



Le contexte juridique des politiques foncières et de décentralisation pour la gestion des ressources naturelles renouvelables (Approche comparée Madagascar/Niger)

Sigrid Aubert, Abdou Tchouso, Jules Razafiarjaona

► To cite this version:

Sigrid Aubert, Abdou Tchouso, Jules Razafiarjaona. Le contexte juridique des politiques foncières et de décentralisation pour la gestion des ressources naturelles renouvelables (Approche comparée Madagascar/Niger). 2012. <cirad-00843372>

HAL Id: cirad-00843372

<http://hal.cirad.fr/cirad-00843372>

Submitted on 1 Aug 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

23. Le contexte juridique des politiques foncières et de décentralisation pour la gestion des ressources naturelles renouvelables (Approche comparée Madagascar/Niger)

Sigrid AUBERT, Abdou TCHOUSSO, Jules RAZAFIARIJAONA

Résumé

Au Niger comme à Madagascar, la gestion décentralisée des ressources naturelles ne peut être appréhendée sans que ne soit au préalable restitué le cadre juridique dans lequel elle est opérée. L'objet de cet article est de poser succinctement le contexte légal et réglementaire de la mise en place des politiques nationales foncières et forestières dans le contexte de décentralisation qui touche les deux pays. Il s'agit ainsi, de mettre en exergue les éléments institutionnels qui, selon le cas pourront favoriser ou au contraire entraver la mise en place des transferts de gestion des ressources naturelles renouvelables de l'Etat aux populations locales.

Introduction

La gestion décentralisée des ressources naturelles renouvelables s'inscrit nécessairement dans une perspective historique et politique qui doit être restituée au-delà des impératifs de développement durable qui ont légitimé leur mise en place, tant au Niger qu'à Madagascar.

Les ressources naturelles renouvelables s'inscrivent dans des espaces dont les modalités d'accès, d'appropriation et de gestion font l'objet de politiques foncières déterminées par la volonté d'organisation des Etats confrontés aux pratiques et aux usages parfois récalcitrants de leurs citoyens. Les Etats se sont par ailleurs investis, au travers de l'administration forestière, dans une mission de service public visant à rationaliser l'exploitation des ressources forestières considérées comme des ressources stratégiques tant pour l'Etat lui-même, que pour les populations (rurales ou urbaines), ou les autres institutions. Les politiques de décentralisation, et en particulier les transferts de gestion des ressources naturelles renouvelables aux populations locales, s'inscrivent dans ce contexte et contribuent à une redistribution des cartes qui ne peut s'absoudre d'un tel héritage.

L'objet de cet article est donc de déterminer, respectivement au Niger et à Madagascar, et selon les lois et règlements en vigueur, qui a des droits sur le sol (1), qui a des droits sur les ressources forestières (2) et comment s'organisent les relations entre les diverses institutions impliquées dans la régulation de cet ordonnancement (3).

Mais auparavant, il convient de restituer cette analyse par une mise en perspective historique des réformes qui, au Niger comme à Madagascar, ont conduit à cette situation.

Contexte historico-juridique

Au Niger comme à Madagascar, malgré les efforts séculaires déployés par le législateur, les populations rurales sont restées longtemps récalcitrantes face aux tentatives d'immatriculation des terres.

Au Niger

Lorsque le colonisateur français arrive en Afrique au XIX^{ème} siècle, il se heurte à des tribus sédentaires et nomades aux mœurs radicalement différentes des siennes.

Comme dans le reste de l'Afrique occidentale française (AOF), le code civil français a été introduit au Niger par l'arrêté du 5 novembre 1830. Ce code a institué le régime de l'inscription à la conservation des hypothèques des droits réels grevant les terres. Pour ce faire, il fallait l'intervention d'un notaire.

Ce système n'ayant pas connu un grand succès, il a fallu lui en substituer un autre, afin de réorganiser le régime de la propriété foncière dans l'AOF. D'où l'institution de l'immatriculation par le décret du 24 juillet 1906 repris et modifié par celui du 26 juillet 1932¹.

Le régime de l'immatriculation n'étant pas obligatoire et étant surtout très formaliste et onéreux s'est aussi révélé insuffisant, car très peu d'autochtones l'ont en fait demandé. En effet, ce qui intéressait les paysans africains, c'était non pas d'être propriétaires au sens français du terme, mais d'avoir la possibilité de continuer à exploiter les terres de cultures et de pâturage. Or, ils disposaient déjà de ce droit selon les dispositions coutumières.

Face à cet échec de la promotion de la propriété foncière, le décret n° 55-580 du 20 mai 1955 propose une nouvelle organisation en AOF (et AEF)² et reconnaît d'une façon nette, l'existence des droits coutumiers afin d'en assurer la protection. Les tenures individuelles et les tenures collectives sont distinguées et formalisées dans un livret foncier tenu par l'administration coloniale. Au Niger, la majeure partie des terres est reconnue comme relevant des coutumes où l'exploitation collective à des fins agricoles et d'élevage s'impose. Dans le même temps, la reconnaissance des droits réels individuels inscrits sur le livret foncier pouvaient faire l'objet d'aliénation. Cependant, bien que « gratuite », cette procédure n'a pas non plus emporté l'adhésion des populations autochtones.

Ainsi, au lendemain de l'indépendance, la loi n° 61-30 du 19 juillet 1961³ propose une nouvelle procédure de confirmation et d'expropriation des droits fonciers coutumiers dans la République du Niger. Elle affirme la valeur juridique de ces droits coutumiers exercés selon les règles du code civil ou le régime de l'immatriculation.

L'article 24 de cette loi prévoit qu'un décret serait pris pour fixer le délai accordé aux chefs de circonscriptions administratives, pour déterminer dans chaque village sédentaire de leur ressort, les limites des terres où s'exercent les droits fonciers coutumiers collectifs. Mais, ce décret d'application n'ayant jamais été publié, la loi n° 61-30 n'a jamais été appliquée. Et aucun texte de loi significatif n'a été pris relativement à la gestion foncière rurale pour pallier cet état de fait.

A partir du début des années 1980, la situation préoccupante des ressources naturelles rurales a fait l'objet de nombreux débats et séminaires et autres rencontres nationales. Ces différents rendez-vous ont révélé la nécessité impérieuse de mettre en place, un cadre dynamique devant amorcer le processus de transformation qualitative des conditions de production et d'existence des populations rurales.

A Madagascar

A Madagascar, la construction d'un Etat centralisé est envisagée dès le XIII^e siècle : en 1783 le souverain Andrianampoinimerina entreprend une unification pacifique du royaume (Razafiarjoana, 2009). L'emprise foncière par le pouvoir central sera réaffirmée par les souverains successifs et formalisée dans le premier code malgache en 1881, le code des 305 articles : « *Les grandes forêts et toutes les terres libres appartiennent à l'Etat ; personne ne peut les donner en location ou les vendre sans l'accord du gouvernement* » (article 91).

Dans ce contexte, les habitants d'un village fixaient avec les villages voisins leurs territoires respectifs. Les zones ainsi délimitées formaient les territoires de chaque clan et devenaient par la suite des terres ancestrales instituées par la tradition orale et les us et coutumes. Ces terres ancestrales étaient cependant le support de droits détenus par les notables, les autorités morales, les chefs de familles, les

¹ JOAOF 1935 p.1066.

² JOAOF 1956 p.1806

³ JORN Spécial n° 6 du 25 septembre 1961, 56-4.

chefs de clans qui exerçaient leur autorité sur le reste de la communauté villageoise en distribuant des autorisations d'usage.

Lorsque la France impose sa colonisation à Madagascar en 1896, une des premières lois promulguées va concerner le statut des terres et établir la présomption de domanialité au profit de l'Etat colonial⁴. Dans un contexte où la propriété ancestrale est cependant systématiquement reconnue par la jurisprudence, l'accès à la propriété foncière va être institué comme un moyen de rétribuer les partisans du régime colonial⁵ (Aubert S., 2001).

Les grandes concessions attribuées aux colons français qui ne disposent pas de moyens suffisants pour une mise en valeur effective sont cependant peu productives. Afin de mettre la population malgache à contribution, les « Services de main d'œuvre et de travaux d'intérêt généraux » sont institués. Cependant cette mesure donne des résultats contraires à ceux escomptés : les campagnes se vident car la population fuit ces corvées. L'accès à la propriété pour les indigènes s'impose alors comme le meilleur moyen de fixer à nouveau les populations. Le décret de 1929⁶ va ainsi réformer le régime de l'immatriculation en instituant le cadastre indigène. Celui-ci sera ainsi mis progressivement en place dans les régions économiquement les plus importantes, et notamment sur les hautes terres.

