



République du Niger  
Comité National du Code Rural  
Secrétariat Permanent National du Code Rural



# **Etude de bilan de la mise en œuvre de la politique foncière rurale au Niger**

## **DOCUMENT 1 : RAPPORT FINAL**

**[Août 2013]**



République du Niger  
Comité National du Code Rural  
Secrétariat Permanent National du Code  
Rural



# **Etude de bilan de la mise en œuvre de la politique foncière rurale au Niger**

## **DOCUMENT 1. RAPPORT FINAL**

ALADOUA Saadou	Juriste
SABOU Ibrahim	Politiques Publiques
Pr SIDIKOU Hamidou Arouna	Géographe Aménagiste
SAIDOU Abouba	Vétérinaire Pastoraliste
INGAY Issoufou	Sociologue Communicateur

## **Table des matières**

Sigles et abréviations.....	6
Résumé Exécutif.....	9
INTRODUCTION .....	11
1. CONTEXTE ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE .....	13
1.1.    Contexte et justification .....	13
1.2.    Problématique de l'étude.....	16
1.3.    Approche méthodologique de l'étude .....	17
2. DIAGNOSTIC DE LA MISE EN OEVRE .....	19
2.1.    Diagnostic juridique.....	19
2.1.1. Principaux constats sur les textes du code rural.....	19
2.1.2. Analyse des forces et faiblesses du cadre juridique.....	27
2.2.    Diagnostic des institutions du Code Rural.....	30
2.2.1. Principaux constats sur les structures de mise en œuvre du code rural .....	30
2.2.2. Analyse de l'efficacité, de l'efficience des institutions du Code Rural, et leurs interrelations avec les structures sectorielles.....	36
2.3.    Diagnostic du dispositif et des activités de sécurisation foncière.....	48
2.3.1. Appréciation du dispositif de formation, de communication et d'implication des acteurs	48
2.3.2. Appréciation du cadre et des outils de sécurisation foncière.....	49
2.3.3. Analyse de la procédure, de la conduite et de la pérennité des activités de sécurisation foncière.....	49
2.3.4. Importance de la sécurisation foncière et enjeux de son financement.....	51
3. PRINCIPAUX PROBLEMES, ENJEUX ET DEFIS FONCIERS AU NIGER .....	53
3.1.    Problématique foncière actuelle et GRN au Niger .....	53
3.1.1. Le croît démographique et le besoin croissant des terres pour la production .....	53
3.1.2. La désertification et la dégradation de l'état des ressources naturelles .....	53
3.1.3. La terre rurale, de plus en plus un bien de valeur.....	54
3.2.    Les principaux enjeux de la gestion foncière .....	54
3.2.1. La nécessité de déterminer la vocation des espaces .....	54

3.2.2. La sauvegarde des espaces pastoraux et la pratique des exploitations agricoles en zone pastorale.....	55
3.2.3. Augmentation croissante des besoins en terres de culture.....	56
3.2.4. La préservation d'exploitations familiales viables et successions foncières.....	57
3.2.5. La détermination du statut des espaces avant les travaux de restauration ou de récupération, et critères d'accès à ces espaces après régénération. .....	57
3.2.6. La pérennité des réalisations destinées à sécuriser les ressources partagées .....	58
3.2.7. Le fonçage des puits privés en zone pastorale, et la validité de certaines prescriptions techniques .....	59
3.3. Les nouveaux défis fonciers .....	59
3.3.1. La tendance à l'appropriation privative des espaces pastoraux et des terres vacantes.....	59
3.3.2. La délimitation terre urbaine et terre rurale, et la protection des terres agricoles et pastorales face à l'urbanisation .....	62
3.3.3. L'exploitation minière et la préservation des activités agricoles, pastorales et halieutiques .....	64
3.3.4. L'avancée du front agricole au Nord et l'application de la loi sur la limite Nord des cultures .....	64
3.3.5. L'autorisation de nouveaux défrichements et les marchés ruraux de bois .....	65
4. PROPOSITIONS, ORIENTATIONS ET RECOMMANDATIONS .....	67
4.1. Propositions de mesures pour pallier les difficultés relevées.....	67
4.1.1. Propositions au plan juridique .....	67
4.1.2. Propositions au plan institutionnel .....	68
4.1.3. Propositions au plan de la sécurisation foncière .....	73
4.1.4. Propositions sur les enjeux et défis.....	74
4.2. Orientations et Recommandations .....	79
4.2.1. Principales orientations.....	79
4.2.2. Principales recommandations .....	80
CONCLUSION .....	82
5. DOCUMENT 2. ESQUISSE DE FEUILLE DE ROUTE POUR UNE POLITIQUE FONCIERE RURALE (POFOR) .....	85
Liste des documents consultés.....	86

## **Table des tableaux et illustrations**

<u>Figure 1.</u> Carte des zones agro-écologiques du Niger.....	14
<u>Figure 2.</u> Démarche méthodologique de l'étude .....	17
<u>Tableau 1.</u> Couverture nationale des structures du Code Rural.....	26
<u>Figure 3:</u> Évolution de la population et superficies (en ha) mises en cultures de 2000 à 2010 .....	52
<u>Tableau 2.</u> Analyse des possibilités d'ancrage .....	70

## ***Sigles et abréviations***

<b>Sigles/Abréviation</b>	<b>Significations</b>
<b>s</b>	
<b>Adj.</b>	Adjoint
<b>AFN</b>	Association des Femmes du Niger
<b>ANACO</b>	Atelier National des Commissions foncières
<b>AREN</b>	Association pour la Redynamisation de l'Elevage au Niger
<b>ATN/CTB</b>	Assistant Technique National /Coopération Technique belge
<b>CC</b>	Comité Consultatif
<b>Cdt</b>	Commandant
<b>CEDEAO</b>	Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest
<b>cf.</b>	Confère
<b>CGCT</b>	Code Général des Collectivités Territoriales
<b>CI</b>	Comité Interministériel
<b>CIT</b>	Certificat International de Transhumance
<b>CNCR</b>	Comité National du Code Rural
<b>COFO</b>	Commission Foncière
<b>COFOB</b>	Commission Foncière de Base
<b>COFOCOM</b>	Commission Foncière Communale
<b>COFODEP</b>	Commission Foncière Départementale
<b>COGERAT II</b>	Projet de Cogestion des Ressources de l'Air et du Ténéré - Phase II
<b>Coord.</b>	Coordonnateur
<b>CPR/PDL Kandadji</b>	Cellule Plan de Réinstallation/ Plan de Développement Local Kandadji
<b>CR</b>	Code Rural
<b>CRA</b>	Chambre Régionale d'Agriculture
<b>CRAT</b>	Commission Régionale de l'Aménagement du territoire
<b>CRC PAC2/PACRC</b>	Programme d'Actions Communautaires
<b>CTI</b>	Comité Technique Interministériel
<b>CU</b>	Commune Urbaine
<b>CVN</b>	Conseil de Ville de Niamey
<b>DDA</b>	Direction Départementale de l'Agriculture
<b>DDC</b>	Direction du développement et de la coopération Suisse
<b>DDP/AT/DC</b>	Direction Départementale du Plan, de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire
<b>DDP/PF/PE</b>	Direction Départementale de la Population, de la Promotion de la Femme et de la Protection de l'Enfant
<b>DDUL/A</b>	Direction Départementale de l'Urbanisme, du Logement et de l'Assainissement
<b>DEP/DRH</b>	Direction des Etudes et de la Programmation/Direction Régionale de l'Hydraulique
<b>DRA</b>	Direction Régionale de l'Agriculture
<b>DRE</b>	Direction Régionale de l'Environnement
<b>DRE/LCD</b>	Direction Régionale de l'Environnement et de la Lutte Contre la Désertification

<b>DREL</b>	Direction Régionale de l'Elevage
<b>DREL</b>	Direction Régionale de l'Elevage
<b>DRGR</b>	Direction Régionale du Génie Rural
<b>DRH</b>	Direction Régionale de l'Hydraulique
<b>DRUL/A</b>	Direction Régionale de l'Urbanisme, du Logement et Assainissement
<b>EDC/PGBV/B</b>	Expert Développement Communal/Projet d'Aménagement et de Gestion Bassin Versant Badaguichiri
<b>EPA</b>	Etablissement Public Administratif
<b>EPD</b>	Etablissement Public de Développement
<b>EPIC</b>	Etablissement Public Industriel et Commercial
<b>FAO</b>	Food and Agricultural Organisation (Organisation Mondiale pour l'Alimentation et Agriculture)
<b>FCFA</b>	Franc de la Communauté Financière Africaine
<b>FRUCA</b>	Fédération Régionale de l'Union des Coopératives Agricoles
<b>GF/GRN</b>	Gestion Foncière et Gestion des Ressources Naturelles
<b>GIZ</b>	Coopération Technique Allemande
<b>GRH</b>	Gestion des Ressources Humaines
<b>GRN</b>	Gestion des Ressources Naturelles
<b>IDH</b>	Indice de Développement Humain
<b>IEB 1/FA</b>	Inspection de l'Enseignement de Base 1 et de la Formation des Adultes
<b>JCACCC</b>	Juge Chargé des Affaires Civiles, Coutumières et Commerciales
<b>J.O.</b>	Journal Officiel
<b>LOUAF</b>	Loi d'Orientation sur l'Urbanisme et l'Aménagement Foncier
<b>LPI</b>	Land Program Initiative (Initiative sur les Politiques Foncières)
<b>LUCOP</b>	Programme de Lutte contre la Pauvreté en milieu rural dans les Régions de Tillabéri et Tahoua Nord
<b>Lux-dév</b>	Coopération Luxembourgeoise au Développement
<b>MDA</b>	Ministère du Développement Agricole
<b>ONAHA/TI</b>	Office National des Aménagements Hydro Agricoles
<b>ONG</b>	Organisation non Gouvernementale
<b>OP</b>	Organisation des Producteurs
<b>Ord.</b>	Ordonnance
<b>OSC</b>	Organisation de la Société Civile
<b>PAAPSSP</b>	Programme d'Appui à l'Aménagement Pastoral et à la Sécurisation des Systèmes Pastoraux
<b>PADEL</b>	Programme d'Appui au Développement Économique Local
<b>PASEL</b>	Programme d'Appui au Secteur de l'Elevage
<b>PASEP</b>	Projet d'Appui à la Sécurisation de l'Economie Pastorale
<b>PDDR</b>	Principes Directeurs de Développement Rural
<b>PIB</b>	Produit Intérieur Brut
<b>PK</b>	Point Kilométrique
<b>PMERSA/MTZ</b>	Projet de Mobilisation des Eaux pour le Renforcement de la Sécurité Alimentaire dans les régions de Maradi-Tahoua et Zinder
<b>POCR</b>	Principes d'Orientation du Code Rural
<b>PODR</b>	Principes d'Orientation du Développement Rural
<b>PPILDA</b>	Projet de Promotion de l'Initiative Locale pour le Développement à

	Aguié
<b>PPTÉ</b>	Pays Pauvre Très Endetté
<b>PRN</b>	Présidence de la République du Niger
<b>PromAP</b>	Promotion de l'Agriculture Productive
<b>PUSADER</b>	Projet d'Urgence pour l'Appui à la sécurité alimentaire et le Développement Rural
<b>RDH</b>	Rapport sur le Développement Humain
<b>Rep.</b>	Représentant
<b>RGAC</b>	Recensement Général de l'Agriculture et du Cheptel
<b>RGPH</b>	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
<b>RN</b>	République du Niger
<b>SAF</b>	Schéma d'Aménagement Foncier
<b>SAT</b>	Schéma d'Aménagement du Territoire
<b>SCAC</b>	Service de Coopération et d'Action Culturelle
<b>SEP</b>	Secrétaire Exécutif Permanent
<b>SG</b>	Secrétaire Général
<b>SG/CRD</b>	Secrétaire Général Conseil Régional de Diffa
<b>SLP</b>	Secrétariat Locaux Permanents
<b>SP</b>	Secrétaire Permanent
<b>SPCOFOODEP TI</b>	Secrétaire Permanent Commission Foncière Départementale de Tillabéri
<b>SPN</b>	Secrétariat Permanent National
<b>SPR</b>	Secrétaire Permanent Régional
<b>SRAT</b>	Schéma Régional d'Aménagement du Territoire
<b>UEMOA</b>	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
<b>UEP/APPEL/ZP</b>	Union des Eleveurs Producteurs - Appui aux Petits Producteurs Eleveurs de la Zone Pastorale
<b>VP/CR</b>	Vice-président Conseil Régional
<b>VRACS</b>	Projet de Valorisation des Retenues d'eau et d'Autopromotion des Communautés locales au Sahel
<b>ZFD</b>	Service Civil pour la Paix (Projet Civil Allemand pour la Paix)

## **RESUME EXECUTIF**

*Le Niger s'étend sur 1 267 000 km<sup>2</sup> avec une population estimée à 17 127 076 habitants au dernier recensement (RGPH, 2012). L'économie est dominée par le secteur rural. Constamment confronté à la désertification et à la dégradation des terres, le Niger affiche l'indice de développement humain (IDH) le plus faible du monde.*

*Le Gouvernement du Niger a adopté en 1993 les principes d'orientation du Code Rural (ordonnance 93-015 du 2 mars 1993) comme outil de base d'une politique foncière rurale.*

*Vingt ans plus tard, il est apparu nécessaire d'évaluer aujourd'hui cette mise en œuvre, de diagnostiquer l'écart entre les objectifs visés au départ et les objectifs atteints, d'analyser les multiples préoccupations et les nouveaux enjeux qui se posent au foncier de façon générale et au foncier rural en particulier.*

*Cette évaluation a permis de diagnostiquer les aspects essentiels de la mise en œuvre du Code Rural : (i) les aspects juridiques, (ii) les aspects institutionnels et enfin (iii) les activités de sécurisation foncière et bien d'autres mesures.*

*Le diagnostic juridique a permis d'établir que l'armature juridique en matière de Gestion Foncière et Gestion des Ressources Naturelles (GF/GRN) est disponible et étoffée, même si certains textes comportent des insuffisances et des limites qui sont propres aux textes et dans une moindre mesure en lien avec la cohérence et la coordinance entre les POCR et certains textes sectoriels. Ce diagnostic révèle également des difficultés de mise en application des textes qui s'expliquent aussi bien par l'accessibilité et l'appropriation des règles que par leur opérationnalité.*

*Le diagnostic des institutions du Code Rural a permis de constater, d'une part, un taux de couverture appréciable évalué à 100% pour les SPR, 77% pour les COFODEP, 86% pour les COFOCOM et 17% pour les COFOB (17,56%) et d'autre part une grande disparité dans cette couverture d'une région à l'autre. et même à l'intérieur d'une région. Des progrès considérables ont été constatés sur le plan institutionnel, mais tout cela reste à parfaire et à consolider. L'étude relève des difficultés d'opérationnalité des institutions en absence de soutien des projets de développement, un problème d'ancrage institutionnel de tout le processus, un dysfonctionnement de la chaîne de décision et de suivi des activités, des difficultés de mobilisation des ressources financières et matérielles ; tout cela sur un fond préoccupant de l'engagement peu perceptible de l'Etat malgré l'ampleur des enjeux et défis liés au foncier rural.*

*L'analyse des activités de sécurisation foncière fait ressortir des acquis certes, mais aussi des limites justifiées essentiellement par les insuffisances relevées sur certains documents, les mauvaises conditions de leur conservation; et surtout les*

*remises en cause dont certains actes font l'objet faute de mécanismes appropriés de sanction de ces violations.*

**L'analyse des enjeux et défis** révèle que :

- *Les enjeux sont encore plus nombreux qu'il y a vingt ans et concernent entre autres : (i) la nécessité, comme le prévoit le Schéma d'Aménagement Foncier (SAF) de déterminer la vocation des espaces ruraux ; (ii) la tendance à la multiplication d'exploitations familiales de petites tailles, non-viables ; (iii) la nécessité de déterminer au préalable le statut des espaces avant leur mise en valeur ; (iv) la pérennisation des mesures de sécurisation des ressources partagées ; (v) la propension au fonçage des puits privés en zone pastorale sans respect des principes de maillage des points d'eau et des impératifs d'une gestion rationnelle des ressources naturelles.*
- *De nouveaux défis ont fait leur apparition et concernent (i) l'appropriation privative et l'accaparement des espaces pastoraux et des terres vacantes ; (ii) le non-respect des règles et des modes d'accès aux pâturages ; (iii) le détournement des espaces aménagés à des fins privatives ; (iv) le lotissement accéléré des terres rurales et périurbaines ; (v) la cohabitation conflictuelle entre les exploitations minières et les activités agro-sylvo-pastorales et halieutiques des résidents ; (vi) l'avancée du front agricole au-delà de la limite légale des cultures et (vii) l'autorisation des nouveaux défrichements par certaines autorités coutumières en violation de la loi.*

*Pour une meilleure prise en compte des difficultés relevées à travers cette analyse, des propositions de mesures, des orientations et recommandations, sont faites et une esquisse de feuille de route proposée pour être enrichie et parachevée à l'issue des ateliers régionaux et nationaux prévus dans le cadre de l'étude de bilan du Code Rural.*

## INTRODUCTION

Conformément aux Termes de Références, l'étude porte sur le bilan de la mise en œuvre de la politique foncière rurale au Niger vingt ans après la promulgation des Principes d'Orientation du Code Rural (POCR) objet de l'ordonnance 93-015 du 2 mars 1993, qui, ensemble, avec les textes complémentaires doivent constituer le Code Rural. Ce rapport est structuré en quatre parties :

**La première partie** situe l'étude dans son contexte et en justifie l'opportunité avant d'exposer la problématique et la méthodologie utilisées. La problématique de l'étude s'interroge sur la pertinence du choix opéré, il y a vingt ans, de faire de la gestion foncière et la Gestion des Ressources Naturelles la base de la politique de développement rural<sup>1</sup> et à évaluer l'écart entre les objectifs initiaux assignés au Code Rural et les résultats obtenus.

