 portant organisation, attributions et modalités de fonctionnement des commissions foncières de communes, de villages ou tribus.
- Arrêté n° 2895-A-E du 24 novembre 1928 réglementant les conditions d'application du décret du 29 septembre 1928 sur le domaine et les servitudes d'utilité publique en Afrique occidentale française.
- Circulaire n° 21/PRN/SEP sur les modalités d'application de la loi n° 62-07 du 12 mars 1962 supprimant les privilèges acquis sur les terrains de chefferie.