Avec la deuxième guerre mondiale, la colonie se rallie au gouvernement de Vichy. Des pouvoirs plus importants sont concédés aux chefs de districts. La population hésite à se manifester lors du passage des tribunaux terriers qui continuent à mettre en place le cadastre indigène. C'est ainsi que, malgré une mise en valeur effective, de nombreux terrains se voient immatriculés au nom de l'Etat français, et deviennent de ce fait susceptibles d'être aliénés par les notables les plus instruits (par la délivrance ultérieure des titres domaniaux).

De leur côté, les agents de l'administration se trouvent rapidement surchargés par l'ampleur du travail d'immatriculation à réaliser d'autant plus qu'à l'époque, l'administration des Domaines est très centralisée (Bertrand, et al, 2009).

La structure administrative ne connaîtra pas de grands bouleversements à l'indépendance du pays en 1960 : en consacrant la présomption de domanialité au profit du jeune Etat indépendant⁷, le gouvernement réitère la toute puissance de l'administration domaniale. Malgré l'institutionnalisation de la prescription acquisitive et du droit de préemption au profit des fermiers et des métayers⁸, la suprématie du titre de propriété délivré aux citoyens, sur la base d'une procédure longue et coûteuse,⁹ n'emporte toujours pas l'adhésion. En 2005 le constat est sans appel : « *Seuls 330.000 titres ont été établis depuis un siècle et actuellement, le rythme de délivrance d'actes stagne autour de 1.000 titres par an. Ainsi, des demandes d'acquisition déposées depuis un demi-siècle demeurent sans suites tandis que la superficie des propriétés titrées ne dépasse pas un quinzième du territoire.* »¹⁰

⁴ Loi du 9 mars 1896 sur la propriété foncière : toutes les terres de la colonie sont présumées appartenir à l'Etat colonial quoique l'article 2 stipule que la terre utilisée par un paysan est la propriété légale de l'utilisateur. Les malgaches sont alors régis par le code de l'indigénat et les français par le droit colonial.

⁵ décret du 28 septembre 1926 : L'Etat s'approprie l'ensemble des terres vacantes et sans maître en vue de leur redistribution.

⁶ Le décret du 25 août 1929, ou décret du cadastre indigène, introduit le cadastre à Madagascar. Cependant cette disposition cadastrale a du mal à prendre le dessus sur les lois et témoignages traditionnels

⁷ Loi n° 60-004 du 15/02/60 sur le Domaine privé national modifiée par l'ordonnance n° 62-047 du 20 septembre 1962.

⁸ Cette présomption de propriété de l'Etat peut être combattue par preuve certaine que des personnes exerçant des droits réels selon la coutume avance que ces droits résultent d'une occupation de bonne foi, continue et de mise en valeur permanente depuis plus de trente années. Une autre question que le législateur malgache n'a pas omis de souligner a été de faciliter l'accession à la propriété pour des personnes qui ont fait la mise en valeur des terres d'une part, et de reconnaître en faveur des personnes qui ont vécu de fermage ou des métayages, du droit de préemption pour l'acquisition de ces terres qu'elles ont cultivées et que le propriétaire viendrait à vendre (ordonnance n°62 – 043 et 62-045 du 19 septembre 1962.)

⁹ L'ordonnance 60 146 du 28/12/60

¹⁰ Lettre de politique foncière, version validée par le gouvernement le 3 mai 2005, p. 3.

Enjeux des réformes foncières et forestières (code rural de 1993 au Niger ; révision de la politique forestière de 1997 et réforme foncière de 2005 à Madagascar)

Alors qu'à Madagascar la question juridique de l'appropriation du foncier est posée de manière autonome, elle s'inscrit au Niger dans une perspective d'accès aux ressources naturelles et de réorganisation de la production.

Au Niger

L'engagement des plus hautes autorités en vue de l'élaboration d'un régime d'accès aux ressources naturelles et à la terre s'est concrétisé avec la mise en place le 29 mai 1986 d'un comité ad hoc chargé de l'élaboration d'un code rural. Ce comité ad hoc fut en 1989 érigé en comité national du code rural avec pour missions :

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

C'est dans ce contexte, que le comité national du code rural a élaboré et soumis à l'adoption du gouvernement quelques années plus tard un projet d'ordonnance fixant les principes d'orientation du code rural.

La démarche du législateur nigérien a consisté dans un premier temps, à poser les valeurs fondamentales en matière de gestion de ressources naturelles, à travers l'adoption d'une ordonnance cadre en 1993. Ainsi, l'ordonnance n°93-015 du 2 mars 1993 portant principes d'orientation du code rural (POCR)¹¹ jette les fondements d'une véritable législation homogène en matière du foncier rural. Cette ordonnance a depuis été complétée par différents textes législatifs et réglementaires, constituant ainsi le dispositif juridique global du code rural.

C'est ainsi qu'une législation spécifique concernant la gestion des ressources naturelles rurales a été mise en relation avec les dispositions foncières ; quant au foncier urbain, il est régi par d'autres textes. Le code rural nigérien constitue un instrument juridique et institutionnel fort, auquel le législateur assigne des missions à moyen et long termes, qui s'organisent autour des principaux thèmes suivants :

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

A Madagascar

L'approche de la gestion des ressources naturelles reste très sectorielle¹² sans pour autant clarifier les rapports systémiques entre les divers écosystèmes. En 1997, l'Etat investit une nouvelle politique forestière permettant de réactualiser la vision obsolète du décret de 1925. L'implication de la population locale dans les activités de conservation de la biodiversité y est érigée en principe. Ainsi, la politique forestière malgache s'articule autour de quatre grandes orientations : enrayer le processus de dégradation forestière ; mieux gérer les ressources forestières en recherchant, dans une optique de développement durable, la meilleure adéquation possible entre les ressources et les besoins ; augmenter la superficie et le potentiel forestiers pour que la forêt puisse mieux remplir sur le long terme ses fonctions économiques, écologiques et sociales ; et enfin accroître la performance

¹¹ JORN n°7 du 1^{er} avril 1993 p.188.

¹² Un arsenal de textes législatifs porte sur la gestion des ressources naturelles, des aires protégées, de l'eau, des forêts, des ressources halieutiques... sans que pour autant leur mise en cohérence ne soit systématiquement envisagée.

économique du secteur forestier pour qu'il contribue davantage au développement économique du pays.

Parallèlement, une loi publiée très discrètement au journal officiel en 2003¹³ ouvre une porte dans laquelle vont s'investir les partisans d'une réforme foncière à Madagascar par l'élaboration d'une Lettre de politique foncière qui posera les objectifs et les orientations d'une nouvelle politique foncière (Bertrad et *al.*, 2006).

L'objectif principal de la réforme foncière initiée par le Programme national foncier à Madagascar en 2005 est de « *répondre à la demande massive en sécurisation foncière, dans de brefs délais et à des coûts ajustés au contexte économique, par la formalisation des droits fonciers non écrits et par la sauvegarde et la régularisation des droits fonciers écrits.* »¹⁴

Qui a des droits sur la terre ?

Bien que dans les deux pays la coutume tende à être reconnue comme un fondement de l'appropriation foncière, au Niger, l'accès au foncier est envisagé à partir d'une approche fonctionnelle de l'espace, alors qu'à Madagascar, les modalités d'accès continuent à être fortement dépendantes du statut de leur propriétaire présumé.

Les différents statuts des terres

Au Niger

Au Niger, il y a trois types de terres : les terres relevant du domaine public de l'Etat ou des collectivités territoriales, celles relevant de leur domaine privé, et les terres rurales régies par le droit coutumier.

- les terres domaniales relevant du domaine public de l'Etat ou des collectivités territoriales qui sont imprescriptibles et inaliénables.
- Les terres domaniales relevant du domaine privé de l'Etat¹⁵ ou des collectivités territoriales décentralisées peuvent faire l'objet de concessions provisoires aux particuliers. Après constat de mise en valeur, ces concessions peuvent faire l'objet de titres de propriété.
 - o Dans les centres urbains et les zones suburbaines (en principe à trois (3) kilomètres du périmètre urbain d'une agglomération lotie ou en voie de lotissement), des concessions urbaines sont accordées aux populations urbaines. Ces terrains ne peuvent supporter de droits fonciers coutumiers.
 - o Dans des zones spécialement délimitées, des concessions industrielles sont accordées dans le but d'installer une usine ou toute autre construction édifée pour produire, traiter ou transformer des matières premières.
 - o En zone rurale, des concessions rurales sont accordées par les collectivités territoriales dans un but d'exploitation agricole, zootechnique, forestière ou fermière¹⁶.