**La seconde partie** de l'étude diagnostique la mise en œuvre du Code Rural dans ses aspects juridiques et institutionnels. Dans les deux cas il est procédé d'abord à des constats, puis à l'analyse des forces et faiblesses identifiées. Ainsi le diagnostic des textes du code rural a permis de conclure à la disponibilité d'une armature juridique en matière de gestion foncière et gestion des ressources naturelles. Par contre, il est noté que les textes comportent des lacunes et des insuffisances qui rendent difficiles d'application, voire inapplicables certaines dispositions juridiques édictées. Il a été aussi relevé des problèmes de cohérence entre les POCR et les autres textes sectoriels, principalement ceux se rapportant à l'environnement, l'eau, l'élevage et le pastoralisme, la décentralisation. Le diagnostic et l'analyse des institutions du Code Rural font le point sur l'effectivité de l'installation et de la fonctionnalité des structures nationales et locales du Code Rural notamment en matière de gestion foncière, de sécurisation foncière et de contribution à la gestion des ressources naturelles.

**La troisième partie** de l'étude porte sur les principaux enjeux et défis fonciers qui se posent au Niger, en plus des problèmes cruciaux de la désertification, de la dégradation des ressources naturelles, de la pression démographique et de la marchandisation accélérée de la terre. Les principaux enjeux de la gestion foncière concernent entre autres : (i) la nécessité, comme le prévoit le Schéma d'Aménagement Foncier (SAF) de déterminer à moyen et long termes la vocation, la sauvegarde et la sécurisation des espaces ruraux ; (ii) la tendance à la multiplication d'exploitations familiales de petites tailles, non-viables du fait des morcellements devenus courants suite aux successions ; (iii) la détermination préalable du statut des espaces avant leur mise en valeur et la définition de règles d'accès à ces espaces après aménagement ; (iv) la pérennisation des mesures de sécurisation des ressources partagées ; (v) la propension au fonçage des puits privés en zone

---

<sup>1</sup> Principes Directeurs de Développement Rural pour le Niger, adoptés par l'ordonnance 92-30 du 8 juillet 1992

pastorale sans respect des principes de maillage des points d'eau et des impératifs d'une gestion rationnelle des ressources naturelles.

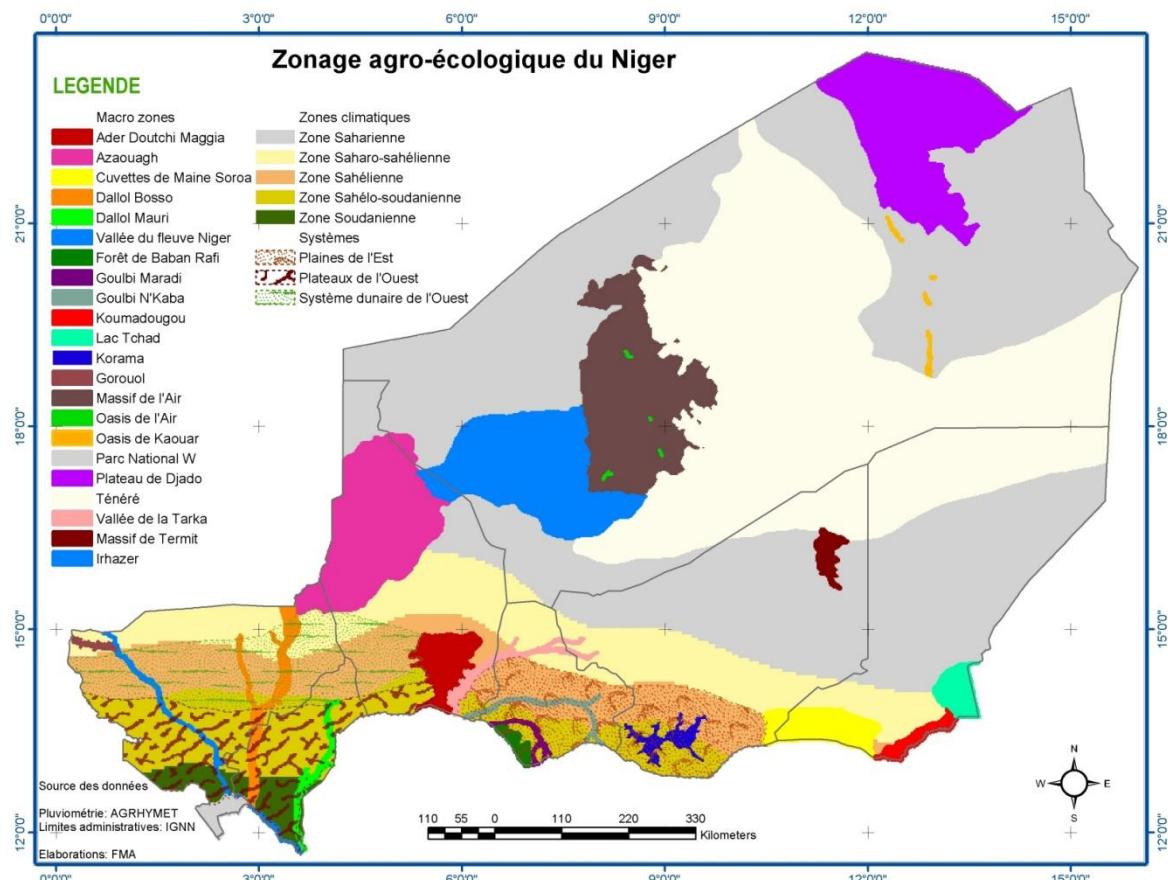
Après vingt ans de pratique du Code Rural, il est apparu de nouveaux défis : (i) la tendance marquée à l'appropriation privative et à l'accaparement des espaces pastoraux et des terres vacantes ; (ii) le non-respect des règles et des modes d'accès aux pâturages par l'instauration de spéculation ou de l'usage de la force autour des points d'eau privés ; (iii) le détournement des espaces aménagés aux moyens des opérations de CES/DRS à des fins privatives ; (iv) le lotissement accéléré des terres rurales et périurbaines ; (v) la cohabitation conflictuelle entre les exploitations minières et les activités agro-sylvo-pastorales et halieutiques des résidents ; (vi) l'avancée du front agricole au-delà de la limite légale des cultures et l'autorisation des nouveaux défrichements par certaines autorités coutumières en violation de la loi.

**La quatrième partie** du rapport est consacrée d'une part à des propositions de mesures pour résoudre les difficultés relevées, des orientations et recommandations, et d'autre part à l'esquisse d'une feuille de route que suggèrent les différents constats et analyses découlant de l'étude

## 1. CONTEXTE ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE

### 1.1. Contexte et justification

Le Niger est un état sahélo-saharien de l'Afrique de l'Ouest, situé entre la latitude 11°37' et 23°23' N et la longitude 0° et 16° E, à 700 km du Golf de Guinée, à 1 900 km de la côte Atlantique Est, à environ 1 200 km de la côte Atlantique au sud comme de la Méditerranée au Nord. Le Niger partage plus de 5 000 km avec les pays limitrophes : à l'Est le Tchad, au Nord l'Algérie et la Libye ; à l'Ouest le Burkina et le Mali ; au Sud le Bénin et le Nigeria. Avec une superficie de 1 267 000 km<sup>2</sup>, il est de tous les États sahéliens le plus affecté par la désertification et la sécheresse. Le climat est caractérisé par: une saison de pluie (de 5 à moins d'un mois en allant du Sud au Nord), une longue saison sèche, une forte évapotranspiration. Environ 10% des terres reçoivent des précipitations moyennes annuelles de 350 à 600 mm La bande sud d'environ 1,5% reçoit 600 à 800 mm de pluie, le long des frontières du Bénin et du Nigeria. Les précipitations dépassent rarement 800 mm Les sols, en général pauvres, comportent peu de matières organiques et retiennent mal l'humidité et les nutriments. Dans toutes les régions, ces sols sont en grande partie lessivés, constitués de sols minéraux bruts, subarides, ferrugineux tropicaux, peu évolués et hydromorphes. L'ensablement de ces sols est présent sur deux tiers du pays qui se subdivise en 28 zones agro-écologiques, comme l'indique la carte ci-après.



**Figure 1.** Carte des zones agro-écologiques du Niger

La population est estimée à 17,2 millions en 2012 (RGPH 2012), et atteindrait 30,8 millions en 2030, avec une espérance de vie de 58 ans, un croît de 3,5%, un taux brut de mortalité de 20,4% face à une natalité de 46,1% (fécondité de 5,1 enfants/femme). La moitié des nigériens ont moins de 16 ans. Plus de 81 % des nigériens habitent en zone rurale. Le taux d'alphabétisation est de 29%. Classé parmi les pays les plus pauvres du monde (186<sup>ème</sup> ex aequo sur 187 pays en 2012, RDH 2013), le Niger affiche un PIB par habitant d'environ 690\$/US par an (RDH 2012). 62 % de la population nigérienne vit encore sous le seuil national de pauvreté (contre 64% en 1992-93). Pays Pauvre Très Endetté (PPTE) le Niger soutient une croissance démographique de 3,5% toujours supérieure à celle du PIB (souvent négative et atteignant rarement 3%). Au plan du développement rural, on estime que les superficies cultivées sont passées de 1,8 millions d'ha en 1960 à plus de 4 millions en 1995 et 6,5 millions en 2007 (RGAC) ; soit un taux d'accroissement moyen annuel de plus de 3%, alors que la durée de la jachère s'est réduite de 7 à 3 ans en moyenne. Ce rythme d'exploitation des terres s'est accéléré ces dernières années, et en 2010, environ 25% de la population du Niger vit sur des terres dégradées, pour une surface agricole représentant 34,6% de la superficie du pays. Les surfaces forestières sont: les forêts classées (610 238 ha), les forêts protégées (20 771 5222 ha), les gommeraies (75 212 ha), les espaces aménagés (917 058 ha). Il existe 90 forêts classées dont 3 déclassées: sur les 87 forêts restantes, 71 sont

des forêts classées et 16 des gommeraires. Sur l'ensemble de ces espaces on constate un recul d'au moins 38,1% entre 1990 et 2010 (RDH 2013) sauf pour les forêts classées dont les superficies passent de 608 216 ha en 2008 à 610 238 ha en 2010 (Niger en chiffres, 2011: 18).

Cette situation se dessinait depuis plusieurs décennies. C'était pour faire face à ces défis cruciaux que le gouvernement du Niger a adopté, en 1993, les Principes d'Orientation du Code Rural (Ord.93-15 du 2 mars 1993), le processus qui a duré une décennie débute en 1982 par une série de débats nationaux sur le développement rural : le Séminaire National sur les stratégies d'intervention en milieu rural en 1982 à Zinder ; le débat national sur la lutte contre la désertification en 1984 à Maradi; le débat national sur l'élevage en 1985 à Tahoua ; l'Atelier national de synthèse sur la GRN à Niamey en 1986. La même année en 1986 fut créé le Comité ad hoc du Code Rural chargé de réfléchir sur l'élaboration d'un code rural. En 1988, il est érigé en Comité national du Code Rural et propose son premier draft au Séminaire National de Guidiguir. L'avant-projet de loi sera soumis à la Conférence Nationale Souveraine de 1991 et introduit dans le processus d'adoption. Entre temps, les résultats des débats nationaux des années 80 sont consolidés dans les « Principes Directeurs d'une Politique de Développement Rural», adoptés par Ordonnance 92-30 du 8 juillet 1992.

En consacrant une section visant à mettre en place une politique foncière rurale, et un code comme outil pour en assurer la mise en œuvre, les « Principes Directeurs d'une Politique de Développement Rural» vont constituer le texte législatif fondateur du Code Rural.

Ce texte fondateur stipule comme orientations: «*La politique foncière à mettre en œuvre doit être l'outil fondamental d'une gestion efficace des ressources naturelles préservant et restaurant les équilibres écologiques. Son but est d'assurer un accès équitable des populations aux ressources naturelles (terre, eau, bois et pâturages), de résoudre de façon durable les conflits fonciers et de sécuriser les producteurs dans leurs droits afin de permettre le développement et la rentabilisation de leurs investissements*».

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

Vingt ans après, la présente étude de bilan de la mise en œuvre de la politique foncière constitue une étape décisive du processus entamé dans les années 1980. Elle est aussi importante que la précédente, puisqu'elle a pour objet d'analyser et d'évaluer les choix opérés il y a 20 ans, d'apprécier les résultats atteints et de vérifier

leur impact afin de dégager les perspectives du futur en proposant éventuellement de nouveaux choix, de nouveaux engagements et des mesures d'amélioration.

Compte tenu de l'ambiguïté et de la confusion qui existe à propos de certains termes, il convient de préciser certains concepts utilisés dans le présent rapport<sup>2</sup>:

- *Politique foncière*: Une politique foncière est la ligne d'action décidée par un État pour organiser (i) les modalités d'accès à la terre... et aux ressources naturelles ; (ii) les modalités d'appropriation les concernant ; (iii) la sécurité des droits sur la terre et les ressources naturelles qu'elle porte ; (iv)... l'usage et la gestion de l'espace. (Thésaurus multilingue du foncier, FAO : 156)
- *Code foncier*: texte juridique portant statut et règles ou régime d'appropriation, d'occupation et d'utilisation de la terre.
- *Code rural*: dans son acceptation la plus couramment admise, un code est un texte unique, consacré à une matière donnée quel qu'en soit les aspects qu'elle peut renfermer. Un code peut contenir en son sein divers types de textes pris dans différents domaines mais ayant un lien avec la matière considérée ; ces textes sont intégrés de façon systématique dans le code sous un article donné avec les références du texte juridique de base.  
Dans le cas du Code Rural du Niger, il ne s'agit pas d'un seul texte mais un document unique qui compile les textes supposés intéresser la matière. Il ne s'agit pas en l'espèce d'un code, mais d'un document qui rassemble des textes régissant les règles sur la terre rurale et les autres ressources naturelles.

C'est de cette compréhension de ces concepts sur le code rural que procèdent la problématique et la méthodologie de l'étude, ainsi que le diagnostic et l'analyse.

## 1.2. Problématique de l'étude

L'étude pose plusieurs problèmes à la fois quant à l'évaluation de 20 ans de mise en œuvre du code rural. En effet, l'Ordonnance 92-030 du 8 juillet 1992 portant adoption des « principes directeurs d'une politique de développement rural au Niger », et l'Ordonnance 93-015 du 2 mars 1993 fixant les Principes d'Orientation du Code Rural ont posé les bases d'un développement global, harmonieux et transversal du secteur rural, ainsi que le principe, selon la démarche fixée, de formulation

**2 Autres définitions admises:** *Foncier*: Ensemble des terres vues sous l'angle de l'accès, appropriation, occupation, utilisation. *Politique foncière*: ensemble d'orientations relatives au foncier, fixant des objectifs clairement définis et indiquant les stratégies correspondantes de mise en œuvre (art.2 de l'ordonnance 93-015 du 2 mars 1993). *Code foncier*: texte juridique qui pose et établit les règles d'occupation de terres, et découle d'une politique foncière. *Code rural*: Selon l'Ordonnance 93-015 du 2 mars 1993 (art. 151), celle-ci sera complétée par des textes législatifs et réglementaires pour ensemble constituer le Code Rural ». Les dispositions des Principes d'Orientation du Code Rural constituent donc la base légale du Code Rural. Une série de textes législatifs et réglementaires les complètent et d'autres textes sont envisagés dans le même cadre. Actuellement l'ensemble des textes adoptés jusqu'alors, constituant une version provisoire et incomplète du Code Rural, a fait l'objet d'un recueil dont la version 2013 vient d'être éditée.

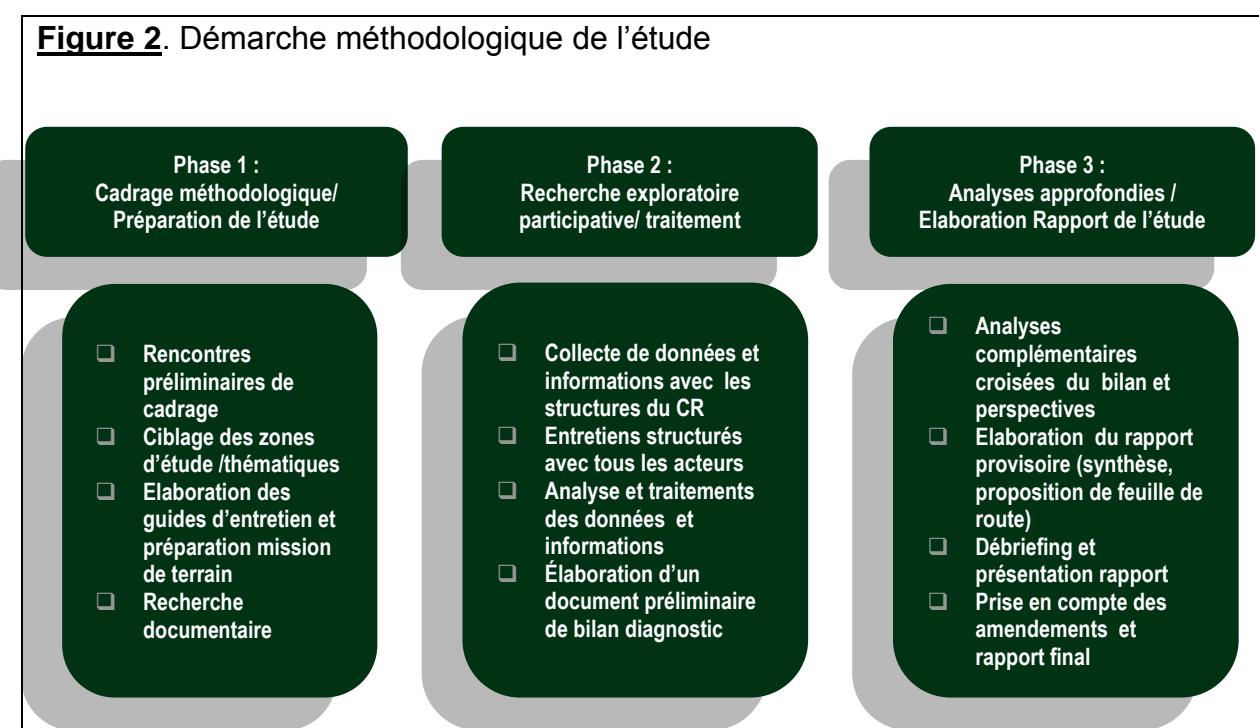
progressive d'une politique foncière rurale fondée sur l'expérimentation itérative d'un outil de mise en œuvre de cette politique, le Code Rural, option dont il y a lieu aujourd'hui de faire le bilan.

Le problème essentiel posé est de décrire et diagnostiquer l'écart entre les objectifs visés au départ et les objectifs atteints par la mise en œuvre du code rural, puis de comparer l'avancée de ces objectifs par rapport à ceux fixés par les « Principes Directeurs d'une Politique de Développement Rural», ce qui aura pour intérêt de savoir si le Niger a parcouru une expérience suffisante pour asseoir sa politique foncière rurale. Une question secondaire consiste à s'interroger sur la pertinence du choix fait de construire le développement rural en se fondant sur la relation des deux facteurs ressources foncières et ressources naturelles. On doit s'interroger aussi sur l'élaboration corrélative du code rural et de la politique foncière rurale, le premier étant l'outil expérimental pour mieux conduire la seconde.

### 1.3. Approche méthodologique de l'étude

Pour tenter d'apporter des éléments de réponse à toutes les questions ci-dessus énumérées, une démarche méthodologique a été élaborée, présentée et adoptée lors de la réunion préparatoire du 26 mai 2013. Elle distingue 3 phases présentées dans la figure ci-dessous.

**Figure 2.** Démarche méthodologique de l'étude



Au cours de la **phase préparatoire**, les consultants inspirés par leur propre connaissance<sup>3</sup> et pratique du processus du Code Rural et du terrain, la revue documentaire et les rencontres de cadrage avec l'équipe du SPN/CR ont procédé :

- (i) au ciblage des zones à visiter et des groupes et acteurs à rencontrer<sup>4</sup> : producteurs, structures du CR à tous les niveaux, chefs coutumiers, élus, responsables administratifs et techniques du niveau national et local, juges, PTF, OSC personnes ressources, centres de recherches, secteur privé ;
- (ii) (ii) à l'identification des thématiques précises à développer à chaque rencontre et au niveau de chaque site visité (voir en Annexe 2 le tableau des thématiques et des sites retenus) ;
- (iii) (iii) à l'élaboration des guides d'entretien : ils ont été testés et améliorés lors d'une première mission à Niamey et Tillabéri par toute l'équipe de consultants ; forte de cette expérience, l'équipe s'est scindée en deux groupes, l'un pour l'axe Agadez-Tahoua-Dosso et l'autre pour l'axe Diffa-Zinder-Maradi.

La **phase de recherche exploratoire et participative** a consisté à la réalisation de missions de terrain sur toute l'étendue du territoire pendant une période d'un mois. Avec l'appui des SPR, des SP/COFODEP et SP/COFOCOM plusieurs entretiens, rencontres et focus groupes ont été réalisés du niveau régional au niveau village ou campement<sup>5</sup>. Des séances de restitution partielle ont été organisées avec comme support des aides mémoires de mission pour chaque région.

La **phase d'analyse approfondie et d'élaboration des rapports** a été un exercice fastidieux d'analyse des informations collectées, de réflexion, de recherche documentaire, d'échanges avec des personnes avisées sur les questions foncières et enfin d'élaboration des rapports de l'étude.

Ainsi, au-delà de l'appréciation du chemin parcouru depuis vingt ans, cette méthodologie a permis de prendre en compte le contexte nouveau consécutif d'une part à l'avènement de la décentralisation qui introduit des acteurs nouveaux sur la scène de la gouvernance du foncier rural et d'autre part à l'apparition d'enjeux et défis nouveaux.

---

<sup>3</sup> L'étude a été réalisée par 5 consultants dont : un juriste, un spécialiste des politiques publiques, un géographe aménagiste, et un agropastoraliste. Les 5 consultants qui ont mené cette étude ont tous été, un moment ou un autre, impliqués dans les processus d'élaboration et / ou de mise en œuvre du code rural qu'ils ont suivi avec un intérêt particulier.

<sup>4</sup> Par région, le ciblage des sites à visiter et des acteurs à rencontrer, pour interview et focus group, a été convenu par choix raisonnés à partir de la connaissance des zones agro climatiques et agro écologiques, et des problématiques spécifiques qui s'y posent. Ce ciblage a également tenu compte du niveau d'implication ou non implication des divers acteurs concernés par la GF/GRN. Plusieurs contraintes limitaient ce ciblage, notamment: les ressources et le temps assignés par les TDR, les difficultés d'accès à certaines zones en saison pluvieuse et en raison de questions de sécurité.

<sup>5</sup> Voir la liste des localités visitées et des personnes rencontrées en annexe.

A ces deux contingences exogènes, on doit aussi ajouter des considérations internes au processus, notamment une tendance à un relâchement des activités, et des institutions peu ou pas contrôlées dans la conduite de leur mission.

A l'issue de cette démarche, le bilan objet de ce rapport, tout en permettant de donner de nouveaux souffles aux structures du Code Rural dans l'exécution des tâches, doit conduire:

- à faire le point entre les objectifs atteints en 20 ans et objectifs visés initialement ;
- à définir la place des nouveaux acteurs et à prendre en charges les enjeux actuels de la gestion du foncier rural ;
- à s'interroger sur l'actualité et la pertinence des axes et orientations fixées il y a 20 ans ; et,
- d'esquisser les bases de révision des orientations et des objectifs qui leur sont assignés.

## 2. DIAGNOSTIC DE LA MISE EN OEUVRE

La mise en œuvre du Code Rural renferme différentes dimensions importantes à évaluer. Il s'agit des aspects juridiques (les textes et leur application), des aspects institutionnels (la mise en place des structures et leur fonctionnalité), et enfin des activités de sécurisation foncières (la conduite des actions de sécurisation, leur effectivité et pérennité), ainsi que le système d'information et de renforcement de capacités.

### 2.1. Diagnostic juridique

#### 2.1.1. Principaux constats sur les textes du code rural

##### **2.1.1.1. Les principaux acquis et points forts en matière de textes**

L'existence des textes dans différents domaines du développement rural constitue un atout, notamment, l'Ordonnance fixant les Principes d'Orientation a notamment établi des principes et règles de gestion sur les terres agricoles et de pâturage, l'hydraulique agricole et pastorale, et les ressources végétales (régime juridique des forêts et leur gestion).

Cette ordonnance a aussi favorisé l'adoption de nouveaux textes dans plusieurs secteurs (l'eau, les forêts, l'environnement, la chasse, la pêche, l'élevage,

l'aménagement du territoire, la justice...), avec plus ou moins de références aux principes et règles qu'elle pose.

Les POCR ont donné suite à l'adoption de plusieurs textes d'application, qui facilitent la mise en œuvre de cette ordonnance, notamment les décrets sur la mise en valeur, le terroir d'attaché, les institutions de mise en œuvre du Code Rural, le dossier rural ; les arrêtés sur les institutions de base, la nomination des secrétaires permanents, la sécurisation des espaces et clarification de leur statut. Enfin, plusieurs autres projets de textes dans divers domaines ont été élaborés, dont beaucoup se trouvent déjà dans le circuit d'adoption.

Les acteurs sur le terrain ont apprécié le processus participatif et itératif lors de l'élaboration des textes sur le Code Rural et les textes complémentaires, notamment la loi sur le pastoralisme. Ils ont également noté l'effort entrepris en matière de vulgarisation des textes, même s'il reste en deçà des besoins et attentes des usagers des ressources naturelles.

On doit aussi noter la volonté affichée d'appliquer les textes, à travers notamment l'installation des commissions foncières et les activités qu'elles conduisent sur le terrain.

**Cet ensemble de points positifs permet de conclure que l'armature juridique en matière de Gestion Foncière et Gestion des Ressources Naturelles (GF/GRN), en particulier est disponible et étoffée. Ce qui reste relève plus de la mise en application que des textes, même si ceux-ci comportent des insuffisances.**

### **2.1.1.2. Les insuffisances et les limites du cadre juridique**

Les faiblesses des textes recouvrent trois dimensions différentes : les lacunes et limites propres à chacun des textes du cadre juridique, et les contradictions ou le faible niveau d'intégration existant entre ces différents textes ; les nombreuses contradictions entre les Principes d'Orientation du Code Rural (POCR) et certains textes sectoriels qui devaient être des textes complémentaires au Code Rural, mais restés sans liens avec les POCR, du fait que certains Ministères les initient sans impliquer le Secrétariat Permanent du Code Rural et sans une grande implication des acteurs ruraux.

#### **□ Les lacunes et limites des textes**

Les POCR renferment des termes et concepts à définition ou contenu approximatifs ou imprécis, par exemple « *patrimoine commun de la nation* », « *égale vocation* », « *terres vacantes* », « *le contenu de la coutume comme mode d'acquisition de la terre* », etc. On citera par exemple, l'attribution de la terre par l'autorité coutumière ou les défrichements autorisés par les services de l'environnement comme modes d'accès à la propriété foncière. D'autres dispositions se sont avérées inapplicables, par exemple le retrait du champ d'un propriétaire pour défaut ou insuffisance de mise

en valeur ; en particulier la compatibilité de cette mesure avec la pratique de la jachère sur les terres agricoles.

Tout aussi problématique, ou au moins objet de vive polémique, est l'opérationnalisation de la notion du terroir d'attache des pasteurs ; en ce qu'elle oppose des pasteurs entre eux, dont certains la suspectent de vouloir limiter l'élevage pastoral ou de porter préjudice à la mobilité du cheptel. Est-ce l'un des facteurs de la sédentarisation des éleveurs et la création de nouveaux villages en zone pastorale ? En tout cas on remarquera qu'il y a eu peu d'actes de constatation des terroirs d'attache qui ont été délivrés, contrairement aux autres actes de sécurisation foncière, et que ceux délivrés ne l'ont été qu'en zone agricole.

Le non-respect de la hiérarchie des normes, par exemple<sup>6</sup> : les POCR prévoient la création des COFODEP et COFOCOM, et déterminent leurs attributions ; ils ne prévoient aucun texte réglementaire de création d'autres COFO, ou en déterminer des compétences supplémentaires pour celles déjà créées. En violation de ces dispositions, un arrêté N°098/MDA/CNCR/SP du 25 novembre 2005 a institué des COBOB, modifié la composition de la COFOCOM, et modifié la qualité du président de la COFOCOM (au lieu de maire représentant de l'Etat dans la commune, l'article de cet arrêté mentionne, « maire président du conseil municipal »). Dans le même ordre d'idées, les services du SPN/CNCR ont élaboré un manuel de procédures, à travers lequel sont modifiés les formats et les contenus de certains imprimés d'actes institués par un décret sans que celui-ci ne soit modifié.

On relève en outre des chevauchements dans les domaines de compétence, par exemple : la tenue du dossier rural à la fois par la COFODEP et la COFOCOM ; ou les pouvoirs d'établir la détention coutumière à la fois par le maire, la COFOCOM, la COFOB et le Chef de canton. En effet, les textes qui définissent les compétences en matière de délivrance de la détention coutumière ne sont pas suffisamment clairs ; et la mission a constaté que, chacune de ces institutions établit lesdits actes.

L'absence ou l'insuffisance d'application de certaines dispositions des textes du fait qu'elles ne sont pas accompagnées de mécanismes de contrôle ou de sanction (par exemple en matière de police rurale, la remise en cause du statut ou de la sécurisation des espaces...).

En dépit de la diversité des textes adoptés, certains domaines de la GRN sont peu ou pas couverts. C'est le cas par exemple du statut des terres aménagées par la puissance publique et l'accès aux terres protégées et aux terres récupérées ou restaurées qui n'ont pas encore fait l'objet de réglementation spécifique et détaillée en vue de faciliter leur usage et leur protection. On peut aussi mentionner l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui n'a pas fait l'objet d'une réglementation globale dans le processus du Code Rural mais seulement par rapport

<sup>6</sup> Lecture comparée des articles 117, 118, 120, 121 et 126 des POCR ; et articles 3 et 4 de l'arrêté N°098/MDA/CNCR/SP du 25 novembre 2005

à une opération donnée (Programme Kandadji), de façon que ce texte s'adapte peu à certaines situations comme la construction d'infrastructures communautaires (écoles, centres de santé, ouvrages hydrauliques...), ou des ouvrages publics comme les centrales électriques, les routes et les mini-barrages.

Un autre sujet de préoccupation est la mise en œuvre des concessions rurales, telles qu'elles sont pratiquées actuellement. Si certaines dispositions des POCR et de la loi n°2004-040 du 8 juin 2004<sup>7</sup> prévoient la mise en concession des espaces domaniaux, ou des ressources forestières, aucune procédure ne permet de le faire en dehors des prescriptions de l'Ordonnance n°59-113/PCN du 11 juillet 1959 portant réglementation des terres du domaine privé. Or, on relève sur le terrain que ce sont les maires ou les responsables des services de l'environnement qui octroient des concessions rurales sans aucune base légale leur attribuant une telle compétence. Cela rend irrégulières les concessions mises en place dans ces conditions. Il faut par ailleurs préciser qu'à ce jour les structures du code rural n'ont aucune maîtrise du nombre effectif de ces concessions et des lieux où elles sont attribuées.

La mise en œuvre du code rural a soulevé un débat de procédure devant les juridictions, avec une incidence réelle sur le cours du traitement des affaires. En effet, de plus en plus de juges considèrent que les actes établis par les COFO (actes de transaction, détention coutumière, attestation du titre de droit de propriété) viennent modifier la nature du contentieux sur les espaces objets de ces actes, et, de coutumier le litige devient civil, soumis alors « aux longues et tortueuses règles de la procédure civile » où le procès est d'habitude long et coûteux. La loi 2004-050 sur l'organisation judiciaire a prévu un tribunal du foncier rural dont les compétences le rapprochent beaucoup plus des compétences coutumières<sup>8</sup>, et dont l'examen laisse penser que le contentieux des actes établis suivant les procédures du Code Rural ne relève pas des juridictions civiles ordinaires. Mais du fait que ce tribunal n'est pas installé ni ses règles de procédure définies, les règles du Code Rural peuvent s'avérer désavantageuses pour le producteur rural obligé alors de passer devant un tribunal civil à procédure plus longue et coûteuse.

## □ **Les difficultés d'intégration et de coordination entre les principes d'orientation et les autres textes sectoriels**

---

<sup>7</sup> Articles 116 et 120 POCR, et 18 de la Loi 2004-040

<sup>8</sup> Article 88 L. 2004-050 « Les tribunaux du foncier rural connaissent des affaires concernant la propriété ou la possession immobilière et les droits qui en découlent lorsque le litige porte sur un immeuble enregistré au dossier rural ; des affaires concernant les contestations relatives à l'accès aux ressources foncières rurales (point d'eau, aire de pâturage ou de pacage, couloir de passage etc.) ; en général de tous les litiges relatifs à la possession et à la propriété des immeubles suivant les modes établis par l'Ord.93-015, et de toutes les contestations pouvant s'élever relativement au droit foncier rural »

D'après les dispositions de l'article 151 des POCR « *La présente ordonnance portant principes d'orientation du Code Rural sera complétée par des textes législatifs et réglementaires pour ensemble constituer le Code Rural* ». Cette formule pose un problème conceptuel de l'existence du Code Rural.