¹³ Loi n°2003-029 du 27 Août 2003 Modifiant certaines dispositions de l'Ordonnance n°60-146 du 03 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation (J.O.R.M. n°2853 du 28/08/03, p.2273)

¹⁴ Lettre de politique foncière, version validée par le gouvernement le 3 mai 2005, p.6.

¹⁵ C'est l'ordonnance n° 59-113 du 11 juillet 1959 qui porte réglementation des terres du domaine privé de la République du Niger qui stipule en son article 1^{er} que « *l'aliénation, l'amodiation et l'exploitation des terres domaniales ainsi que leur affectation à des services publics ou leur attribution à des collectivités publiques sont soumises, dans la République du Niger aux règles qu'il a édictées* ». JORN Spécial n° 14 du 15 août 1959 56.2 p.1.

¹⁶ Article 2 de l'Ordonnance n°59-113 du 11 juillet 1959 précitée.

- Mais, la plupart des terres rurales sont celles sur lesquelles s'exercent les droits fonciers coutumiers des populations rurales¹⁷. Elles ne peuvent en être dépossédées que suite à une expropriation pour cause d'utilité publique après indemnisation juste et préalable¹⁸.

A Madagascar

A Madagascar le droit commun pose quatre types de statuts fonciers : le domaine public de l'Etat et des collectivités territoriales, leur domaine privé, la propriété foncière titrée et la propriété foncière non titrée.

Le domaine public immobilier de l'Etat et des collectivités décentralisées, comprend l'ensemble des biens immeubles qui « *servent à l'usage, à la jouissance ou à la protection de tous et qui ne peuvent devenir, en demeurant ce qu'ils sont, propriété privée* ». Ils sont « *inaliénables, insaisissables et imprescriptibles* » jusqu'à ce qu'ils fassent l'objet d'un déclassement ou d'un changement régulier de destination en accroissant le domaine privé de la personne morale de laquelle ils relèvent (*articles 1, 2 et 6 de la loi n°2008-013 sur le domaine public*)¹⁹.

Le domaine privé de l'Etat, des établissements publics administratifs et celui des Collectivités décentralisées²⁰ sont régis par la loi n° 2008-014 du 23 juillet 2008-014)²¹ ;

La loi du 2005-019 du 17 octobre 2005²² sur le statut des terres restreint l'application du principe de domanialité. L'occupation coutumière constatée sur la base de la mise en valeur des terrains par une commission foncière communale peut désormais donner lieu à un certificat foncier délivré par le maire et dont la portée juridique est, « sauf preuve du contraire », équivalente à celle du titre foncier²³. Les communes sont invitées à se pourvoir de « guichets fonciers » dont le rôle sera de reconnaître la propriété privée non titrée et de la gérer. L'administration domaniale, lancée dans un effort de modernisation sans précédent (restauration et numérisation de l'ensemble des informations foncières archivées) conserve la responsabilité de la conservation et de la gestion des preuves liées à l'établissement de la propriété privée titrée et des domaines privés et publics de l'Etat et des collectivités territoriales.

La loi 2005.019 sur les statuts des terres innove ainsi en introduisant la notion de propriété privée non titrée et en réhabilitant les occupations de fait qui se caractérisent par des espaces non immatriculés. La démarche est mise en évidence par la loi 2006.031 sur la propriété non titrée et consiste à procéder par l'extraction de ces occupations du cadre spatiale du domaine privé en établissant un raccourci vers la sécurisation foncière des occupants par l'octroi de certificat foncier. Les terrains concernés doivent faire l'objet d'une « mise en valeur », c'est à dire d'une « *une emprise personnelle ou collective, réelle, évidente et permanente, selon les usages du moment et du lieu et*

¹⁷ Ordonnance n°93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du code rural, op. cit.

¹⁸ 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 (JORN Spécial n° 6 du 25 sept 1961, 56.4).

¹⁹ Loi n°2008-013 du 23 juillet 2008 sur le Domaine public (*J.O.R.M. n° 3217 du 20/10/2008, p.7635*) & Loi n°2008-014 du 23 juillet 2008 sur le Domaine privé de l'Etat, des Collectivités Décentralisées et des personnes morales de Droit public (*J.O.R.M. n°3218 du 27/10/2008, p.7686*)

²⁰ Le domaine privé des Collectivités décentralisées (Communes ou Régions) comprend les terrains immatriculés à leur nom, acquis à titre gracieux (par dotation) ou onéreux (selon les dispositions du droit commun) auprès de l'Etat ou reçus en dons ou legs par des personnes privées. Elles en assurent la gestion (art. 35 et 36 de la loi 2008-014).

²¹ Loi n°2008-014 du 23 juillet 2008 sur le Domaine privé de l'Etat, des Collectivités Décentralisées et des personnes morales de Droit public (*J.O.R.M. n°3218 du 27/10/2008, p.7686*)

²² Loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les différents statuts des terres à Madagascar (*JORM n° 3007 du 02/01/2006, p. 4-15*)

²³ Loi n° 2006-031 du 24 novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée (*JORM du 20/10/2008, p.)*

selon la vocation du terrain, qui sont susceptibles d'être reconnus comme droit de propriété » (art. 33 de la loi 2005-019) au moyen de l'établissement d'un certificat foncier.

Principes de gestion des terres

Au Niger

Au Niger, on distingue les communes urbaines des communes rurales. L'ensemble des communes rurales composent la zone rurale. Les terres supportant les ressources naturelles rurales sont régies par l'ordonnance n°93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du code rural et ses textes d'application.

Les ressources naturelles rurales font partie du patrimoine commun de la nation. Tous les nigériens ont une égale vocation à y accéder (art. 4 de l'ordonnance n°93-015 du 2 mars 1993).

Le Schéma d'aménagement foncier, établi à l'échelle régionale, va, en zone rurale, déterminer la répartition des espaces agricoles, des espaces pastoraux et des espaces forestiers.

➤ L'accès au foncier pour les agriculteurs :

Le Sud du Niger est plutôt consacré à l'agriculture, bien qu'il y ait des « poches » où se pratiquent l'élevage ou les activités forestières.

Les agriculteurs établissent leurs cultures sur les terres autour de leurs villages et sur lesquelles s'exerce la propriété coutumière. Ils peuvent également bénéficier de concessions rurales octroyées par les collectivités territoriales décentralisées ou l'Etat sur leur domaine privé. En vue de la sécurisation de leurs droits, ils peuvent demander à la commission foncière de leur ressort, l'inscription de ceux-ci au dossier rural par une procédure prévue par décret²⁴.

Cependant, dans tous les cas, les droits des tiers sur une propriété foncière établie sur une terre agricole peuvent résulter de l'établissement de servitudes, notamment en vue de l'accès à l'eau et aux pâturages (art. 17, ordonnance 93-015), la sécurisation des droits des tiers pouvant également faire l'objet d'une inscription au dossier rural.

Par contre, après l'établissement d'un constat d'absence de mise en valeur d'une terre agricole supérieur à trois années successives, la commission foncière peut confier l'usage de la terre inexploitée à un tiers. Cette procédure n'entraîne cependant pas la perte du droit de propriété par son titulaire (art. 19, ordonnance 93-015).

➤ L'accès à la terre pour les pasteurs (propriétaires ou gardiens de bétail) :

Le texte de base concernant le pastoralisme au Niger est l'ordonnance n° 2010-029 du 20 mai 2010. Aux termes de son article 2, le pasteur est une « *personne dont l'élevage constitue l'activité principale et dont le système de production se caractérise par sa mobilité spatiale et saisonnière* ». Le pastoralisme quant à lui est défini comme le « *mode d'élevage fondé sur la mobilité permanente ou saisonnière du cheptel. Il est un mode d'élevage destiné à assurer l'alimentation des animaux par une exploitation itinérante des ressources* »²⁵.

Le Nord du Niger est réservé en priorité aux pasteurs avec la fixation de la limite Nord des cultures. Ils investissent les pâturages durant la saison des pluies et se répartissent en campements autour des

²⁴ Décret n°97-367/PRN/MAG/EL du 2 octobre 1997 déterminant les modalités d'inscription des droits fonciers au dossier rural (JORN n° 2 du 15 janvier 1998, p.73).

²⁵JORN à paraître.

points d'eau. C'est dans cette zone, que se définissent leurs terroirs d'attache²⁶ sur lesquels, ils se voient reconnaître un droit d'usage prioritaire (art. 28 de l'ordonnance 93-015). Ils peuvent faire inscrire leurs droits ruraux pastoraux soit à titre individuel, soit à titre communautaire (par le représentant légal) au Dossier rural.