✓ **Besoin de clarification conceptuelle de la notion de « Code Rural »**

Le code, dans son acception la plus courante est un texte unique, consacré à une matière quel qu'en soit les aspects qu'elle peut revêtir. Il peut contenir divers textes pris dans différents domaines ayant un lien avec la matière considérée, mais qui sont de façon systématique intégrés dans le code sous un article avec les références du texte de base.

Dans le cadre du Code Rural au Niger on n'a pas un seul texte, mais un document unique qui compile les textes supposés intéressés la matière. Il ne s'agit pas en l'espèce d'un code, mais d'un document qui rassemble les textes, ceux-ci gardant chacun son autonomie et sa nomenclature. Par ailleurs, l'article 151 ci-dessus visé, ne détermine pas des domaines précis qui sont concernés, ni les textes qui seront adoptés dans ces domaines pour constituer le Code Rural. Beaucoup de textes incorporés au document libellé « CODE RURAL-Recueil des textes » ne peuvent justifier leur place dans l'édit code rural parce que leur lien avec ses domaines d'intervention n'est pas évident.

Un des résultats de l'évaluation en cours doit permettre de redéfinir cette notion de Code Rural, lui donner un contenu précis et dégager une démarche pour l'incorporation des textes au fur et à mesure de leur adoption.

Il est aussi apparu dans les faits que la vocation des POCR d'être le cadre de référence pour les textes sectoriels, est peu respectée. Il est assez fréquent que des départements ministériels entreprennent des réformes législatives sans concertation avec le SPN/CNCR, ou que celui-ci n'y joue pas un rôle important à l'occasion de l'élaboration des textes.

✓ **Les textes sur l'environnement (Loi 98-56 du 29 décembre 1998, Loi 2004-040 du 8 juin 2004)**

Les textes sur l'Environnement (Loi 98-56 relative à la gestion de l'environnement, Loi 2004-040 portant régime forestier, etc.) sont tous intervenus après les POCR et ont la particularité de ne porter aucune référence à ce texte cadre (POCR) auquel ils doivent se conformer, et ce, selon les dispositions mêmes des POCR. Il est vérifié qu'à travers ces deux textes, il n'est fait nulle part référence aux POCR si ce n'est des allusions faites au CNCR, ou au SAF (articles 10 et 21 de la Loi 2004-040). On a relevé par ailleurs des contradictions dans les prescriptions de ces textes avec les POCR. Ainsi les forêts domaniales sont différemment définies<sup>9</sup>, les terres protégées, de récupération ou de restauration ont des statuts juridiques différents dans les deux

<sup>9</sup> Lecture comparée des articles 59 et 60 des POCR, et article 16 de la Loi 2004-040 du 8 juin 2004.

textes<sup>10</sup>. D'autres exemples d'incohérence et de contradictions existent, comme sur le classement des forêts de l'Etat et des collectivités territoriales, le régime de concession des forêts et celui de l'accession à la forêt privée etc. On peut enfin s'interroger sur la validité juridique des concessions rurales et des contrats de culture (POCR : art.22) qui sont actuellement accordés sur les terrains forestiers par les services de l'environnement.

#### ✓ **Les textes sur le régime de l'eau**

La Loi sur le régime de l'eau a connu plusieurs modifications depuis 1993, et a finalement été transformée en Code de l'eau. Pourtant, après avoir énoncé certains grands principes en matière d'hydraulique rurale (cf. Titre II), les POCR disposent à l'article 57 : « la loi portant régime de l'eau précisera les dispositions du présent titre ». Il est généralement admis que les textes sur le régime de l'eau font partie du Code Rural ; est-il alors justifié, d'un point de vue légal comme sémantique, de disposer d'un Code de l'eau alors que ce texte fait déjà partie d'un corpus appelé « Code Rural » ?

Sur un tout autre plan, les différentes modifications du régime de l'eau, ont introduit des changements sur le mode de gestion, et attribué des compétences à certaines entités décentralisées sans tenir compte des prescriptions des POCR. Par exemple, les prérogatives reconnues aux communes de mettre en concession ou en gérance privée de points d'eau ruraux, alors que le Code Rural prévoyait un comité de gestion constitué des populations titulaires du droit d'usage de l'eau. Ceci est de nature à causer des difficultés d'application de ces textes sur le terrain. Enfin, il faut signaler des difficultés d'opérationnalisation de certaines dispositions des textes sur l'eau, par exemple la question du maillage des points d'eau, l'autorisation de fonçage de puits privés en zone pastorale etc.

#### ✓ **Les textes sur l'élevage et le pastoralisme**

L'Ordonnance 2010-29 relative au pastoralisme est le texte qui a connu le plus de coopération et d'implication des structures du Code Rural, parmi les textes sectoriels qui lui sont associés. Le résultat est que beaucoup de principes édictés par les POCR, ont été pris en compte ; et on retrouve plusieurs références au Code Rural, ainsi que la responsabilisation des COFO dans les actions de mise en œuvre de ce texte. En effet, contrairement à la législation forestière, la Loi pastorale dont le SP/CNCR et ses structures et même les acteurs ruraux ont été largement impliqués dans le processus de son élaboration, elle ne présente pas des contradictions aux POCR.

Néanmoins, certaines questions restent encore problématiques au code rural comme au pastoralisme. Par exemple l'opérationnalité de la limite Nord des cultures, renouvelée dans la loi sur le pastoralisme mais dont l'assise paraît de moins en

---

<sup>10</sup> Lecture comparée des articles 41 des POCR, et article 16 de la Loi 2004-040 du 8 juin 2004.

moins réalisable eu-égard à la réalité actuelle de la zone pastorale. En outre, l'ordonnance sur le pastoralisme n'a pas fourni de solutions élaborées quant à la constitution d'un domaine foncier pastoral, avec des possibilités légales de son identification et sa sécurisation ; alors que les règles énoncées par les POCR permettaient d'apporter cette clarification<sup>11</sup>. Enfin, autres aspects à souligner la création d'une direction de prévention des conflits au Ministère de l'Elevage, présente le risque d'une duplication avec les activités des structures du Code Rural sur le terrain ; surtout si une telle structure ne coordonne pas ses interventions avec celles des COFO.

✓ **Les textes sur les institutions coutumières et judiciaires :**

Le Code Rural fait une place importante : d'une part à la chefferie traditionnelle au regard de son rôle plus valorisé dans la gestion du foncier rural, et d'autre part consacre dans sa terminologie juridique des concepts novateurs empruntés aux pratiques foncières coutumières comme le droit d'usage prioritaire (DUP), le terroir d'attache, l'utilisation commune des ressources et espaces partagés. Mais certaines dispositions des textes consacrant les deux institutions, coutumière et judiciaire, posent problème. L'article 15 de l'Ordonnance 93-028 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger, modifiée et complétée par la Loi n° 2008-22 du 23 juin 2008, et l'article 8 des POCR semblent consacrer l'existence de terres de chefferie alors que celles-ci sont abolies depuis 1960.

La Loi n° 2004-050 du 22 juillet 2004 sur l'organisation judiciaire s'est beaucoup inspirée des règles des POCR, notamment par l'adoption de l'article 65 sur la prescription trentenaire, la création des tribunaux du foncier rural avec des compétences calquées sur les activités des structures du code rural, l'exigence de délimiter les espaces objets du litige avant tout jugement d'une affaire foncière. Mais il faut relever que les tribunaux du foncier rural ne sont pas encore opérationnels, et que la collaboration entre le Code Rural et les services de la justice est très timide. Les magistrats sur le terrain ont formulé des reproches quant à la régularité des actes établis par les COFO, notamment sur le respect des contenus et des procédures établies.

✓ **Les textes sur le cadastre et l'aménagement du territoire**

Le régime cadastral au Niger semblait ignorer le foncier rural où ses activités n'y sont pas bien étendues. Mais avec les récentes législations<sup>12</sup>, et surtout l'installation de la décentralisation intégrale, le foncier rural se trouve affecté par l'urbanisation et l'immatriculation au cadastre<sup>13</sup>. Dès lors se pose la question de l'articulation des

---

<sup>11</sup> Lecture articles 11, 12, 40, 41, 42 et 43 des POCR.

<sup>12</sup> ORDONNANCE N° 99-50 du 22 novembre 1999 portant fixation des tarifs d'aliénation et d'occupation des terres domaniales de la République du Niger ; Loi N°2008- 03 du 30 Avril 2008 portant Loi d'Orientation sur l'urbanisme et l'aménagement foncier

<sup>13</sup> Les livraisons de l'organe officiel Sahel Dimanche diffuse par certaines les publicités foncières d'immatriculation en milieu rural.

activités du Code Rural et celles menées par les services du cadastre ; ceci dans une perspective de coopération, et surtout de la prise en compte des actes établis par les COFO sur le foncier rural par les services des domaines et cadastre à l'occasion de l'établissement des titres fonciers sur ces mêmes espaces. Suivant les textes, cela est faisable.

Les textes sur l'aménagement du territoire ont pris en compte les prescriptions des POCR, notamment en matière de schémas en consacrant le SAF comme un schéma d'aménagement du territoire. Mais cette intégration nous semble limitée, parce qu'il n'existe pas une véritable articulation entre le SAF et le Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRAT), qui sont deux schémas se trouvant sur le même ressort territorial. Cet aspect est assez explicite lors de la réalisation des deux outils, notamment lorsqu'il faut déterminer la place du SPR dans la conduite du SRAT, ou les responsabilités de la Commission Régionale de l'Aménagement du Territoire (CRAT) dans le processus du SAF. Ce sont des questions qui doivent être réglées à travers les textes.

✓ **Les textes sur la décentralisation et la déconcentration (art. 300 du CGCT)**

Le Code Rural et la décentralisation sont deux politiques publiques ayant un lien étroit ; en ce sens que le premier constitue la substance (partie essentielle) de la fonctionnalité des institutions prévues par la seconde. Ce lien est si fort que suite aux textes de 2003 sur la décentralisation modifiant l'organisation territoriale, les structures du Code Rural s'y sont immédiatement conformées sans même attendre la modification des POCR. Aujourd'hui encore ce souci de conformité dicte les besoins de réformer les POCR.

Mais on relève que dans ses prescriptions, le CGCT contient des dispositions qui contredisent les POCR. En son article 300, qui définit les compétences foncières des collectivités territoriales, le CGCT dispose que : « *les CT recensent et protègent les pistes de transhumance et les couloirs de passage, assurent la gestion et le contrôle des richesses agro-sylvo-pastorales, la création des commissions foncières, et secrétariats permanents du code rural, assurent la promotion et l'accès équitable au foncier et aux ressources naturelles...* ». Pour expliquer l'incohérence entre le CGCT et le Code Rural, retenons le seul exemple de la création des COFO et des SP qui devrait relever désormais des CT alors qu'il s'agit d'institutions et de services publics de l'Etat. Tout comme celles de l'état civil par exemple, les structures du Code Rural (COFO et SP) constituent des services déconcentrés de l'Etat. Comment alors concevoir que la création du SPN, du SPR ou du SP/COFODEP doit relever des CT ? Cette disposition, contraire aux principes fondamentaux de déconcentration et de décentralisation, même élaborée dans le noble esprit d'un transfert plus conséquent de compétences, est devenue aujourd'hui une source de difficultés dans les activités du Code Rural, en créant des situations de conflits de compétences (Gouvernorat/Conseil Régional) ou encore une confusion de rôles au niveau du

maire (des maires signent les actes fonciers, comme Président du Conseil Municipal, d'autres comme Président de la COFOCOM). C'est de telles dispositions qui poussent aujourd'hui les Conseils régionaux et municipaux à réclamer, avant même l'effectivité du transfert des compétences, la responsabilité de la mise en place des COFO et de la conduite des activités foncières, mais sur des bases légales erronées.

## **2.1.2. Analyse des forces et faiblesses du cadre juridique**

---

Le processus du Code Rural au Niger est d'abord juridique, en ce qu'il s'agisse d'abord d'élaboration et d'application de textes aussi bien dans le constat et la sécurisation des droits et des ressources, que dans la mise en place des institutions et la conduite de leurs activités. Exposer les forces et les faiblesses du cadre juridique revient à justifier en quoi et comment les règles établies ont permis de réaliser les objectifs poursuivis, ou bien dans quelle mesure et à quel degré ces textes, du fait de leur contenu ou de leur portée ont été un frein ou une limite à la réalisation des missions assignées au Code Rural.

### **2.1.2.1. Appréciations sur l'effectivité et l'efficacité des POOCR et ses textes complémentaires**

#### **□ Le contenu et la portée des textes**

L'élaboration et l'adoption des POOCR, comme il a été détaillé plus haut, est le produit d'un long processus qui a débuté dans les années 1980. Ce processus a été transversal par l'intégration de tous les secteurs d'activités, en particulier les domaines en charge du développement rural ; participatif et inclusif parce qu'il est le produit de concertation entre les différents acteurs concernés par le foncier et la GRN.

En termes de contenu, les POOCR sont jugés satisfaisants du point de vue des domaines qu'ils couvrent, mais aussi eu-égard aux aspects de ces domaines sur lesquels la loi a porté. En effet pour chaque secteur (les terres agricoles et de pâturage, l'hydraulique agricole et pastorale, et les ressources végétales), les POOCR précisent les différents statuts de ces ressources, posent les principes de gestion et indiquent les entités ou les acteurs qui ont des responsabilités ou des prérogatives d'administration et de gestion. Cette loi détermine en outre le régime de la propriété privée foncière rurale, les modes d'accession au foncier rural, les droits que les propriétaires et autres détenteurs peuvent exercer, les limites et sujétions qu'elle impose aux dits titulaires. Des textes d'application sont intervenus pour préciser ces différents régimes, et définir les modalités pratiques de leur exercice et la jouissance des droits.

A partir des règles ainsi fixées, les textes du Code Rural ont d'abord comblé un vide juridique dans le sens où la réglementation du foncier rural était, avant leur adoption, constituée de textes épars hérités de la colonisation et des règles d'essence

coutumière. Ils ont ainsi contribué à renforcer et à améliorer le cadre juridique des droits fonciers ruraux et de la GRN. Par la prise en compte de certaines règles issues de nos us et coutumes et des pratiques locales, les textes ont permis de moderniser le régime d'accession et/ou d'utilisation de la terre. C'est le cas par exemple de la reconnaissance des modes coutumiers d'accession à la terre avec la même valeur juridique que le droit écrit, ou les terroirs d'attache des pasteurs, ayant contribué à constater et sécuriser les droits fonciers coutumiers. L'impact et la portée de cette réforme sont indéniables sur les règles d'accès et d'utilisation des ressources foncières en milieu rural. Cette réforme constitue une référence dans le domaine au point où le débat sur le foncier est devenu une chose ordinaire. Il faut dire que de plus en plus les échanges publics sur les questions foncières ne constituent plus un tabou en milieu rural, et les cadres, les autorités locales, les populations en parlent ensemble sans trop de barrière; ceci n'était pas le cas il y a une vingtaine d'années. Cette démystification des questions foncières est à mettre à l'actif de la mise en œuvre du Code Rural.

#### **□ L'accessibilité et l'appropriation des règles consacrées**

On pouvait avoir des craintes quant à la réceptivité des populations rurales pour des règles juridiques édictées en français, avec des mécanismes et des procédures écrites souvent complexes. Mais on s'est aperçu que la mise en œuvre des règles du Code Rural n'a pas fait l'objet de rejet ou de difficultés majeures. Il faut noter que ces textes ont fait l'objet de campagnes de vulgarisation (plusieurs éditions, traduction en langues, affiches d'information et de sensibilisation) à l'endroit des acteurs concernés, en particulier les populations rurales; même si au cours de cette évaluation, il est ressorti que ce code n'a pas été largement vulgarisé. En réalité, la perception d'insuffisances en matière de vulgarisation est dûe au fait que les acteurs cibles des premières campagnes de sensibilisation et d'information (début des années 2000) ne sont plus aujourd'hui sur place, et que la mobilité des cadres et la perte de mémoire documentaire consécutive créent un vide qui ne peut être comblé que par un système d'information et de formation continu et constant. On retient que les efforts consentis ont favorisé dans certains cas l'appropriation des droits consacrés par ces textes de la part des populations (terroir d'attache, protection des ressources communes, actes de détention et de propriété de l'espace, actes de transaction foncière, exigence de dédommagement en cas de dépossession d'un individu de son espace...).

#### **□ L'opérationnalité et l'efficacité des règles**

La stratégie de mise en œuvre adoptée, qui a mis en avant la concertation des acteurs et la prise des décisions de façon collégiale, a favorisé la conduite des activités de sécurisation, de prévention et de gestion des conflits fonciers ruraux (délimitation et matérialisation des ressources communes, délivrance des actes de transaction foncière et les titres de droit de propriété, établissement de procès-verbal de conciliation des conflits, formation des acteurs de gestion des conflits...) ; et ont

permis la clarification de la base juridique de la GRN, et la connaissance des ressources foncières domaniales. Les textes complémentaires ont précisé et approfondi les règles d'accès et d'utilisation des ressources naturelles, et défini les modalités de leur protection et leur pérennisation (Code de l'eau, Loi sur le pastoralisme, Loi-cadre sur l'environnement, Loi sur le régime forestier...).

Enfin, il y a lieu de relever que pour gérer ensemble les questions foncières, la mise en synergie de plusieurs types d'acteurs, avec des intérêts et besoins différents, souvent divergents sur l'utilisation des ressources naturelles constitue une force indéniable du Code Rural.

### **2.1.2.2. Analyse des lacunes et limites du dispositif juridique**

#### **□ Les conséquences des insuffisances et lacunes relevées sur la protection des droits des opérateurs ruraux**

L'un des objectifs du Code Rural est de protéger les droits des opérateurs ruraux et sécuriser les ressources. Mais l'imprécision de certains concepts et notions employés ne permet pas leur mise en œuvre ; ou rendait l'application conflictuelle. Par exemple, les notions de « patrimoine commun de la nation », « égale vocation », « terres vacantes », « le contenu de la coutume comme mode d'acquisition de la terre »... L'application d'autres prescriptions contredit dans les faits les objectifs de sécurisation poursuivis par la politique foncière, en conséquence leur existence dans les POCR apparaît comme une contradiction flagrante.

En effet l'une des problématiques actuelles du Code Rural, est la préservation des espaces partagés menacés d'extinction ; et il est apparu que des règles contenues dans les POCR et d'autres textes sectoriels, autorisent dans un certain sens les autorités coutumières ou des services techniques à faciliter la mise en culture de ces espaces, sans avis des COFO et des autres acteurs et souvent au détriment de leurs intérêts.

D'autres insuffisances relevées, notamment le non respect de la hiérarchie des normes ou les contradictions entre les textes, sont le fait des responsables en charge de la mise en œuvre de la politique foncière. En effet, le fait que les responsables du SPN ou BE/CNCR prennent des textes réglementaires qui contreviennent aux dispositions des POCR constituent une très mauvaise pratique, qui nuit à l'effectivité et la légalité de la mission du Code Rural ; car en la matière il n'y a pas de petite ou grande violation de la loi, et que les responsables des structures du Code Rural ne peuvent attendre des autres acteurs ou même des citoyens le respect des règles édictées si eux-mêmes ne les respectent pas. Il est vrai qu'un texte peut avoir des limites pour régler une situation, ou même constituer un obstacle ; sa violation n'est pas la solution.

## L'incapacité des POCR à constituer un cadre de référence de la réglementation foncière

Il a été noté dans notre diagnostic que certains textes sectoriels pris après l'adoption des POCR, sont en contradiction avec les principes et règles consacrées par l'Ordonnance 93-015. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation, mais son existence prouve une limite majeure des POCR. Selon l'esprit de l'article 151 de ce texte, les POCR constituent la loi principale et que les textes sectoriels pris pour les compléter doivent leur être conformes. Malheureusement, il n'existe pas un mécanisme institutionnel pour corriger ces manquements et garantir le « leadership » des POCR en matière de réglementation du foncier rural ; cela se traduit par l'incapacité de cette politique à constituer le cadre de référence qu'elle est supposée être.

En plus des textes sectoriels du développement rural, d'autres législations s'opposent de façon frontale aux POCR. Le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) dispose (article 300) que les collectivités territoriales créent et mettent en place des commissions foncières, alors que les POCR attribuent cette compétence aux autorités déconcentrées ; cela constitue un véritablement revirement voire un changement d'option ; et l'on ne saurait concevoir que le CGCT puisse modifier directement l'Ordonnance sur les POCR. Pareillement, la loi sur l'Urbanisme (LOUAF) a fait des prescriptions en matière d'aménagements fonciers, sans tenir compte des règles du Code Rural sur le statut des espaces ou leur vocation. Et bien d'autres dispositions contredisent ou remettent en cause implicitement les prescriptions des POCR et fragilisent ainsi le dispositif mis en place par cette loi. Enfin les POCR ne comportent aucun instrument fiscal ou financier permettant d'accompagner sa mise en œuvre, et d'apporter des régulations et limites relatives à l'accès au foncier, à la théâtralisation de terres, et à diverses spéculations du marché foncier émergent. Une taxation des propriétés rurales selon la surface acquise ou la nature des terres par zones aurait permis, par une fiscalisation locale des grandes superficies appropriées à organiser l'autofinancement du Code Rural.

## 2.2. Diagnostic des institutions du Code Rural

### 2.2.1. Principaux constats sur les structures de mise en œuvre du code rural

Le niveau de mise en place des structures d'encadrement, de coordination et d'exécution des activités du Code Rural est présenté dans les tableaux ci-dessous. On remarquera qu'au niveau de chacune des 8 régions du pays, il a été mis en place un Secrétariat Permanent Régional (SPR) ; sur les 63 départements que compte le Niger y compris les tous nouveaux, 49 sont dotés de Commissions Foncières Départementales (COFOODEP) et autant de Secrétaires Permanents ; sur les 266 entités communales du Niger (communes et arrondissements communaux), 230

disposent de Commissions Foncières Communales (COFOCOM) et autant de Secrétariats Permanents ; et enfin sur 14 673 villages et tribus administratifs, 2 577 ont chacun une Commission Foncière de Base (COFOB). Mais, il s'agit là de statistiques officielles, qui ne précisent pas par exemple la répartition des COFO entre villages et tribus et ne prennent pas en compte les cas d'affectation ou démission de SP non encore remplacés, de Commissions Foncières, COFOCOM notamment qu'il faut reconstituer du fait de changement des membres élus ou autres contingences, et surtout de la fonctionnalité de ces structures.

**Tableau 1.** Couverture nationale des structures du Code Rural

**Tableau 1.1.** Couverture Nationale

Région	SPR	Taux	Département	Cofodép	Taux	Nbe commun es	Nbre cofocom	Taux	Villages et tribus	Nbre COFOB	Taux
8	8	100	64	49	77	266	230	86	14673	2577	17,56

**Tableau 1.1.** Couverture par régions

Région	SPR	Taux	Département	Cofodép	Taux	Nbe commun es	Nbre cofocom	Taux	Villages et tribus	Nbre COFOB	Taux
Agadez	1		6	6	100	15	4	26,66	335	0	0
Diffa	1		6	3	50	12	12	100	1706	162	9,49
Dosso	1		8	8	100	43	43	100	1622	153	9,43
Maradi	1		8	8	100	47	33	70,21	2787	340	12,19
Niamey	1		0	0	-	5	5	100	58	0	0
Tahoua	1		12	8	66,57	44	44	100	2223	861	38,73
Tillabéri	1		13	9	69,23	45	40	88,88	1846	412	22,31
Zinder	1		11	5	45,45	55	49	89,09	4096	649	15,84

*Sources données du CNCR et nos enquêtes.*

Il faut indiquer que l'installation de ces structures a été un processus progressif qui a démarré depuis 1995, et qui obéit à des considérations de financement, d'expérimentation de certains outils de gestion, et souvent des enjeux locaux du foncier ou de certaines ressources naturelles adossés à la volonté des autorités locales et des populations à déclencher ce processus.

### 2.2.1.1. Constats sur les acquis et points forts des structures

**Au niveau des structures régionales**, départementales, communales et de base, les constats relatifs aux acquis et points forts sont les suivants :

- ✓ Globalement le taux de couverture de ces structures sur le territoire national est important : *100% pour les SPR, 77% pour les COFOODEP, 86% pour les*

COFOCOM, 17,56% pour les COFOB. Bien que jugé satisfaisant par les acteurs, ce taux brut national, cache des disparités entre les régions, et au sein d'une même région, entre les départements et les communes.

- ✓ Le processus de mise en place, participatif et itératif ; ainsi que la composition des institutions, regroupant cadres techniques, autorités administratives et coutumières, représentants des femmes, des jeunes, des producteurs ruraux sont beaucoup appréciés par les populations, les organisations intéressées et même les partenaires ou encore par certains pays de la sous-région qui sont venus s'inspirer de cette expérience.
- ✓ Le niveau d'équipement de ces structures est jugé bon dans certaines localités ; en tout cas apte à permettre des activités d'information, de sensibilisation et de sécurisation des droits et des ressources. Mais, dans cette aptitude, se pose assez souvent la question de capacités de maîtriser les règles ou de manipuler les outils techniques. A ce sujet, il est constaté que certains Services Techniques compétents ne sont pas toujours impliqués pour apporter leurs appuis, en connaissances et en technicité aux COFO (Services du cadastre, de l'urbanisme, du génie rural).
- ✓ Les COFODEP et COFOCOM, surtout celles des 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> générations, et dans une moindre mesure certains SPR et COFOB ont acquis des expériences intéressantes, en matière d'organisation et de gestion, de concertation et de négociation, et de conduite d'actions de sécurisation des droits et des espaces (connaissance des textes, maîtrise de procédures, délivrance des titres et tenue de la documentation). Certains SP sont devenus des experts en montage, négociation et gestion de projet.
- ✓ Ces structures ont permis d'initier en milieu rural, des outils nouveaux et modernes de gestion et de sécurisation des droits fonciers (les actes de transactions foncières, les titres de droits, les actes de sécurisation des espaces et ressources partagées, les outils de règlement amiable des conflits) ; outils que les populations ont adopté et internalisé dans leurs actes quotidiens.
- ✓ Elles ont rendu visible l'existence du Code Rural à travers l'information et la sensibilisation sur les textes et permis la protection de certains espaces contre les dégradations et autres atteintes. Elles ont aussi garanti, dans certaines localités, la pratique de certaines activités notamment l'élevage dans les zones où l'espace de pâturage ou les couloirs de passage sont menacés de disparition.
- ✓ Les COFO ont établi un véritable dialogue entre les autorités administratives, coutumières et les populations sur le foncier et les ressources naturelles ; et ont permis à certains services de l'environnement par exemple de renouer le

dialogue avec les populations au sujet de la gestion des forêts et espaces forestiers dans une logique partenariale.

A cause de l'impact de ces actions de proximité des COFO, le code rural est présenté par une majorité d'acteurs rencontrés comme un instrument indispensable à la gestion foncière rurale

**Au niveau des institutions nationales**, une des forces du CNCR est de regrouper, au sein des huit ministres qui le composent, tous les ministres en charge du secteur du développement rural. Le SPN a positivement initié ces dernières années l'élaboration, l'adoption et à la mise en œuvre de textes complémentaires. Ainsi, a été une vingtaine de textes législatifs et réglementaires. Une autre initiative est que, faute de pouvoir faire fonctionner les structures formelles du CR (CNCR, BE/CNCR, CC), le SPN s'est doté de structures ad hoc (ANACO, Comité Scientifique) pour animer et évaluer ses structures de mise en œuvre. Des efforts de connexion aux ministères membres du CNCR et de mobilisation des PTF sont déployés par le SPN à travers des rencontres périodiques (séminaires, ateliers), la formulation et la mise en œuvre d'un plan d'action annuel depuis quelques années.

### 2.2.1.2. Les faiblesses et limites des institutions

Les faiblesses de l'ancrage et limites des institutions nationales sont :

- ✓ Le dysfonctionnement des institutions au niveau national : les institutions consacrées au niveau central sont le Comité National du Code Rural (CNCR), le Comité Consultatif (CC), le Secrétariat Permanent National (SPN), cette dernière étant la «cheville ouvrière» du cadre stratégique de pilotage du Code Rural au niveau national. La tutelle des structures du code rural relève du Ministre de l'Agriculture, Président du Bureau Exécutif du CNCR (BE/CNCR) ;
- ✓ Le BE/CNCR ne s'est pas réuni depuis une décennie, sa dernière réunion s'étant tenue en 2003 et par conséquent il n'y a pas d'orientations ou d'impulsions nouvelles pour les activités du code rural ;
- ✓ Le SPN/CNCR en tant que structure administrative rattachée au Ministère de l'Agriculture, a tendance à fonctionner en autarcie depuis plusieurs années, et ses rapports avec cette autorité de tutelle se sont considérablement distendus ;
- ✓ L'insuffisance de partage d'informations stratégiques, entre le SPN et sa Tutelle, et entre les deux structures et les autres ministères membres ou non du CNCR concernés par le foncier et la GRN rend difficile la mobilisation structurée et durable d'appuis techniques et financiers ;
- ✓ Faiblesse de l'exercice de contrôle de conformité et de suivi évaluation des COFO.
- ✓ Les acteurs s'interrogent en majorité sur la pertinence de l'ancrage actuel des institutions du code rural.

Les faiblesses de l'organisation interne de la SPN se résument comme suit :

- ✓ Absence d'organigramme structuré pour mettre en œuvre, au sein du SPN, les services et les activités prévus par les POCR (cellules en lieu et place de services prévus);
- ✓ Absence d'outils de gestion administrative fixés, selon les normes (absence d'actes internes d'affectation aux postes, l'absence de cahiers de charge ou de résultats, aucune formule d'organisation ne vient pallier les insuffisances nées de la mauvaise définition des postes prévus par les textes) ;
- ✓ Rapports fonctionnels limités au sein et entre SPN/structures déconcentrées, tant au plan vertical des rapports hiérarchiques qu'au plan horizontal des rapports de coordination ou de cohérence à travers des réunions de restitution entre cadres de conception;
- ✓ Problèmes de dotation des structures du code rural en ressources humaines, matérielles et financières en relation avec les objectifs et les domaines d'interventions du code rural
- ✓ Difficultés de réalisation d'objectifs ou d'activités : renforcement de capacités, amélioration de la couverture de la sécurisation foncière; contrôle et supervision des structures régionales réduits.

Les faiblesses et les limites des structures régionales, départementales, communales et de base se résument comme suit.

- ✓ Malgré le niveau intéressant de couverture en commissions foncières sur l'ensemble du pays, la désagrégation des données montre que le niveau d'implantation de ces structures varie d'une région à une autre ; avec dans certains cas des écarts importants.
- ✓ Il est apparu que la mise en œuvre du Code Rural n'a pas été faite de façon volontaire et programmée sur l'espace national, ni que sa conduite progressive soit la résultante d'un choix objectif, dicté par des problématiques ou des enjeux liés à certains espaces ou à certaines ressources situés sur un territoire donné. La démarche est principalement guidée par la disponibilité du financement et dont la source n'est pas toujours étatique. Cette option présente des faiblesses, dont on évoquera les impacts plus loin.
- ✓ Les informations et données recueillies au cours de l'enquête révèlent que les structures mises en place fonctionnent en dents de scie, ou ne fonctionnent pas du tout. Les commissions fonctionnent bien lorsqu'elles bénéficient de l'appui d'un projet en cours dans la zone. A la fin de cet appui ou du projet, les activités ralentissent ou s'arrêtent automatiquement. Nous avons noté ces cas au niveau de certaines anciennes COFO, comme celles de Maïné Soroa, Gouré, Mirria, Madaoua, Tahoua ou Konni.

- ✓ Les COFO bénéficiant de ces financements, ou celles ayant fonctionné avec ces appuis durant des années ont de ce fait acquis une certaine visibilité ; dans la plupart de ces cas le fonctionnement est grevé par certains biais, dont les plus fréquents sont le non respect de la collégialité, l'absence de compte-rendu ou de rapportage adéquats, la prééminence du SP ou du couple SP/Président COFO dans la conduite des activités au détriment des autres membres. Dans certaines localités, il est apparu que la COFO se réduit au SP et s'identifie à lui parce qu'il la représente et prend les engagements à son nom, programme et conduit seul les activités ou avec la seule caution du Préfet, donne les avis et consentements au nom de toute la COFO, etc.
- ✓ Dans beaucoup de cas, et faute de financement les COFO ne fonctionnent pas ; surtout les COFOCOM et les COFOB.
- ✓ La faiblesse de la dotation de l'Etat, ou son absence sur un temps plus ou moins long handicape les activités ; dans les régions, des SP COFODEP et COFOCOM ont affirmé que depuis plus de 2 ans, ils n'ont reçu aucune dotation au titre du fonctionnement, ce qui réduit considérablement leurs capacités dans l'encadrement, la conduite et le suivi des activités. Des observateurs avertis du processus de mise en œuvre du Code Rural estiment que la question de financement du Code Rural est un véritable problème. Tant que cette question n'est pas résolue, les difficultés de mise en œuvre et même l'instrumentalisation des institutions du Code Rural vont persister quel que soit le montage et l'ancrage institutionnel qui seraient proposés.
- ✓ Il existe, surtout au niveau des COFO plus récentes ou celles n'ayant pas bénéficié de financement ou conduit des activités sur un long moment, une faible capacité qui se traduit par une absence de maîtrise des domaines de compétences, une méconnaissance des procédures ou des règles à respecter. Cette méconnaissance se ressent au niveau des populations des localités où les COFO sont peu fonctionnelles ou qui sont tombées dans la léthargie.
- ✓ Les COFO rencontrent d'autres difficultés, notamment l'insuffisance de moyens matériels et logistiques, de locaux appropriés et de personnel ayant les qualifications appropriées, l'insuffisance d'encadrement et de suivi évaluation des activités par le niveau national et le niveau régional, la mobilité des cadres membres des COFO ou SP qui remet en cause les acquis en termes de capacités et d'expériences ; toutes choses qui affectent les résultats des activités sur le terrain.
- ✓ Il a aussi été noté des manquements vis-à-vis des textes sur les structures, notamment lors de la constitution des COFO ou à l'occasion de la nomination des SP. Nous avons relevé des cas où l'autorité de nomination refuse le choix des cadres élus SP pour nommer leurs protégés en violation de la loi ; des cas où le SP est directement nommé par le niveau central sans concertation, souvent en contradiction de l'avis donné par les autorités locales comme l'exige la loi ; des cas où le SP est en fin de mandat (à la retraite) et a été

maintenu en fonction par le président de la COFO contre l'avis des autres membres, paralysant souvent le fonctionnement de la structure.