Cependant, dans le Sud du pays, les pasteurs ont également le droit d'accéder librement aux ressources naturelles. Aussi, il a été institué pour prendre en compte la nécessité d'une bonne intégration entre l'agriculture et l'élevage, un système de fermeture et de libération des champs de culture pluviale en zone agricole. Lors de la saison sèche (qui dure environ huit mois), un arrêté du représentant du gouverneur de la région détermine les dates de fermeture et de libération des champs sur rapport du secrétariat permanent régional du code rural après avis des commissions foncières départementales et communales et des organisations des pasteurs et des agriculteurs. Une large diffusion de cet arrêté est faite par les préfets et les maires (article 34 de l'ordonnance n°2010-029 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme).

Les chemins, pistes de transhumances et couloirs de passages qu'ils empruntent relèvent du domaine public (de l'Etat ou des collectivités territoriales) et ne peuvent donc pas faire l'objet d'appropriation privée. Ils sont essentiellement utilisés à partir de juin, alors que la saison des pluies annonce les premiers semis sur les terres de cultures et le retour du bétail dans les pâturages du Nord (article 27 de l'ordonnance n°2010-029 précitée).

Enfin, des « *terres réservées* » sont identifiées dans le domaine privé de l'Etat ou des collectivités territoriales afin de constituer des « *réserves stratégiques de pâturage ou de développement pastoral* » (articles 40 de l'ordonnance 93-015 et 13 de l'ordonnance n° 2010-029 du 20 mai 2010).

Dans tous les cas, les pasteurs ont l'obligation d'assurer la protection et la réhabilitation des « *ressources hydrauliques, des pâturages et du couvert végétal* » (article 27 de l'ordonnance 93-015). En cas de dommage causé par le bétail à l'environnement ou d'atteinte portée au droit des tiers, le propriétaire et le gardien du bétail sont solidairement responsables (articles 39 de l'ordonnance 93-015 et 65 de l'ordonnance n° 2010-029 précitée).

En cas de sévices sur les animaux, l'éleveur a droit à un dédommagement qui tient compte des cours des animaux sur les marchés à bétail du moment et de la nature des sévices (article 32 de l'ordonnance n°2010-029).

- L'accès à la terre pour les usagers ou les exploitants de la forêt.

Les usagers ou les exploitants forestiers sont ceux qui exploitent les fruits exclusifs ou principaux des forêts.

On distingue les forêts domaniales des forêts privées.

Les forêts domaniales sont de deux types :

- celles ayant fait l'objet d'un classement et qui ne peuvent faire l'objet d'une appropriation privative qu'après déclassement. Ce classement peut être effectué par décret pris en conseil des Ministres pour les forêts classées de l'Etat, et par arrêté de l'autorité compétente décentralisée pour les forêts classées des communes, des départements ou des régions. C'est le texte réglementaire qui en précise le régime juridique (domaine public ou privé de l'Etat et des collectivités territoriales, modalités d'exploitation et d'usages)²⁷.

²⁶ Terroir d'attache « *Unité territoriale déterminée et reconnue par les coutumes et où les textes en vigueur à l'intérieur de laquelle vivent habituellement pendant la majeure partie de l'année des pasteurs, unité territoriale à laquelle ils restent attachés lorsqu'ils se déplacent à l'occasion de la transhumance, du nomadisme ou des migrations.* » (art.2 du Décret n°97-007/PRN/MAG du 10 janvier 1997 fixant le statut des terroirs d'attache des pasteurs)

²⁷ Article 21 de la loi 2004-40 du 8 juin 2004 portant régime forestier au Niger (JORN n°18 du 15 septembre 2004 p.738).

- celles qui relèvent du domaine forestier protégé de l'Etat et qui ne font pas l'objet d'une appropriation privée et qui n'ont pas fait l'objet de classement. Ces forêts peuvent faire l'objet de concessions inscrites au Dossier rural au nom des collectivités territoriales décentralisées. Ces concessions sont motivées par « *les besoins d'une responsabilisation des populations locales organisées et préparées à cet effet, en vue de la gestion rationnelle des ressources naturelles de leur terroir, ou par le transfert de tout ou partie de terrains restaurés ou aménagés en vue de leur gestion dans des conditions écologiquement rationnelles.* »²⁸

Les forêts privées appartiennent à des particuliers en vertu du droit écrit (attribution de concessions rurales et titres de propriété) ou par voie coutumière (possibilité d'inscription individuelle ou collective des droits au Dossier Rural)²⁹. Ces propriétaires forestiers ont cependant l'obligation de préserver l'environnement et de ne pas exercer de pratiques qui constituent un danger quelconque pour le public (article 64 de l'ordonnance 93-015).

A Madagascar

Le domaine public

Il peut être envisagé que la gestion d'un bien du domaine public soit transférée d'une personne morale habilitée à une autre. Or les seules personnes morales habilitées sont l'Etat et les collectivités décentralisées, à savoir les régions et les communes (art. 1 et 13 de la loi n°2008-013 sur le domaine public). Ce transfert peut être effectué à titre gracieux (il est alors matérialisé par un arrêté du ministre chargé du service des domaines) ou à titre payant (en vertu d'un décret pris en Conseil des ministres).

Il peut également être envisagé, sauf pour ce qui concerne la bande littorale³⁰ et les emprises de voies publiques, des affectations privatives de certaines parties du domaine public (contrat de concession, autorisation d'occupation temporaire, autorisation spéciales).

Le domaine privé

Les biens immobiliers de l'Etat sont gérés par le Service chargé des Domaines (art. 14 de la loi 2008-014) alors que ceux des collectivités territoriales sont gérés selon des dispositions qui leur sont propres. Les biens immobiliers relevant du domaine privé de l'Etat sont considérés « *affectés* » lorsqu'ils sont utilisés en vue de la réalisation de missions de services publics, et « *non affectés* » lorsqu'ils sont utilisés sous la gestion conservatoire du service domanial (art. 2 de la loi 2008-014). Tant que « *l'affectation demeure, les biens concernés sont indisponibles pour d'autres usages* ».

Par contre, les biens non affectés de l'Etat doivent être immatriculés pour faire l'objet de baux ordinaires (de 18 ans maximum) ou emphytéotiques (entre 19 et 99 ans), de vente, d'échange, ou de toute autre transaction autorisée par le droit commun des contrats et des biens (art. 19 de la loi 2008-014) suivant un cahier des charges³¹ relatif à leur mise en valeur³². Certaines catégories de personnes (agriculteurs, éleveurs et militaires non encore propriétaires) peuvent bénéficier de cessions gratuites de terrain à usage agricoles d'une superficie inférieure à 10 ha sous réserve de leur mise en valeur. En outre, le ministre chargé des domaines peut attribuer la qualité de superficiaire³³ à des personnes

²⁸ Article 18 de la loi 2004-40 op. cit.

²⁹ Article 26 de la loi 2004-40 op. cit.

³⁰ L'article 15 de la loi 2008-023 posant l'exclusion d'affectation privative mentionne « la bande littorale de la mer », alors que l'article 3 de la même loi mentionne « la bande littorale des 25 mètres ». Donc sauf interprétation de l'article 15 « la bande littorale de la mer » différente, la mer territoriale n'est pas exclue d'affectation privative.

³¹ Ce cahier des charges, obligatoirement annexé à l'acte de cession conditionne l'attribution définitive de la pleine propriété (art. 23, 24 et 25 de la loi n°2008-014).

³² Dont les modalités devront être précisées par décret.

³³ Le superficiaire est celui qui bénéficie du droit de superficie. Le droit de superficie est un droit de propriété portant sur des aménagements (constructions, plantations, etc.) effectués sur un immeuble, à l'exclusion de tout droit sur le terrain lui-même.

souhaitant s'installer sur des terrains domaniaux en vue de la réalisation d'œuvres d'intérêt social, culturel ou scientifique (art. 27 et 28 de la loi n°2008-014).

La propriété privée titrée

Les personnes qui se sont vues céder des terrains domaniaux et qui, grâce à l'établissement d'un jugement, se sont vues attribuer un titre foncier détiennent un droit de propriété inviolable sauf en cas d'expropriation pour utilité publique. Il leur revient cependant, à eux et à leurs ayants droits, d'enregistrer en tant et en heure les mutations ou l'établissement de quelque droit réel que ce soit auprès du Service des Domaines. Ces dispositions sont cependant rarement respectées dans la pratique, et il s'ensuit l'établissement d'une situation malheureusement très fréquente d'indivision qui nuit à une gestion rationnelle des titres fonciers.

Par ailleurs la loi 2003.028 sur l'accès des étrangers à la propriété immobilière, en dépit des polémiques tant juridiques que sociologiques qu'elle suscite (Razafarijaona, 2009), constitue un cadre légal pour les investisseurs étrangers à l'instar du bail emphytéotique. Cependant, il serait rationnel de considérer cette accession des étrangers à la propriété foncière dans son redimensionnement juridique en fonction des variables anthropologiques et sociologiques locales, mais également au regard de sa mise en œuvre technique.