- ✓ Dans certaines localités (communes) d'autres cadres ont été mis en place à côté des COFO (Espaces de Dialogue et autres), souvent intégrant ses membres lesquels agissent sur le même champ de compétences que celles-ci (cadre de concertation, espace de dialogue, tribune...) ; cela conduit à un dédoublement d'institutions et de rôles entre une institution et des acteurs, ou déboucher souvent à des conflits de compétences. Autre cas de conflit, c'est, par rapport à la COFOCOM et certains chefs de Canton qui réclament en cette qualité les pouvoirs de délivrer les détentions coutumières et les actes de transaction foncière ; certains d'entre eux se sont mis en état de rébellion et établissent ces actes parallèlement avec la COFOCOM et les COFOB.
- ✓ Il faut aussi évoquer, sans le considérer comme une difficulté ou une limite mais surtout comme un sujet de préoccupation et de débat, la réalisation du SAF. L'élaboration et la mise en œuvre du SAF est et demeure l'une des principales activités qui va donner plus de visibilité et une assise publique aux actions du Code Rural. Pour cette raison elle fait l'objet de grandes attentes et de préoccupations par les autorités, les populations et même les partenaires. Mais la réalisation de cette activité est sujet à un questionnement juridique fort, notamment le portage juridique et institutionnel de cette activité par le Conseil Régional ou le Gouvernorat, la possibilité d'une approbation par délibération dudit conseil avant son adoption par le gouvernement, et enfin la question de l'institution d'une COFO régionale sous l'autorité du Conseil Régional, par voie de délégation de pouvoir.

## **2.2.2. Analyse de l'efficacité, de l'efficience des institutions du Code Rural, et leurs interrelations avec les structures sectorielles**

---

L'efficacité stratégique et opérationnelle du Code Rural dépend largement : de la problématique de son ancrage institutionnel et du fonctionnement du CNCR ; de la fonctionnalité des structures régionales et locales ; et des capacités à fédérer et rendre cohérentes toutes les administrations en charge du foncier.

### **2.2.2.1. La problématique de l'ancrage institutionnel du Code Rural et le fonctionnement du CNCR**

La problématique d'ancrage et de fonctionnalité du code rural découle des difficultés institutionnelles et du dysfonctionnement relevé durant les 20 ans de la mise en œuvre du Code Rural. L'ancrage institutionnel actuel du code rural et son cadrage territorial au niveau national, et des trois échelons de l'administration locale (commune, département, région) montre toute l'importance que le législateur lui accorde, et en particulier au SPN/CNCR. Or nombreux sont les indices du diagnostic qui montrent les distorsions et le dysfonctionnement des institutions qui justifient la léthargie dans laquelle sont plongées les activités du Code Rural.

Toutefois, selon les informations recueillies auprès de divers acteurs, y compris des animateurs des structures au sommet du code rural, même lorsque les rapports entre les institutions étaient considérés plus fonctionnelles qu'aujourd'hui, l'organisation structurelle, la fonctionnalité stratégique et opérationnelle de ces organes souffraient d'insuffisances notables. Celles-ci caractérisent encore aujourd'hui la fonctionnalité stratégique et opérationnelle des structures nationales du code rural pourtant présentées par une majorité des acteurs rencontrés comme un instrument indispensable à la gestion foncière rurale.

La difficulté majeure est que le CNCR n'a pas pu normalement fonctionner, de façon à donner les orientations et les impulsions nécessaires pour la conduite des activités de mise en œuvre du Code Rural, et offrir un bon encadrement du processus. Le CNCR s'est fait quasiment absent dans les 20 ans de mise en œuvre du Code Rural, laissant toute latitude au SPN de conduire le processus à sa guise, mais sans pouvoir faire porter les résultats au niveau de la sphère gouvernementale. Cela a privé le Code Rural d'une caution politique forte, dont il avait besoin pour mener à bien certaines actions, voire certaines réformes institutionnelles comme juridiques.

Beaucoup ont justifié cette léthargie par le montage institutionnel, qui n'offrait pas au CNCR un leadership pour tirer la locomotive. Il est apparu à l'épreuve des faits qu'un comité interministériel ne peut pas fonctionner sous la direction d'un Ministre, surtout s'il n'a pas une position institutionnelle prépondérante vis-à-vis de ses autres collègues. Il y a ensuite l'orientation stratégique des activités du Code Rural, qui ont tendance à s'étendre sur les domaines de compétences des autres ministères sectoriels; ce qui fait que ceux-ci sont enclins à ne pas trop renforcer le positionnement du CNCR, dont l'expansion peut se faire à leur détriment.

Enfin, et c'est peut-être l'argument le plus décisif, il faut relever que les questions foncières et de GRN sont des sujets très sensibles, impliquant divers acteurs dont certains très puissants ou socialement et institutionnellement bien positionnés au sein de l'appareil de l'État. Traiter ces questions demande un soutien politique de très haut niveau ; ce dont le CNCR n'a pu disposer à travers aucun des régimes sur les 20 années. Cela justifie dans une certaine mesure la recherche d'un nouvel ancrage, comme l'ont recommandé plusieurs acteurs rencontrés au cours de ce travail.

#### **2.2.2.2. L'analyse du fonctionnement des structures et de l'efficacité de leurs actions**

##### **✓ L'organisation et le fonctionnement du SPN**

Faute d'un encadrement de qualité lié au non fonctionnement du CNCR, le SPN a organisé un pilotage à vue pour la mise en œuvre du Code Rural. En dépit du fait que la structure était sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture, et considérée comme une direction dudit ministère, le SPN ne dispose pas d'une organisation

administrative standard à l'image des services techniques. Il est vrai que ses services sont prévus dans un décret spécifique, mais l'organisation structurelle mise en place ne correspond ni à celle des ministères techniques, ni à celle envisagée par les textes ; il a été plutôt mis en place des cellules sans réelle hiérarchie verticale ou relations horizontales claires. Il s'agit d'une organisation thématique du service, mais sans définition stricte des attributions, et sans que cela ne soit consacré dans un texte ; assurant la flexibilité mais présentant le risque de la non responsabilité en l'absence d'un contrôle strict. Dans tous les cas, toute organisation de service doit être formelle, c'est-à-dire consacrée par un texte et traduire clairement les liens de prérogatives et de hiérarchie.

Au-delà de son organisation interne, le SPN a pris des libertés dans la conduite du processus, notamment du point de vue de respect des textes. Beaucoup de textes violant ouvertement les dispositions des POCR, ont été adoptés à son initiative, par exemple la création des COFOB et l'attribution des compétences alors que cela n'est pas prévu par les POCR. Des modifications irrégulières ont été faites dans la composition et les attributions de certaines structures, la COFOCOM notamment ou la désignation du président du conseil municipal en tant que son président. De même, les critères de désignation des SP ont été bafoués avec ou sans l'approbation du SPN, comme la nomination de fonctionnaires retraités ou ceux ne relevant pas des secteurs du développement rural, au mépris des textes. Des interprétations complaisantes des textes ont été opérées avec son accord, dévoyant l'esprit et la lettre des POCR, précisément le fait de faire croire que les COFO étaient des structures décentralisées sous l'autorité des collectivités territoriales. Tout cela a été rendu possible par l'absence de mécanisme de contrôle, ou d'un niveau hiérarchique fonctionnel de validation des actions.

Enfin, comme on l'a déjà souligné, le Code Rural et le SPN en premier, n'a pas beaucoup bénéficié du soutien de l'État, particulièrement dans le domaine de financement. Le taux de la contribution de l'État a constitué un grand frein au développement des activités, et à la portée des résultats.

#### ✓ **La fonctionnalité des structures opérationnelles et l'efficacité des actions**

Les structures de base du code rural sont conçues pour être des cadres fédérateurs associant les cadres des secteurs du développement rural, les autorités locales et les représentants des producteurs. Il est prévu qu'elles fonctionnent sous le mode de la collégialité. Les secrétaires permanents (SP) qui les animent, sauf en ce qui concerne les secrétaires des COFOB dont le choix est laissé à l'appréciation des chefs de village ou de tribu, sont choisis par les cadres en activité des secteurs du développement rural membres des COFO. Ils sont nommés par arrêté du Ministre en charge de l'Agriculture pour ce qui est des Secrétaires Permanents Régionaux (SPR) et des Secrétaires Permanents des COFOODEP (SP/COFOODEP) respectivement sur proposition du Gouverneur et du Préfet ; et par décision du Gouverneur sur proposition des Maires dans le cas des SP/COFOCOM. Ce dispositif n'est pas souvent respecté du fait des interférences et des ingérences des autorités de

nomination. Cette situation a été soutenue et encouragée à une certaine époque par les responsables du SPN, qui ont accepté la nomination en qualité de SP de cadres à la retraite, de cadres provenant d'autres corps de services que ceux visés par les textes ou de personnes n'ayant aucune qualification pour assumer de telles fonctions ; tout ceci en violation de la loi. Cette situation est à la base de dysfonctionnements, voire de blocage de certaines de ces COFO.

Dans la majorité des cas, **les difficultés de fonctionnement des COFO sont liées à son financement**, ou plutôt à son mode de financement orienté essentiellement vers les partenaires. En réalité ceux-ci appuient les activités de sécurisation, de renforcement de capacités et dans une certaine mesure la vulgarisation des textes et la sensibilisation ; mais pas directement le fonctionnement. Du fait de la rareté de la dotation de l'État, les COFO ne fonctionnent que lorsqu'un partenaire l'appuie. Cela doit être un sujet de grande préoccupation, puisque la question foncière est une politique publique et dans un certain sens un domaine de souveraineté ; l'État ne peut justifier son option du développement rural en occultant le financement de l'organisation de la gestion et la sécurisation du foncier rural et des ressources naturelles renouvelables. C'est un grand paradoxe. Au-delà de la dotation périodique en moyens de fonctionnement, il est question ici de la prise en charge matérielle des activités des COFO et de leurs organes techniques à savoir les locaux, les équipements logistiques, les qualifications et compétences du personnel, et le leadership technique opérationnel de ces institutions sur le terrain.

Les résultats des activités des COFO sur le terrain sont indéniables. Le Code Rural, instrument juridique comme outil opérationnel est arrivé jusqu'au village et à la tribu, y compris dans les contrées les plus éloignées. Mais souvent la pérennité de ces résultats est mise en doute, cela pour diverses raisons : i) la sécurité des documents délivrés pour constater les droits n'est pas des plus fiables, faute d'un mécanisme approprié et uniforme pour leur constatation et leur archivage<sup>14</sup> ; ii) la sécurisation des espaces partagés demande énormément de temps et de moyens pour arriver au balisage et l'absence d'un mécanisme intermédiaire pour assurer la sécurité d'une ressource identifiée et délimitée avant sa matérialisation ne facilite pas la prise de l'acte qui consacre son statut ; iii) l'inefficacité du système à garantir et rendre effectives les mesures de sécurisation prises, les remises en cause n'étant pas vite et bien sanctionnées et l'absence d'une volonté marquée et de pratiques éprouvées à remettre en l'état ce qui a été violé. On a rencontré des autorités, détentrices des pouvoirs de police rurale et de protection des mesures édictées, qui déclarent ne pouvoir rien faire face à des cas flagrants et avérés de violation des dispositions du Code Rural, etc.

---

<sup>14</sup> Les entretiens sur le terrain montrent par exemple que les institutions financières (banques et micro-finances) hésitent encore à considérer ces actes comme de vraies garanties immobilières. Seul à Madaoua on nous a confirmé que ces actes sont acceptés par certaines mutuelles.

Enfin, et d'un point de vue de leur organisation interne, les COFO sont mal structurées. Leur organisation n'est pas uniforme malgré l'existence de règlement intérieur uniformisé, les modes de fonctionnement varient d'une COFO à une autre notamment sur les mécanismes de prise de décision ou l'organisation des missions sur le terrain, souvent même les coûts des prestations diffèrent et en cela les bailleurs de fonds ont une responsabilité directe pour n'avoir pas uniformisé les coûts de leurs subventions à ces activités. L'absence d'un profil type du personnel des COFO basé sur des curricula de GF/GRN, l'insuffisance des formations, aggravées par l'évasion des connaissances et des acquis par le biais de l'affectation des agents de l'Etat. Certains SP/COFO (peut-être même la majorité) peuvent être considérés comme étant des bénévoles, sans aucune prise en charge notable. Comment dans ces conditions et au vu de l'importance de leur mission vont-ils donner des résultats satisfaisants ? C'est ce qui ouvre la porte à la manipulation, à la corruption ou aux trafics d'influence conduisant à l'établissement de faux actes de transactions foncières remis en cause. Des fois certains SP/COFO sans concertation aucune, autorisent des défrichements agricoles sur des terres de pâturage. Tout cela entame largement la crédibilité des activités des COFO et ne permet pas de mettre en place un système pertinent et durable en matière de gestion, en particulier financière.

En résumé, au sujet de l'efficacité stratégique et opérationnelle des structures du Code Rural, l'on note, en plus **du problème d'ancrage** institutionnel des structures de pilotage et de mise en œuvre du Code Rural, qu'il existe au sein du SPN, entre le SPN et les structures locales, et entre ces dernières: un **dysfonctionnement** de la chaîne de **décision et de coordination**; un **dysfonctionnement, voire absence** de dispositif du **suivi-évaluation** et de **contrôle**.

- **A cette situation s'ajoutent divers problèmes** : absence de cadre de financement ou d'autofinancement pour la mise en œuvre du Code Rural (Ex: Office, EPA...) et difficultés de mobilisation de ressources; absence de cadre de programmation pluriannuelle des activités des structures de pilotage et de mise en œuvre du Code Rural; faible portage politique du Code Rural par le Gouvernement malgré la sensibilité de la problématique foncière, l'ampleur des enjeux et défis en matière de GF/GRN ; absence, au niveau du Gouvernement, d'un cadre unitaire de gouvernance foncière (un guichet unique) pour fédérer, harmoniser et rendre cohérents les institutions, les administrations, les mesures, les instruments et les actions de la politique foncière de l'Etat; efforts dispersés en matière de politique foncière (Code Rural/MAG, Directions Domaine et Cadastre /MF, Directions Urbanisme et Affaires Foncières /MUH, Dispositions CGCT/MID).

#### ✓ **L'examen de la problématique actuelle de l'élaboration du SAF**

La réflexion sur l'élaboration du SAF vise à clarifier certaines questions et à constituer une contribution dans la détermination des modalités de sa réalisation.

L'expérience est déjà en cours et avancée comme à Dosso, et dans une certaine mesure à Tahoua, Maradi et Zinder.

Rappelons que le SAF est prévu par l'article 127 des POCR en ces termes « *il est institué dans chaque département (région actuelle) un document cadre dénommé "Schéma d'Aménagement Foncier", dont l'objet est de préciser les espaces affectés aux diverses activités rurales ainsi que des droits qui s'y exercent. Le Schéma d'Aménagement Foncier est élaboré par le Secrétariat permanent départemental (actuel Secrétaire Permanent Régional) en liaison avec les collectivités locales et les Secrétariats permanents municipaux ou d'arrondissement du Code Rural* ». L'article 129 du même texte précise que « *Chaque Schéma d'Aménagement Foncier est adopté par décret pris en Conseil des Ministres après avis des collectivités locales et du Conseil économique, social et culturel...* ». Il faut en outre ajouter que les structures du Code Rural, du SPR jusqu'à la COFOB, sont des entités administratives déconcentrées sous l'autorité des représentants de l'Etat au niveau de chacune des circonscriptions administratives considérées.

Ce qui agite aujourd'hui le processus d'élaboration des SAF, et qui fait l'objet de débats entre les acteurs, ce sont d'une part le portage du processus entre le Gouvernorat et le Conseil régional et d'autre part la tutelle de la structure régionale en charge de l'élaboration du SAF. En résumé la question posée est de savoir qui du gouvernorat ou du Conseil régional assure la tutelle du SAF, et doit en piloter l'élaboration ? Est-ce que le SPR relève alors de l'autorité du Président du Conseil régional ou du Gouverneur ?