La propriété privée non titrée

Les certificats fonciers délivrés par les communes sont théoriquement soumis aux mêmes conditions de publicités foncières que les titres fonciers et aux mêmes dispositions de mise à jour. Il revient à la commune de garantir cette propriété privée tant en matière de mise à disposition de l'information foncière qu'en matière d'élaboration et de mise en œuvre de sa politique de développement.

Les dispositions légales et réglementaires relatives à la gestion du foncier ne permettent donc pas à Madagascar d'envisager selon le droit commun, des dispositions spécifiques aux agriculteurs, éleveurs ou exploitants forestiers. Cependant l'article 38 de la loi sur les statuts fonciers de 2005 pose l'existence « d'aires » exclues des règles de gestion domaniale et foncière parce que soumises à un dispositif juridique particulier. Il s'agit notamment :

- des terrains constitutifs de zones réservées pour des projets d'investissement ;
- des terrains qui relèvent du domaine d'application de la législation relative aux aires protégées ;
- des terrains qui servent de support à la mise en application de conventions signées dans le cadre de la législation sur la gestion des ressources naturelles ;
- des terrains qui sont juridiquement définis comme relevant de l'application du droit forestier ;
- des terrains qui sont constitués en espaces protégés en application d'une convention internationale ratifiée par la République de Madagascar.

Toutefois à ce jour, aucune précision réglementaire ne permet de mettre en œuvre ces régimes spécifiques.

Qui a des droits sur les forêts ?

Tant à Madagascar qu'au Niger, la « forêt » est définie par la loi. Cette définition, bien que postulant l'intervention potentielle d'un service public forestier, ne permet cependant pas de préciser le régime juridique applicable, qui lui reste dépendant des textes d'application. Ainsi, en droit malgache comme en droit nigérien, pour qu'un espace de forêt soit effectivement soumis au régime forestier, il doit avoir préalablement été précisément identifié, délimité, et recensé parmi les terres à vocation forestière. Le statut foncier de l'espace ainsi considéré va déterminer les modalités d'application du régime forestier.

Définition des forêts

Au Niger

L'ordonnance n°93-015 du 2 mars 1993 définit les forêts comme étant les espaces dont les fruits exclusifs ou principaux sont les bois d'ébénisterie, de service ou d'industrie, les bois de chauffage et à charbon, ou les produits accessoires tels que les fruits à tanin, les écorces textiles et tinctoriales, le kapok, la glu, les gommés, les palmiers spontanés, et tous autres végétaux ne constituant pas un produit agricole (art. 58).

La loi n° 2004-40 du 8 juin 2004 fixant le régime forestier au Niger, élargit cette définition en considérant comme forêts, les terrains comprenant des formations végétales composées d'arbres, d'arbustes et d'autres végétaux non agricoles. Les ressources forestières sont dans ce contexte constituées des forêts telles que définies précédemment, des terres à vocation forestières, et des parcs agro-forestiers (article 4).

Les terres à vocation forestières sont celles identifiées comme telles par le schéma d'aménagement foncier (réalisé au niveau de la région) et s'inscrivent dans le domaine public de l'Etat ou des collectivités territoriales. Elles visent à préserver une ressource naturelle, c'est le cas des « terres protégées », ou à envisager la restauration des sols et de la couverture végétale : « les terres de restauration ». Ces terrains ne peuvent faire l'objet d'appropriation privative qu'après déclassement.

Les parcs agro-forestiers sont des terrains clos ou ouverts, couverts d'arbres ou d'essences forestières entretenues par les propriétaires et sur lesquels sont pratiquées de manière intégrée des activités d'élevage ou d'agriculture.

A Madagascar

La définition de la forêt posée par l'article premier de la loi n°97-017 renvoie à une définition fonctionnelle de la forêt appréhendée comme une « surface ».

➤ La fonction de production de produits forestiers

Du point de vue économique, les forêts fournissent non seulement du bois d'œuvre et du bois de feu, mais aussi des plantes médicinales et autres, utiles à l'homme.

Dans ce contexte sont qualifiées de forêts « *les surfaces couvertes d'arbres ou de végétation ligneuse, autres que plantées à des fins exclusives de production fruitière, de production de fourrage et d'ornementation* » (art. 1 de la loi n°97-017) ; « *les terrains dont les fruits exclusifs ou principaux sont des produits forestiers* » (art. 1 de la loi n°97-017).

Par contre, ne sont pas considérés comme forêts : « *toute surface donnant des produits agricoles, sauf s'il s'agit de surface couverte d'arbres ayant poussé naturellement, ou de reboisements ; les pâturages, suivant la vocation des sols définie par la loi.* » (art. 4 de la loi n°97-017)

➤ La fonction de protection des sols, de la qualité des eaux, et de la biodiversité

Le couvert forestier protège et stabilise les sols et les microclimats, régularise le cycle hydraulique et assure l'efficacité des échanges nutritifs entre le sol et la végétation. Dans ce contexte sont qualifiées de forêts³⁴ « *les surfaces occupées par les arbres et les buissons situés sur les berges des cours d'eau*

³⁴ Dans un objectif de protection, sont assimilés aux forêts « les marais, les peuplements d'aloës ; les peuplements naturels et purs d'arbres produisant des fruits, tels que les manguiers et anacardiés ; les mangroves, les bois sacrés, les raphières (cœur de palmiers Ravinala) » (article 2 de la loi n°97-017) ainsi que bois sacrés, compte tenu de la valeur patrimoniale que revêtent ces formations végétales pour les populations riveraines. Ils bénéficient d'une protection induite par leur soumission au régime forestier.

et lacs et sur des terrains érodés » (article 1 de la loi n°97-017). Ainsi le régime forestier est appliqué à toutes les surfaces permettant de limiter les risques d'érosion ou de pollution des eaux continentales.

➤ La fonction de captage de carbone :

La forêt permet en outre de diminuer la quantité de gaz carbonique présente dans l'atmosphère. Dans le cadre des conventions internationales sur le changement climatique³⁵, l'accès au marché de carbone constitue une grande opportunité pour la reforestation. Dans tous les cas, la vocation forestière de ces divers terrains est établie après avis d'une Commission forestière sur la base d'un dossier technique, qui en précisera le statut.

Principes de gestion des forêts

Au Niger

En vue de protéger et valoriser les ressources forestières nationales, faisant partie du patrimoine commun de la nation, que chacun est tenu de respecter, il est défini une politique forestière nationale basée sur des données fournies par l'inventaire forestier national.

Au Niger, « la politique forestière nationale repose sur les orientations fondamentales suivantes :

- i. la satisfaction des besoins énergétiques de la population et l'amélioration du cadre de vie ;
- ii. la préservation et la valorisation des divers usages et fonctions des forêts et de l'arbre dans le cadre du développement économique et social et sur la base de politiques rationnelles d'utilisation des terres ;
- iii. la régénération des forêts par des méthodes appropriées ;
- iv. la conservation de la biodiversité biologique par l'intermédiaire d'une gestion forestière écologiquement rationnelle à long terme ;
- v. la participation responsable des parties intéressées, en particulier, celles des collectivités territoriales et des populations locales à la planification, à l'élaboration la mise en œuvre et l'évaluation des activités forestières » (article 9).

Aux termes de l'article 15 de la loi n°2004-40 susvisée, « *Le domaine forestier est composé des forêts domaniales de l'Etat et des collectivités territoriales ainsi que des forêts des privés* ».

Toutes les forêts qui ne font pas l'objet d'appropriation privée sont des forêts domaniales. Les forêts domaniales comprennent les forêts classées et les forêts protégées (article 16). Les forêts des collectivités sont celles légalement acquises selon les moyens du droit écrit par voie de concessions octroyées sur le domaine forestier protégé de l'Etat, conformément à la législation en vigueur. Les forêts privées quant à elles sont celles acquises légalement par des personnes physiques ou morales de droit privé (article 18).

A Madagascar

Les forêts de l'Etat qui sont soumises au régime forestier sont normalement recensées sur une liste mise régulièrement à jour par voie d'arrêté par le Ministre chargé des forêts. En outre, l'article 21 du décret n°98-781 énonce que les forêts de l'Etat « *après leur soumission au régime forestier* » doivent « *être clairement délimitées et bornées conformément à la législation en vigueur* »... Cette disposition n'a cependant que rarement été appliquée et il convient certainement dans ce contexte d'apprécier l'absence de volonté du législateur de mentionner un délai d'application de cette disposition.