Au regard des textes en vigueur, la politique foncière dont le Code Rural et le SAF en sont des instruments, est une politique publique de l'Etat. Les structures prévues pour mettre en œuvre ces processus (secrétariats permanents, COFO) sont des structures administratives de l'Etat ; même dans les cas où elles sont placées sous l'autorité du Maire, c'est en sa qualité de représentant de l'Etat au niveau de la Commune. Alors, au vu de ce dispositif il n'y a pas de doute que la tutelle et la responsabilité de la réalisation du SAF incombent au Gouvernorat ; quelle qu'en soit l'interprétation qu'on fait des textes sur la décentralisation, notamment des compétences qu'ils donnent aux collectivités territoriales. En effet il faut toujours avoir à l'esprit, lorsqu'on apprécie les domaines des compétences des collectivités territoriales, les dispositions de l'article 164 de la loi 2010-54 du 17 septembre 2010 portant Code Général des Collectivités Territoriales qui édictent que : « *Chaque domaine de compétence cité à l'article précédent<sup>15</sup> fait l'objet de décret de transfert*

---

<sup>15</sup> Article 163 du CGCT : « Les collectivités territoriales peuvent bénéficier de l'Etat le transfert des compétences dans les domaines suivants : foncier et domaine, développement économique, planification et aménagement du territoire, urbanisme et habitat, éducation et alphabétisation, formation professionnelle et technique, santé hygiène et assainissement, développement social, élevage, agriculture, pêche, hydraulique, environnement et gestion des ressources naturelles, fiscalités et finances, équipement infrastructures et transport, communication et culture, jeunesse sport et loisir, tourisme et artisanat, tout autre domaine que l'Etat juge utile de transférer aux collectivités territoriales »

*pris en Conseil des Ministres sur proposition du ministre en charge de la tutelle des collectivités territoriales en rapport avec les ministères sectoriels ».*

Mais le Conseil Régional peut piloter l'élaboration du SAF s'il reçoit une délégation expresse du Gouverneur ou en cas de transfert de cette compétence par l'État à son profit. Le SAF une fois élaboré, doit être soumis au Conseil régional pour avis conformément à l'article 129 ci-dessus cité ; dans pareil cas il est alors inscrit comme point d'ordre du jour à une session du Conseil, qui donne avis par voie de délibération.

### **2.2.2.3. La vocation de la transversalité du Code Rural, les rapports avec les structures sectorielles et inclusions aux politiques publiques**

La notion de transversalité traduit une caractéristique spécifique de la politique foncière en ce qu'elle recoupe les politiques sectorielles et prend en charge des enjeux et des défis transversaux à tous les niveaux de développement, en plaçant les questionnements sur l'espace et le territoire au centre des préoccupations du développement, qu'il soit rural, urbain ou d'une autre dimension sectorielle. Puisque les espaces urbains ont toujours pour vocation de s'étaler sur les terres rurales, les interventions du Code Rural recoupent aussi celles des administrations foncières en charge du domaine, du cadastre et de l'immatriculation. Elles recoupent également celles de l'urbanisme, notamment dans le cas des lotissements qui planifient les occupations aux fins des activités urbaines, des logements, équipements et infrastructures. Dans le cadre du développement rural, les interventions du code rural, outil de politique foncière rurale, sont transversales à celles de la gestion des ressources naturelles, gestion directement assurée par les ministères en charge du développement rural (agriculture, élevage, environnement et hydraulique, etc.).

Fondamentalement, la transversalité des institutions et structures du code rural par rapport à celles du développement rural a pour effet la séparation de leurs administrations en vue de garantir une meilleure organisation et fonctionnalité de leurs services. Contrairement à l'observation de cette séparation structurelle, le BE/CNCR et SPN/CNCR relèvent du Ministère de l'Agriculture, une des institutions en charge de la GRN. Comme on le constate, les structures régionales, départementales, communales et de base ne sont, à ces niveaux respectifs, ni placées sous la tutelle des Services de l'Agriculture ni sises en leur sein (sauf problème temporaire de disponibilité locale de bâtiments). Ceci confirme l'inadéquation de l'ancrage institutionnel du SPN/CNCR au sein du Ministère de l'Agriculture. La position la plus stratégique et opérationnelle du SPN et des structures territoriales de mise en œuvre du code rural serait celle qui leur permettrait de jouer pleinement le rôle incitatif transversal que leur assignent les Principes Directeurs d'une Politique de Développement Rural du Niger (Ord.92-30 : 9). C'est pourquoi, du reste, les structures territoriales du code rural (SP et COFO régionaux, départementaux et communaux, voire de base) sont placées, par délégation de pouvoir, comme les services d'état civil, sous la tutelle des Gouverneurs, des Préfets,

des Maires et des Chefs de village en tant qu'autorités représentants le pouvoir public central. En tant qu'institution de l'État, au niveau national, le SPN devrait constituer une structure distincte de niveau ministériel représentée par ses propres entités déconcentrées au niveau des régions, des départements, des communes et des communautés locales de base (groupements et cantons, tribus et villages).

La transversalité une fois restaurée suppose de bonnes relations de partenariat et de collaboration entre les structures du code rural et les services du secteur du développement rural et des autres secteurs économiques concernés par le foncier ou assurant l'administration foncière.

Le partenariat concerne, entre autres :

- Pour le développement rural, les interventions permettant aux structures du code rural de mettre en œuvre les mesures incitatives utiles au développement rural, et de contribuer à la gestion des ressources naturelles ;
- Pour les services des domaines et du cadastre ou de l'urbanisme, les collaborations permettant de fonder des relations pérennes entre les procédures d'établissement des actes fonciers délivrés par les COFO et ceux délivrés par le cadastre. Le partenariat entre ces acteurs favorisera, comme le commandent les Principes Directeurs de Développement Rural (Ord.92-30) les applications permettant «de généraliser la pratique d'un cadastrage simple et de l'archivage des droits fonciers » en milieu rural. Certaines communes intègrent déjà les représentants de la COFOCOM dans la composition du Comité Local d'Urbanisme et de l'Habitat aux fins de faciliter le passage de l'attestation de détention coutumière au titre de propriété rurale garantissant la présomption de propriété avant les opérations de lotissement.

L'on peut même avancer que la possibilité offerte par le code rural de transférer, en titres de propriétés, des attestations de détention coutumière a été une des conditions favorables à l'accélération et à la multiplication des lotissements, voire des immatriculations des terres des communes partout au Niger, selon des procédures parfois contestables et sources de menaces pour la quiétude sociale des communautés de base. C'est pourquoi, dans le cadre de la politique foncière rurale, pour laquelle le code rural est un outil expérimental (PDDR, 1992), le Schéma d'Aménagement Foncier, une fois réalisé par consensus, devra faire l'objet d'une mise en œuvre rigoureuse.

#### **2.2.2.4. Le code rural et les politiques publiques nationales**

Si les politiques publiques des années 90, particulièrement « **les principes directeurs du développement rural** » ont fait des problèmes fonciers une préoccupation majeure voire même une orientation stratégique, il est aisément de constater que cette préoccupation est de moins en moins prise en compte dans les

politiques de développement agricoles de la décennie en cours et cela en dépit de la persistance des enjeux et défis fonciers qui seront évoqués dans le chapitre suivant.

En effet, autant le Code Rural était pris en compte dans la SDR, autant l'inclusion du Code Rural dans les différentes politiques publiques de l'État, ces dernières années, se limite à la participation épisodique à certaines rencontres de planification et de programmation. Les participations à l'élaboration du Plan de Développement Économique et Social (PDES, 2012-2015), de la Politique d'Aménagement du Territoire et de l'I3N, ont suscité quelques espoirs de prise en compte réelle du foncier dans ces stratégies, sans grand résultat.

**□ La place du Code Rural dans la Stratégie pour un Développement Durable et une Croissance Inclusive (SDDCI)-Niger 2035 et le PDES 2012-2015.**

La Stratégie pour un Développement Durable et une Croissance Inclusive (SDDCI)-Niger 2035 qui vient de remplacer la Stratégie de Développement accéléré et de Réduction de la Pauvreté (SDRP) vise à « *mettre les populations nigériennes à l'abri de la famine et de leur garantir les conditions d'une pleine participation à la production nationale et à l'amélioration de leurs revenus* ». Le Plan de Développement Économique et Social (PDES, 2012-2015), outil de planification stratégique à court terme de la SDDCI, vise lui à *promouvoir le bien-être économique social et culturel de la population*. Suffisamment pris en compte ou non, le Code Rural aura un rôle important à jouer dans la mise en œuvre de ces politiques. En effet, la sécurisation foncière des opérateurs ruraux, qui est gage de leur participation effective à la production nationale demeure une option incontournable pour le succès de ces politiques. Plusieurs objectifs de la mise en œuvre du Code Rural et de la politique foncière rurale peuvent trouver leur réalisation à travers les liens entre certains programmes du PAP/PDES et les PIP (Programmes d'Investissement Prioritaire) de l'Initiative 3N.

**□ La place du Code Rural dans l'Initiative 3N « Les Nigériens Nourrissent les Nigériens » pour la période 2012-2013**

L'initiative 3N « Les Nigériens Nourrissent les Nigériens », pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle et le Développement Agricole Durables, adoptée par décret 2012-139/PRN du 18 Avril 2012, comporte cinq (5) axes d'intervention correspondant aux cinq (5) résultats attendus de cette stratégie.

Pour atteindre ces résultats attendus, onze (11) Programmes d'Investissement Prioritaires (PIP) ont été élaborés. Parmi ces PIP, ceux impliquant les domaines d'intervention du Code Rural sont :

- Accroissement des productions sous irrigation (PIP 1) ;;
- Modernisation des systèmes de Production sous pluies (PIP 2) ;

- Programme de sécurisation des systèmes de production animale (PIP 3) ;
- Gestion durable des terres et de la biodiversité (PIP 6) ;
- Valorisation des produits forestiers ligneux et non ligneux (PIP 7) ;
- Renforcement des capacités pour la mise en œuvre de l'I3N (PIP 11)

A travers le programme de « Renforcement des capacités pour la mise en œuvre de l'I3N », les structures du Code Rural sont directement impliquées, pour assurer l'exécution du Projet « **Appui aux réformes foncières pour les productions** ». Ce projet prévoit de soutenir « (i) le fonctionnement régulier du dispositif (*de mise en œuvre du Code rural*) sur l'ensemble du territoire nigérien ; (ii) la prévention et la gestion des conflits fonciers ; (iii) l'élaboration des schémas d'aménagement foncier ; (iv) la réactualisation de la politique foncière au Niger » (cf. Annexe 1). A cet effet, il est prévu sur trois ans, une enveloppe de 13,5 milliards Fcfa, dont 500 millions Fcfa sur le budget national, le reste étant attendu des PTF.

Les autres PIP de ce plan d'investissement comportent des actions de GF/GRN, dont la mise en œuvre relèvera en partie des structures du Code Rural.

De ce fait, dans leurs aspects touchant les questions foncières, les autres stratégies et programmes, multisectoriels comme sectoriels devraient être appelés, à l'instar de l'I3N, à intégrer à leurs projets des plans d'interventions permettant aux structures du Code Rural d'apporter leur contribution à la clarification du statut foncier des sites concernés par les actions programmées, leur sécurisation foncière, mais aussi pour définir les modalités d'accès et d'utilisation après aménagement.

#### **2.2.2.5. Intégration, par le code rural, des orientations foncières des organisations internationales**

Au plan international, dans le cadre du système des Nations Unies, le Niger adhère aux différentes conventions relatives à la gestion du foncier (FAO) et des ressources naturelles, aux stratégies de lutte contre la désertification ou contre la pauvreté, et tout récemment sur les stratégies de renforcement des capacités de résilience des populations et des systèmes de productions contre les effets des changements climatiques (PNUD). Ces stratégies favorisent l'appui aux Etats associés au sein des organisations sous régionales pour lutter ensemble contre tous les phénomènes ayant pour conséquence le recul des productions rurales.

C'est ainsi que dans le cadre de l'atteinte des OMD (PNUD), le code rural est impliqué aux rencontres visant la mise en œuvre de l'OMD1 (Éliminer l'extrême pauvreté et la faim) et de l'OMD7 (Assurer un environnement durable), pour sa contribution à la sécurité alimentaire à travers la sécurisation foncière afin de favoriser la mise en valeur des terres et l'augmentation des productions. Dans la même optique, l'Union Africaine (UA) s'est dotée d'un « **Cadre et lignes directrices**

**sur les politiques foncières en Afrique».** Dans leur appel à la mise en œuvre des politiques foncières dans les États membres, à travers la «Déclaration sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique», le 3 juillet 2009, les Chefs d'État et de Gouvernement ont pris les engagements suivants devant désormais guider toute politique foncière :

- i) donner la priorité aux processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique foncière dans nos pays, à les lancer et à les superviser, quelle que soit l'importance de la contribution des différentes parties prenantes à ces processus, auxquels participent également la société civile et le secteur privé ;*
- ii) appuyer la mise en place du cadre institutionnel requis pour l'élaboration et la mise en œuvre effective de la politique foncière ;*
- iii) allouer des ressources budgétaires suffisantes pour les processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique foncière, notamment le suivi des progrès ;*
- iv) nous assurer que les lois foncières permettent un accès équitable à la terre et aux ressources foncières pour tous les utilisateurs de la terre, notamment les jeunes et autres groupes vulnérables et sans terre tels que les personnes déplacées ;*
- v) renforcer la sécurité du régime foncier pour les femmes qui nécessitent une attention particulière».*

En Afrique de l'Ouest, l'**UEMOA** et la Banque Africaine de Développement traduisent ces engagements dans leurs objectifs, à travers des axes d'appui aux États. Sur quatre axes d'intervention, l'UEMOA en consacre deux aux politiques foncières des États: «appui au renforcement des capacités régionales en matière foncière (axe 3); assistance aux États membres en matière de promotion et régulation de marchés fonciers ».

La **CEDEAO** appuie les politiques foncières dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique Agricole Commune (PAC) des États membres et de la gestion des transhumances transfrontalières au sein de la Communauté. La gestion des ressources transfrontalières communes (terres et ressources naturelles), en particulier, entre le Niger et ses pays voisins, s'organise aussi au sein des organisations telles que la CBLT (Commission du bassin du Lac Tchad), l'ABN (Autorité du Bassin du Niger), l'ALG (Autorité du Liptako Gourma), le CILSS (Comité Inter États de Lutte Contre la Sécheresse au Sahel pilotant le *Projet de Muraille Verte trans-sahélienne*) et dans diverses conventions bilatérales entre le Niger et ses pays limitrophes.

A l'exception de l'installation récente, au SPN/CNCR, d'un projet en charge de la mise en œuvre des cadres et lignes directrices de l'UA sur le foncier avec l'appui de Land Policy Initiative (LPI), le constat principal, dans le rapport entre les instances de pilotage et de gestion du code rural, rares sont les efforts faits en direction de ces différentes institutions. Toutefois, grâce au financement de la Coopération Suisse, le

projet de soutien LPI/DDC à la politique foncière du Niger, va intervenir désormais auprès du Code Rural pour les objectifs qu'on peut résumer comme suit : (i) soutenir la mise en œuvre du Code Rural du Niger ; (ii) renforcer les capacités des acteurs à réduire les risques liés aux investissements fonciers et (iii) améliorer le suivi et l'évaluation des processus de politiques foncières au Niger.

Dans un rapport publié le 22 juillet 2013, intitulé « Securing Africa's Land for Shared Prosperity », la Banque Mondiale constate que l'Afrique dispose de la moitié des terres utilisables de la planète (202 millions d'ha), non cultivées (10% utilisées), tout en reculant le taux de pauvreté de 48%, le plus élevé du monde. Au cœur du défi agricole, estime la Banque, « *l'amélioration de la gouvernance foncière est un impératif pour accélérer la croissance économique* ». Investir dans la gouvernance foncière, se traduirait par l'amélioration des rendements, de la productivité et de la performance de l'agriculture des pays africains. Avec une meilleure utilisation des terres, les pays africains seront capables d'améliorer leur production agricole. Au Niger, il est probable que moins d'1% des terres agricoles est immatriculé, et les 99% sans titres ni attestations de propriétés rurales restent exposés aux convoitises des accaparements informels ou formelles des disponibilités foncières du pays. En réponse à de telles situations, la Banque Mondiale propose une feuille de route en 10 étapes pour l'amélioration de la gouvernance foncière des pays africains, avec un budget de 4,5 milliards \$US sur 10 ans. Très proches des dispositions mises en œuvre depuis 20 ans par le code rural, les mesures préconisées par la Banque Mondiale consistent à « *améliorer et protéger les droits d'accès aux terres communales et individuelles ; de renforcer l'efficacité et la transparence de l'administration foncière, afin d'autonomiser les collectivités locales et les autorités traditionnelles, de développer les capacités de gestion foncière par des réformes et la formation* ». En effet, la banque reconnaît les efforts de politique foncière lancés par certains États sous l'impulsion ou non de l'Union Africaine.