Concernant les forêts des collectivités territoriales décentralisées et des établissements publics, la loi n°97-017 dans son article 16 énonce que « *la soumission au régime forestier est décidée (...) pour les*

³⁵ Deux mécanismes de financement sont actuellement considérés par le pays : le Mécanisme de Développement Propre (MDP) et la Réduction des Emissions dues à la Déforestation et à la Dégradation (REDD).

forêts des Collectivités territoriales décentralisées et des établissements publics, par le représentant régional du ministère chargé des Forêts et après avis de la commission forestière. »

Enfin, concernant les forêts des particuliers, la loi forestière affirme que l'Administration décide de la soumission d'un espace au régime forestier, même si celle-ci appartient à un particulier : « *Toute forêt peut être soumise au régime forestier (...) par décision de L'Administration après avis de la commission forestière prévue à l'article 5 de la présente loi.* » (art. 8 de la loi n°97-017). Cependant, le décret n°98-781 fait implicitement reposer la soumission au régime forestier d'une forêt appartenant à un particulier à une demande explicite de sa part... (art. 29 et suivants).

Reste que, et ce malgré les lois et règlements en vigueur, ni au Niger ni à Madagascar l'ensemble des espaces soumis au régime forestier ne font l'objet d'un recensement exhaustif. Dans de nombreux cas donc, leur statut foncier reste sujet à caution. Dans le contexte de la décentralisation, et donc aussi dans une perspective de transfert de gestion, cette situation conduit les institutions à réaliser un effort considérable de clarification, parfois entravé par les difficultés qu'elles rencontrent, faute de moyens, à assumer les prérogatives qui leur sont conférées.

Les structures territoriales de gestion des ressources naturelles

Le Niger comme Madagascar s'est engagé dans une politique de décentralisation qui, sur le terrain, se traduit par la nécessité pour les populations locales et leurs représentants, de coopérer activement avec les services déconcentrés de l'Etat. A Madagascar, l'autonomie des politiques sectorielles accroît les difficultés liées à la mise en place d'une réelle coordination. Ces difficultés, bien qu'également présentes au Niger, sont atténuées par l'existence d'un Comité national du code rural et de ses représentations régionales.

Dans les deux pays cependant, les droits d'usages des populations locales sur les ressources forestières sont juridiquement limités et se distinguent des droits d'exploitation soumis à une réglementation spécifique.

Organisation territoriale

Au Niger

Au Niger, l'espace rural est caractérisé par l'existence de communautés traditionnelles hiérarchisées qui vont des chefs de village ou de tribu, aux chefs de cantons ou de groupements, jusqu'aux sultans. Elles exercent leur autorité sur les populations attachées à leurs terroirs respectifs³⁶. Les limites territoriales des cantons ou groupements coïncident avec celles des communes qui se sont progressivement instituées au Niger (premières élections communales en juillet 2004 et secondes élections en décembre 2009. Le coup d'Etat du 18 février 2010 est cependant venu interrompre le processus).

Suite à l'adoption par référendum du projet de Constitution de la 7^{ème} République le 31 octobre 2010, et à sa promulgation le 25 novembre 2010, un processus de « retour à la démocratie et à l'Etat de droit » a été enclenché. Les élections régionales et communales ont été fixées au 8 janvier 2011.

Selon la loi n° 2001-023 du 10 août 2001 portant création des circonscriptions administratives et des Collectivités Territoriales,³⁷ le territoire de la République du Niger est organisé en Régions, Départements et Communes. Il existe 8 régions, 36 départements³⁸, et 266 communes dont 52

³⁶ Ordonnance n° 93-028 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger modifiée et complétée par la loi 2008-22 du 23 juin 2008 (JORN spécial n°13 du 1^{er} juillet 1993, p. 1 et JORN Spécial n°10 du 2 septembre 2008, p.486).

³⁷ JORN n°19 du 1^{er} octobre 2001, p.755.

³⁸ Etant donné les modifications de la Loi n°2008-42 du 31 juillet 2008 relative à l'organisation et l'administration du territoire au Niger, par l'Ordonnance n°2010-53 du 17 septembre 2010, le département n'est plus une collectivité territoriale

urbaines et 214 rurales. Cependant, depuis la modification de la loi n°2008-42 du 31 juillet 2008 relative à l'organisation et l'administration du territoire de la République du Niger, le département n'est plus une collectivité territoriale (art. 6 -nouveau- de l'Ordonnance n°2010-53 du 17 septembre 2010). Seules la région et la commune sont désormais des collectivités territoriales qui s'administrent librement par des conseils élus pour un mandat de cinq ans. Elles sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Les chefs des communautés traditionnelles sont membres de droit avec voix consultative, des conseils régionaux et des conseils municipaux (art. 26 de l'ordonnance n°2010-54 du 17 septembre 2010 portant code général des collectivités territoriales de la République du Niger).

Auprès de ces collectivités territoriales, l'Etat est représenté par le gouverneur de Région au niveau régional, par le préfet au niveau départemental au niveau communal.

La politique de décentralisation du Niger épouse la politique rurale. Aussi, différents organes mis en place par le code rural existent aussi bien au niveau national que dans les collectivités territoriales décentralisées.

Ainsi, au niveau national, le Comité national du code rural, qui est un comité interministériel présidé par le ministre chargé de l'agriculture, définit les grandes orientations en matière d'élaboration, de vulgarisation et de suivi de la mise en œuvre de la politique nationale en matière foncière. Le Secrétariat permanent du code rural, sous l'autorité d'un secrétaire permanent nommé sur proposition du ministre en charge du code rural, est chargé de la mise en œuvre de cette politique. Il a également pour mission d'élaborer les projets de textes complémentaires, de gérer un centre de documentation sur le foncier rural et d'assurer le suivi et l'évaluation des commissions foncières.

Au niveau régional, il a été mis en place des secrétariats permanents régionaux composés de l'ensemble des chefs de services techniques régionaux.

Par ailleurs, des commissions foncières s'établissent à différents niveaux opérationnels. En 2009, il était dénombré, 36 commissions foncières départementales, 181 communales, et 2115 villageoises. En 2010, quelques unes ont encore été mises en place. Elles sont présidées par le préfet ou le maire et composées de cadres techniques, des autorités administratives et coutumières de leur ressort, et de représentants des agriculteurs, des éleveurs, des femmes, des jeunes, et de la société civile.

Le principal service technique de l'Etat concerné par la gestion des forêts au Niger est l'administration forestière. Placée sous l'autorité du ministre chargé de l'environnement, elle se répartit en directions régionales (8), en directions départementales (36) et en services communaux des Eaux et Forêts dans tous les chefs-lieux des régions et des départements. Il faut signaler que certains chefs lieux de régions comptent plusieurs services communaux des Eaux et Forêts (Niamey et Maradi).

A Madagascar

Le *fokonolona* est la structure traditionnelle de base à partir de laquelle s'organisent les populations rurales de Madagascar. Considéré par le législateur³⁹, le *fokonolona* ne dispose cependant pas de la personnalité juridique. Bien que l'importance de son rôle soit reconnue par la Constitution⁴⁰, il n'apparaît que de manière très évasive dans les dispositions légales en vigueur à Madagascar.

et constitue « le deuxième niveau de déconcentration des services et de représentation territoriale de l'Etat. Il est à la fois l'échelon opérationnel de mise en œuvre des politiques nationales, d'encadrement des collectivités territoriales et un espace de coopération intercommunale à la base » (article 6(nouveau)) (Ordonnance n° 2010-53 du 17 septembre 2010).

³⁹ Le fokonolona est le nom attribué à l'ensemble composé des habitants d'un fokontany, quelque soit leur âge et leur sexe (art. 2 du décret n° 2004-299).

⁴⁰ La constitution de 2007 mentionne que le fokonolona constitue « un cadre d'échange et de concertation participative des citoyens ». Il est à « la base du développement » : « Le Fokonolona peut prendre des mesures appropriées tendant à s'opposer à des actes susceptibles de détruire l'environnement, de le déposséder de ses terres, d'accaparer les espaces

Les Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) de Madagascar se répartissent en 22 Régions et 1557 Communes. Il revient par ailleurs aux CTD d'élaborer et de mettre en œuvre des documents stratégiques qui se déclinent autour du Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) en Schéma régionaux d'aménagement du territoire (SRAT) mais le SNAT se fait attendre. Les régions et les communes disposent d'un pouvoir réglementaire. C'est dans ce contexte que les communes se dotent peu à peu de guichets fonciers, selon les moyens financiers qui sont mis à leur disposition (généralement dans le cadre de subventions de bailleurs de fonds). En 2010, un tiers des communes environ sont pourvues de guichets fonciers.

Les services déconcentrés de l'Etat sont les circonscriptions administratives (préfecture de région, districts, et arrondissements administratifs) et leurs subdivisions (fokontany), dont les services techniques des ministères principalement concernés par la gestion des forêts et du foncier.

Etablissement des prérogatives des autorités locales (traditionnelles, décentralisées, et déconcentrées)

Au Niger

Les autorités coutumières aident à la perception des impôts et taxes dans la collectivité qu'ils administrent et perçoivent à ce titre une remise sur le montant des recettes⁴¹.

D'une manière générale, les droits d'usages coutumiers sont reconnus aux populations riveraines pour satisfaire leurs besoins individuels ou familiaux. Ils consistent dans les prélèvements de bois mort, la récolte des produits d'exsudation, des fruits, des plantes médicinales et alimentaires, du pâturage, du passage des animaux et de l'établissement de cultures. Toutefois, ces droits sont subordonnés à l'état et la possibilité des forêts⁴². Dans ce contexte, l'exploitation commerciale par les populations riveraines des produits « secondaires » des forêts reste libre tant dans les forêts privées que dans les forêts domaniales⁴³.

Par contre, l'exploitation des bois verts à des fins commerciales est réglementée et nécessite l'obtention d'un permis attribué en respect des quotas par l'administration forestière.

Les structures locales de gestion se voient ainsi attribuer des droits de coupes qui lui appartiennent de répartir entre les bûcherons membres. Ces bûcherons vendent ensuite leurs produits aux transporteurs au niveau des marchés ruraux de bois. La taxe, perçue lors des transactions est répartie à la source entre les structures locales de gestion, les collectivités décentralisées et le trésor public.⁴⁴

En outre, qu'elle soit contrôlée (en vue du respect des plans d'aménagements forestiers) ou non, l'exploitation des produits ligneux est soumise à une restriction de la circulation du bois qui ne peut être transporté que par des commerçants transporteurs habilités⁴⁵.

traditionnellement affectés aux troupeaux de boeufs ou son patrimoine rituel, sans que ces mesures puissent porter atteinte à l'intérêt général et à l'ordre public. » (art.35)

⁴¹ Article 9 du décret n°93-85/PM/MI du 15 avril 1993 portant modalités d'applications de l'ordonnance 93-28 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger (JORN Spécial n°13 du 1^{er} juillet 1993, p.4).

⁴² Article 55 de la loi 2004-40 portant régime forestier au Niger.

⁴³ Article 70 de l'ordonnance 93-015, qui reste cependant en contradiction avec l'article 51 de la loi 2004-40.

⁴⁴ Arrêté n° 0039/MHE/DE du 15 juillet 1997, portant tarification des redevances perçues à l'occasion de la délivrance du permis d'exploitation, de commercialisation et de transport du bois.

⁴⁵ Article 60 de la loi 2004-040 concernant les modalités d'habilitation. C'est cependant l'article 3 de l'ordonnance 92-037 du 21 Août 1992 qui définit le commerçant transporteur de bois comme toute personne physique ou morale dont l'activité consiste à transporter (vers la ville) et à vendre (en ville) du bois pour son propre compte ou pour le compte d'autrui.

L'exploitation des bois peut être faite par :

- les propriétaires privés de forêts ;
- les détenteurs d'un permis accordé à titre temporaire par l'autorité de tutelle dans les forêts classées ;
- les structures locales de gestion à vocation coopérative disposant d'une concession dans les forêts protégées de l'Etat ou des collectivités territoriales⁴⁶.

A l'occasion de la délivrance du permis d'exploitation de bois, les services chargés des forêts perçoivent également une taxe dont le montant est fixé par arrêté du ministre chargé de l'environnement.

La loi n° 2002-012 du 11 juin 2002⁴⁷ déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes⁴⁸, ainsi que leurs ressources et leurs compétences, prévoit des attributions en matière de gestion des ressources naturelles pour chacun des organes délibérants des collectivités décentralisées, que sont la région⁴⁹ et la commune⁵⁰. La mise en œuvre de la politique rurale est cependant assurée par les services déconcentrés de l'Etat.

Les secrétariats permanents régionaux du Code rural ont dans ce contexte une mission de coordination et de contrôle de l'application et de la vulgarisation du code rural. Il leur revient d'élaborer les schémas d'aménagement foncier, d'archiver les fichiers et les dossiers fonciers ruraux de chaque département et de superviser, encadrer et coordonner les activités des commissions foncières départementales.

Les commissions foncières instituées au niveau des villages, des communes et/ou des départements sont chargées d'informer et de sensibiliser les populations sur les dispositions applicables en matière de foncier et de gestion des ressources naturelles et d'établir des diagnostics approfondis de l'état de ces ressources sur leur territoire. Elles ont également un pouvoir général de contrôle de la mise en valeur des terres (article 130 de l'ordonnance 93-015), elles doivent sécuriser les ressources communautaires et délivrer des actes de sécurisation foncière aux titulaires de droits fonciers. Elles tiennent à jour le « Fichier rural des droits », le « Fichier réel » (qui concerne exclusivement les biens immeubles portant sur des ressources naturelles partagées et leur usage commun ou prioritaire) et le « Fichier personnel ».

Il revient toutefois à l'administration chargée des forêts de gérer les forêts domaniales ou celles qui sont sous son contrôle. Cette tâche est le cas échéant envisagée en association avec les populations concernées. En effet, l'Etat, comme les collectivités territoriales, peuvent concéder par contrat la gestion de leurs forêts aux tiers, dans les conditions prévues par la loi notamment dans le respect d'un plan d'aménagement forestier préalablement établi et approuvé par l'autorité en charge des forêts⁵¹.

A Madagascar

⁴⁶ Article 48 de la loi 2004-040, op.cit.

⁴⁷ Modifiée dans certaines de ses dispositions par l'Ordonnance n°2010-54 du 17 octobre 2010 portant Code Général des Collectivités Territoriales de la République du Niger

⁴⁸ JORN Spécial n°11 du 12 août 2003, p.501.

⁴⁹ Ainsi, le conseil régional a pouvoir de décision entre autres sur : le soutien des actions de développement (santé animale, transports, actions culturelles et sportives) ; la préservation et protection de l'environnement : mobilisation et préservation des ressources en eau, protection des forêts et de la faune, conservation, défense et restauration des sols ; l'élaboration des schémas régionaux de développement ; l'aménagement du territoire notamment : opérations d'aménagement de l'espace régional, la gestion des couloirs de passage, des aires de pâturages et des points d'eau pastoraux (article 105 de l'Ordonnance n°2010-54 du 17 septembre 2010 portant Code Général des Collectivités Territoriales de la République du Niger)

⁵⁰ Le conseil municipal quant à lui, a pour attributions notamment : la construction, l'aménagement et l'entretien des fontaines et puits publics ; l'élaboration et l'adoption des documents de planification, d'outils d'aménagement foncier et urbain ; le soutien des actions de développement (agriculture, élevage, pêche, pisciculture, chasse et artisanat) ; la préservation et protection de l'environnement ; la gestion des ressources naturelles ; la gestion des couloirs de passage, des aires de pâturages et des points d'eau pastoraux (article 30 de l'Ordonnance 2010-54 du 17 septembre 2010 portant Code Général des Collectivités Territoriales de la République du Niger).

⁵¹ Titre III de l'Ordonnance 93-015 précitée.

Les droits d'occupation des populations locales sont aujourd'hui susceptibles d'être formalisés au moyen de la propriété privée non titrée.

Par ailleurs, les droits d'usages⁵² accordés aux populations locales sur les ressources forestières sont normalement spécifiés dans les textes fixant le statut particulier de chaque forêt⁵³. Dans tous les cas, les droits d'usages sont « toujours subordonnés à l'état et à la possibilité de la forêt », appréciés par l'administration forestière.

Les droits d'usage sont également limités à l'exercice des activités traditionnelles par collecte des produits forestiers⁵⁴ secondaires ou à la satisfaction des besoins domestiques (art. 34 du décret n°98-781)⁵⁵. Les communautés de base parties aux transferts de gestion auront cependant la possibilité de « valoriser » selon des conditions explicites de durabilité des ressources, certains produits forestiers.

Il revient aux collectivités territoriales décentralisées (CTD) d'assurer entre autres, *« avec le concours de l'Etat. Dans ce cadre, la loi détermine la répartition des compétences en considération des intérêts nationaux et des intérêts locaux. »* (art. 134 de la Constitution)

Selon la loi 94-007, le transfert de compétences⁵⁶ de l'Etat aux CTD entraîne la mise à disposition des moyens nécessaires à leur exercice et est conditionné par celui-ci (art. 4, 5 & 6 de la loi 94-007).

La fiscalité locale ((Razafiarijaona, 2008) reste donc la principale source de revenus pérenne permettant aux CTD de mettre en œuvre leur politique. Elle comprend tous les prélèvements d'impôts et de taxes (propriétés ou activités) au profit des collectivités décentralisées. Sa maîtrise n'est cependant pas acquise (Laurence et al., 2008). Dans de nombreux cas, il est encore nécessaire que les administrateurs des CTD :

- soient en mesure de s'approprier le système fiscal applicable ;
- disposent d'une bonne connaissance des réalités locales socio-économiques et contributives,
- élaborent une politique de prélèvements adaptée, ainsi qu'une série de mesures incitatives et techniques relatives à la perception des impôts eux-mêmes.

Les ressources financières propres des CTD sont par conséquent encore trop peu importantes au regard du champ de leurs compétences.

Par ailleurs, en attendant les élections régionales, et sur la base d'une disposition transitoire, les Régions fonctionnent quant à elles comme des circonscriptions administratives⁵⁷ composées de

⁵² Leur exercice dans les forêts soumises au régime forestier est soumis à autorisation, et, selon les cas, il revient à l'administration forestière de « purger » certains espaces de ces droits, ou de les conditionner au respect d'un cahier des charges, ceci notamment dans le cadre des transferts de gestion. L'exercice des droits d'occupation ou des droits d'usages par les populations locales est donc encadré par des politiques publiques.

⁵³ Le décret n°55-582 relatif à la protection des forêts dans les territoires d'Afrique relevant du Ministre de la France d'Outre Mer (*JO de Madagascar et dépendances du 23 février 1957, pp. 404-406*), inscrit la politique forestière dans le respect des « *droits coutumiers d'usage que les populations locales exercent traditionnellement dans les forêts classées ou non et qui sont expressément confirmés.* » (Préambule)

⁵⁴ Les bois de première et de seconde catégorie en sont exclus (article 5 du décret n° 87-110)⁵⁴. En aucun cas, il n'est accordé aux titulaires de droits d'usages de commercialiser les produits forestiers acquis selon ces prorogatives.

⁵⁵ Décret n°98-164 du 19 février 1998 portant application de la loi n°97-012 du 06 juin 1997 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi N°90-033 du 21 décembre 1990 portant Charte de l'Environnement Malgache (*J.O.R.M. non identifié*).

⁵⁶ Il revient à l'Etat de définir précisément ces domaines de compétences au moyen de « *textes d'orientation spécifique à chaque département et service ministériel.* » (art. 6 bis de la loi 94-007). Or à ce jour, ces textes n'ont pas été rédigés, ceci malgré l'engagement formulé dans l'article 21 de la loi 94 007⁵⁶.

⁵⁷ Les chefs de Région (nommés par l'Etat) sont chargés d'élaborer les Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT) et d'organiser sur cette base les services techniques de l'Etat placés sous leur autorité. Les chefs de *fokontany*,

districts. Ils sont relayés par les chefs de districts tant auprès de l'administration déconcentrée, qu'auprès des représentants des collectivités décentralisées qu'ils conseillent dans le choix des orientations de leur politique de développement.

La coopération entre les communes et les services déconcentrés de l'Etat est attendue au niveau des services topographiques et des services des domaines par la mise à disposition aux communes des informations nécessaires à l'établissement des plans locaux d'occupation foncière. Au niveau des services forestiers, la coopération est matérialisée par des relations contractuelles en vue de la promotion et de la gestion des espaces de forêt naturelle et de reboisements.

L'administration territoriale souffre cependant d'un manque crucial de moyens financiers. L'administration par projet (Razafiarjaona, 2008), dans ce contexte de confusion des rôles et d'incertitudes sur le statut des terres et des forêts, ne favorise cependant pas toujours la pérennisation des dispositifs de régulation mis en place. Pourtant, certaines communes, concomitamment à la mise en place de guichet fonciers, se sont investies dans la mise à jour des rôles relatifs à la fiscalité foncière (Razafiarjaona, 2009) afin d'en percevoir directement les retombées. De même, dans une perspective de pérennisation des transferts de gestion, la fiscalité forestière tend à être renforcée. Ces deux dispositifs se complètent et se renforcent l'un l'autre s'ils sont conduits dans la même localité car ils permettent d'institutionnaliser des relations clarifiées entre les différents acteurs de la gestion des ressources naturelles renouvelables.

Conclusion

Les transferts de droits réels sont légalement théoriquement susceptibles de déterminer et de compléter les transferts de gestion des ressources naturelles renouvelables, tant à Madagascar qu'au Niger. Les rapports Espace/Sujet de droit/Ressource naturelle devraient donc systématiquement s'établir dans la recherche d'une mise en sécurité des acteurs au regard de leurs droits respectifs (coutumiers et légaux) sur le sol et les ressources.

Dans cette perspective, un cadre juridique général devrait permettre d'assembler à la fois une approche écologique et foncière (Razafiarjaona, 2005) des transferts de gestion des ressources naturelles renouvelables et ainsi, rationaliser l'approche décentralisée de leur gouvernance (Razafiarjaona, 2008).

Cette perspective semble plus avancée au Niger qu'à Madagascar. Mais dans les deux cas, la mise en cohérence des textes n'est pas achevée et leur mise en œuvre effective sur le terrain est dépendante de la volonté politique des institutions de s'engager ou non dans les réformes instituées par les autorités centrales.

Le Droit, pour être efficace, efficient et opérationnel - et à plus forte raison le droit foncier et domanial, rural et forestier - ne doit pas se limiter à la prescription de normes générales et abstraites. Si cette condition est nécessaire pour l'établissement d'un cadre général d'intervention, elle n'est pas suffisante pour permettre une réelle prise en compte des diversités et des spécificités locales.

Le droit encadrant les transferts de gestion doit alors devenir au cas par cas le reflet normatif d'une réalité sociale, écologique et économique viable ; un outil institutionnel incontournable et impartial mobilisant une pluralité d'acteurs autour d'un objectif commun préalablement discuté. Une telle démarche renforce les transferts de gestion toujours susceptibles d'être remis en cause au détriment des populations, mais également des institutions locales.

désignés par les chefs de districts et répartis dans les communes, constituent dans ce contexte les relais de l'administration centrale sur le terrain.

Bibliographie

Aubert S., Razafiarison S., Bertrand A., (eds.), 2003, *Déforestation et systèmes agraires à Madagascar : les dynamiques des tavy sur la côte orientale*, Collection Repères, CIRAD/CITE/FOFIFA, Montpellier, 210 p. (réédité en 2008)

Aubert S., 2001, « Le droit forestier colonial : le cas de Madagascar », dans Durand B. (Dir), *La justice et le droit : instruments d'une stratégie coloniale*, Vol III, UMR 5815 « Dynamiques du Droit », Faculté de Droit de Montpellier, 16 p.

Bertrand A., Aubert S., Teyssier A., 2006, « Les enjeux du programme national foncier de Madagascar », dans : Eberhard C., Vernnicos G. (eds.), *La quête anthropologique du droit*, Karthala, Paris, 1993-220

Bertrand A., Karpe P., Aubert S., 2009, « Le statut juridique des terres à Madagascar : perspectives historiques et sociales », dans : Sandron F. (eds), *Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar*, CITE/Karthala, Antananarivo, p. 35-58

Razafiarijaona J., 2009, « Bilan diagnostic de la sécurisation foncière et perspective pour Madagascar », *Madagascar Conseil International-Revue internationale de Droit des Affaires* n°46, p.65-92

Razafiarijaona J., 2005, « La décentralisation de la gouvernance des ressources naturelles », dans *Evaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles, 10 années d'expérience de transfert de gestion des ressources naturelles à Madagascar*, Pôle de compétence en partenariat CIRAD-FOFIFA-Université d'Antananarivo, Antananarivo, 81 p.

Razafiarijaona J., 2008, « Le système décentralisé et ses mécanismes », *Madagascar Conseil International-Revue internationale de Droit des Affaires*, n°44, p. 69-97

Laurence A., Razafiarijaona J., 2008, *Etude des aspects organisationnel, budgétaire et comptable du service foncier décentralisé et de leurs conséquences sur la définition d'un système de tarification des actes*, PNF/FIT, Antananrivo, 51 p.

Lois et coutumes malgaches, Instructions aux sakaizambohitra (1878), Codes des 305 articles (1881), Règlement des gouverneurs de l'Imerina (1889), Traduit et annoté par Julien M.G., Administrateur des Colonies, ancien interprète principal du gouvernement de Madagascar, Mis en concordance avec les textes en vigueur par M. L. Ozoux, Substitut du procureur général, Tananarive, Imprimerie officielle, 1932, 245 p.