Dans le cas du Niger, le Code Rural, déjà disponible demande certainement, comme l'indique le présent diagnostic, une révision. Cette révision pourrait contribuer à renforcer la gouvernance de la politique foncière rurale que l'État voudra engager dans le cadre de la vision de l'Union Africaine et des perspectives que le Niger se tracera avec l'accompagnement des institutions internationales. Ainsi, à la lumière de la feuille de route tracée par la Banque<sup>16</sup>, avec accompagnement des pays à la tenue des Etats Généraux sur le Foncier, à travers un Cadre d'Analyse de la Gouvernance foncière (CAGF), le Niger gagnerait à consolider la feuille de route qu'il se propose d'élaborer pour se doter d'une politique foncière rurale, et aller plus loin pour une politique foncière globale de l'Etat.

---

<sup>16</sup> B. Mondiale (2012). Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière. Manuel de mise en œuvre. Edition 2012.

## **2.3. Diagnostic du dispositif et des activités de sécurisation foncière**

La sécurisation foncière, objectif à terme du processus du code rural, a, au cours des 20 dernières années, connu un pas significatif qui a été possible grâce à la mise en place d'un dispositif appréciable de formation et de communication. Elle s'est traduite par une meilleure gestion foncière et la délivrance croissante d'actes de sécurisation foncière.

### **2.3.1. Appréciation du dispositif de formation, de communication et d'implication des acteurs**

---

Par **rapport à la formation**, il convient de noter l'élaboration de modules de formation et de renforcement des capacités de certains acteurs ou groupes d'acteurs. Ces modules dispensés généralement au moment de l'installation ont permis de doter les membres des structures du Code Rural de connaissances suffisantes dans certains cas (qualité de la formation) par rapport à leurs rôles et attributions. D'autres connaissances sont acquises par ces acteurs à travers les ateliers thématiques organisés par le SPN dans le cadre de l'exécution de certains projets de développement. Cependant, au vu de l'immensité de la tâche et de sa complexité, un plan de formation complet, inscrit dans la durée, s'avère nécessaire pour permettre de doter les principaux acteurs du code rural de compétences adéquates leur permettant de bien mener leur mission.

**Sur le plan de la communication/ sensibilisation**, en dépit de l'absence d'un plan de communication, on constate tout de même que beaucoup d'efforts ont été déployés. En effet, le SPN du Code Rural a développé des techniques de communication et de sensibilisation à travers la conception d'outils variés comprenant des guides de sensibilisation, des posters, les recueils des textes, les brochures et dépliants. Sur le plan de l'audiovisuel les messages radiotélévisés, les sketches, les documentaires réalisés ces dernières années ont largement contribué à vulgariser les textes et à sensibiliser les acteurs ruraux sur plusieurs thématiques en lien avec le foncier rural. La création du site web en 2012 a renforcé le dispositif de communication et de sensibilisation des acteurs. En effet, ce site donne non seulement des informations utiles à travers les actualités des régions et du niveau national et les « questions – réponses », mais aussi met à la disposition du public une bibliothèque virtuelle régulièrement mise à jour.

Depuis la conception des dispositifs du Code Rural, et en particulier de sécurisation foncière, jusqu'à la mise en œuvre en passant par l'élaboration des textes, la concertation et l'implication des acteurs ont été insuffisantes. D'où les problèmes de cohérence et d'harmonisation entre les POCL et les textes sectoriels

### **2.3.2. Appréciation du cadre et des outils de sécurisation foncière**

---

La sécurisation foncière des producteurs individuels comme collectifs a été enclenchée suite à la mise en place des premières commissions foncières dans les départements de Mirria et Mainé Soroa. Ces premières structures du code rural délivrent des actes de transactions foncières qui représentent une certaine garantie des droits des producteurs. Le processus de délivrance de ces actes a été itératif et s'est amélioré dans le temps avec de plus en plus de mesures de publication et de constatation contradictoire des limites des biens et/ou des droits des autres. Les procédures sont en train d'être harmonisées, non sans difficultés, avec l'élaboration de guides et aussi la systématisation des formations au moment de l'installation des commissions foncières.

Bien qu'on constate une progression globalement lente dans l'acquisition de ces actes de sécurisation foncière, ils sont hautement appréciés par les producteurs qui ont bien compris leur portée et leur avantage comparé au droit coutumier basé sur la mémoire collective à telle enseigne qu'on dénombre beaucoup plus d'actes de détention coutumières et d'actes de ventes que les autres. L'enregistrement des actes dans un dossier rural détenu par le SP/ Cofodep constitue une disposition additionnelle de sécurisation prévue par les textes mais d'application encore timide sur le terrain.

D'une manière générale, on constate de nombreuses insuffisances dans toute la procédure de sécurisation des droits individuels et les actes délivrés ne représentent pas de garantie absolue pour les détenteurs. Les tentatives d'harmonisation des procédures entreprises par le SP/CNCR n'ont pas porté leur fruit en raison d'un manque de rigueur au niveau local et de suivi du niveau central.

Sur le plan légal, les actes dont le contenu et le format sont encore variables manquent de définition ou de précision suffisante pour garantir leur valeur devant l'administration foncière ou judiciaire. Au-delà de la valeur de l'acte se pose également sa pérennité qui devrait être assurée à travers l'inscription au dossier rural, un autre outil de sécurisation dont la tenue reste à améliorer.

---

### **2.3.3. Analyse de la procédure, de la conduite et de la pérennité des activités de sécurisation foncière**

---

#### **- La procédure de sécurisation foncière mise en œuvre par les Cofo**

La COFO doit impliquer tous les membres ou à tout le moins une partie de ses membres désignés par leurs pairs dans la préparation et l'exécution des missions d'identification et de délimitation des fonds de terres concernés par les différentes demandes. Or dans la réalité, les procédures suivies diffèrent généralement d'une COFO à l'autre sur plusieurs points, d'où leur caractère hétéroclite. En outre, la

plupart des SP travaillent en solitaires et n'associent à leurs démarches que certains membres, résidant au chef-lieu, en général ceux qu'ils peuvent facilement mobiliser et en fonction des moyens dont ils disposent. Il faut dire aussi, vu le nombre de demandes et les périodes auxquelles elles parviennent aux SP, cela exige de leur part une organisation et un dispositif efficaces que très peu d'entre eux ont eu l'idée de mettre en place et de faire respecter (règlement intérieur, plan d'activités, tenue régulière des réunions et respect des délibérations des COFO, collégialité des décisions et suivi de leur mise en œuvre). En plus, même lorsqu'elles existent, il n'est pas certain que tous les membres de la COFO maîtrisent les procédures et les exigences de leur mise en œuvre.

Pendant 20 ans, les procédures de mise en œuvre des POOCR par certaines COFO avancées, comme celle de Mirriah qui a eu à élaborer, faire valider et mettre en œuvre plusieurs manuels de procédures, n'ont pas été capitalisées et validées au niveau national. Parmi ces manuels, figurent, en date de mars 2002, *un manuel de procédures pour la matérialisation des ressources partagées, un manuel de procédures pour la réglementation d'accès à de nouvelles terres de culture et un manuel de procédures pour l'établissement des actes fonciers*.

C'est seulement en fin mai 2013 que deux manuels de procédures<sup>17</sup>, de portée nationale, l'un pour la zone agricole, l'autre pour la zone pastorale, ont été mis à la disposition des SPR par le SPN pour être distribués aux COFO. Sans un renforcement de capacités adéquat et harmonisé, au niveau de toutes les structures du Code Rural sur le Manuel de procédures, il n'est pas évident qu'il sera mis fin assez rapidement à la diversité des procédures de sécurisation foncière, et l'élaboration des actes en souffrira encore longtemps.

#### - **Les actes individuels**

Il s'agit essentiellement des actes de transaction foncière, l'attestation de détention coutumière et le titre d'un droit de propriété en zone rurale dont la délivrance nécessite une harmonisation porteuse d'une meilleure garantie de sécurisation.

**Concernant les actes de transaction foncière** (l'attestation de vente, de donation, de prêt, de location ou du gage coutumier) la principale critique est d'avoir confié la présidence de la COFOB au chef du village, renforçant le pouvoir traditionnel qu'il a sur la gestion du foncier. Pour beaucoup de personnes rencontrées, notamment les juges chargés de ces questions, certaines autorités coutumières ont une responsabilité dans l'aggravation des conflits fonciers, ayant assez souvent ou manifestant des intérêts directs ou soutenant ouvertement leurs administrés. Ensuite, l'établissement de ces actes, d'un caractère différencié selon les localités, tantôt le coût diffère, tantôt est impliqué le Chef de canton ou le maire dans le processus de signature, aggravant toujours les frais à la charge des bénéficiaires. De même, dans

<sup>17</sup> Non datés et incomplets en ce qui concerne les actes relatifs aux échanges de fonds de terre. En fin juin 2013, à la fin de nos missions de terrain, ces manuels étaient stockés dans les bureaux du SPR ou au niveau du SPN.

beaucoup de cas, ces actes ne garantissent pas une sécurité absolue, car ils sont assez souvent attaqués en justice pour manquement des règles de procédure, et la violation des droits des tiers ; aucun mécanisme de contrôle a priori n'étant prévu avant la signature de ces actes. Il faut aussi ajouter que ces actes rentrent en contradiction avec les prérogatives des notaires en matière de délivrance des actes de transaction immobilière. Enfin, on peut ajouter l'établissement de nouveaux actes qui ne sont pas prévus par les textes du code rural, comme par exemple les actes d'échanges de propriété (remembrement par initiatives privées).

**Pour les titres de propriété**, notamment pour l'attestation de détention coutumière, le titre d'un droit de propriété en zone rurale, la grande préoccupation soulevée est la sécurité qu'ils procurent à leur détenteur. En effet par eux-mêmes ils ne constituent pas des titres de droits de propriété sur l'immeuble concerné, mais la preuve de l'existence du droit constaté par l'acte.

En outre, pour la détention coutumière, son établissement semble échapper aux structures du code rural ; puisque c'est tantôt le chef de canton qui la délivre, tantôt c'est le maire président du conseil municipal et non président de la COFOCOM. Cela soulève des problèmes de compétences, et de la qualité de l'autorité qui établit l'acte ; donc de sa validité. On peut ajouter sur le même registre la forme des actes, qui varie d'une autorité à une autre, ou d'une localité à une autre.

**Concernant le titre de droit de propriété**, il est celui qui présente plus de crédibilité du fait de la procédure et des travaux techniques qui concourent à son établissement. Il offre tout le caractère d'un titre foncier même s'il n'en a pas la valeur. L'enjeu ou le défi est de trouver la place ou le rôle que doit jouer un tel acte dans l'établissement d'un titre foncier ; et assurer la validité de cet acte lors des prêts bancaires à titre de garantie.

#### **- Les actes de sécurisation des ressources partagées**

Dans cette catégorie on classe les arrêtés déterminant le statut foncier d'une aire de pâturage, et la délimitation et le balisage d'un couloir de passage ; le procès-verbal de clarification du statut foncier des sites objets d'aménagements et autres interventions publiques ; le titre d'un droit d'usage prioritaire sur un espace communautaire. L'établissement de ces différents actes connaît une procédure assez élaborée, avec des étapes bien séquencées.

#### **2.3.4. Importance de la sécurisation foncière et enjeux de son financement**

Bien que l'importance de la sécurisation foncière comme condition de réussite de tout programme de développement agricole est évidente et même parfois affirmée par les politiques agricoles du pays, force est de constater qu'aucune action d'envergure allant dans ce sens n'a été engagée au cours des vingt dernières années. Tout laisse croire que ceux qui conçoivent ou mettent en œuvre les

programmes de développement ne prennent pas suffisamment en compte le lien étroit qui existe entre les droits fonciers et la productivité agricole, paramètre essentiel de l'amélioration des conditions de vie des populations. Cet état des faits est d'autant plus évident que l'Etat n'investit presque pas directement dans la sécurisation foncière et bien de programmes de développement agricole sont conçus et exécutés avec peu ou pas du tout d'activités concourant à sécuriser les producteurs qui sont pourtant accompagnés et encadrés pour intensifier leur production.

Le déclic de sécurisation foncière individuelle a certes été donné avec l'avènement des commissions foncières, cependant son importance n'est pas encore bien saisie par les paysans ordinaires qui, dans tous les cas, ont des préoccupations qu'ils jugent prioritaires comme la sécurité alimentaire. Ainsi, la sécurisation foncière ne concerne, pour l'instant, que le producteur aisé ou qui a une production orientée vers des cultures de rente. Les coûts des actes restent relativement faibles mais cela est possible grâce à l'appui des projets qui subventionnent ce coût à travers la prise en charge de l'équipement et même du fonctionnement des commissions foncières à tous les niveaux

En résumé, au sujet de la sécurisation foncière, la majorité des acteurs reconnaît les avancés et acquis du Code Rural, notamment : contribution appréciable des actes fonciers et des mesures de gestion foncière en matière de: **sécurisation foncière des producteurs**, des ressources et des espaces partagés (proximité, accessibilité, coût abordable...); **prévention et réduction des conflits de GF/GRN, et de leurs ampleurs**.

Cependant, ces acteurs déplorent aussi quelques insuffisances : lacunes en matière d'établissement et de conservation durable des actes de GF/GRN au niveau des structures locales du Code Rural; remises en cause de certains actes par divers acteurs (Juges, Banques, Administrations), pour plusieurs raisons (actes mal élaborés; diversité de supports, de procédures de délivrance des actes, et des signataires; absence de contrôle de conformité des actes) ; enfin, le financement du Code Rural demeure le plus grand facteur de freinage de la sécurisation foncière des producteurs ruraux, des ressources et espaces partagés, ainsi que de la sécurisation des domaines fonciers publics et privés des CT et de l'Etat.

### **3. PRINCIPAUX PROBLEMES, ENJEUX ET DEFIS FONCIERS AU NIGER**

#### **3.1. Problématique foncière actuelle et GRN au Niger**

Au Niger, l'importance stratégique de la gestion foncière au plan social, écologique et économique eu égard aux évolutions actuelles est une évidence que l'on constate à travers : le croît démographique et ses effets, notamment le besoin croissant des terres pour la production et l'urbanisme ; la désertification et la dégradation de l'état des ressources naturelles ; et les tendances nouvelles du rapport des hommes au foncier qui fait de la terre rurale, de plus en plus un bien de valeur croissante.

##### **3.1.1. Le croît démographique et le besoin croissant des terres pour la production**

L'accès à la terre est de plus en plus problématique, et donne lieu à une compétition grandissante qui dégénère souvent en conflits ouverts ou latents. C'est une des conséquences de l'amenuisement des ressources foncières, sous la pression de l'augmentation de la population, dont le niveau actuel induit considérablement les besoins en terres de production. L'offre foncière actuelle se trouve nettement en deçà de la demande, et dans un futur proche il ne serait plus possible de satisfaire les besoins en terres de culture. Il est important de préciser que cette expansion de l'agriculture se fait au détriment d'autres activités, notamment l'élevage car faute de terres agricoles, les cultures empiètent sur les espaces pastoraux. L'accroissement de la population est donc une problématique à considérer dans la planification de la gestion foncière.

##### **3.1.2. La désertification et la dégradation de l'état des ressources naturelles**

Le contexte nigérien de la gestion foncière est caractérisé par plusieurs défis à relever. Déjà l'Ord. 93-015 s'était fixée, entre autres objectifs, la protection de l'environnement par la préservation des ressources naturelles menacées par des phénomènes naturels et des facteurs humains. Aujourd'hui encore ces aléas persistent, à l'image de l'avancée du désert et la dégradation de l'état des ressources naturelles et foncières sous l'effet de la nature et des actions de l'Homme. D'autres phénomènes naturels contemporains, les changements climatiques et le réchauffement de la couche d'ozone notamment, dont les corollaires sont les inondations et les sécheresses récurrentes, compromettent davantage les productions agricoles et la régénérescence des ressources naturelles ligneuses. Ces phénomènes contraignent les populations à s'adapter à de nouveaux modes de production agro-sylvo-pastoraux et halieutiques, qui impliquent une surexploitation des ressources ou leur dégradation accélérée. L'accumulation de ces défis

environnementaux constitue, aujourd’hui plus qu’hier, un problème dans la gestion durable du foncier, nécessitant des décisions et des actions hardies.

### **3.1.3. La terre rurale, de plus en plus un bien de valeur**

---

De nouveaux facteurs interviennent pour complexifier l’environnement de la gestion foncière. C’est le cas de la commercialisation de la terre rurale qui prend une valeur marchande croissante. Devenant de plus en plus un produit marchand de grande valeur, elle donne lieu à des spéculations de toutes sortes, à travers des « lotissements urbains » sur les terres périurbaines ou rurales, ou des phénomènes de thésaurisation et capitalisation foncière par l’acaparement d’espaces pastoraux, agricoles et forestiers. La question de l’appropriation privée à grande échelle des terres rurales demeure aussi une grande préoccupation de la gestion foncière que le Code Rural devra prendre en charge.

## **3.2. Les principaux enjeux de la gestion foncière**

Explosion démographique, pression foncière insoutenable, appauvrissement des terres agricoles, amenuisement des espaces pastoraux, dégradation des ressources naturelles, occupation des espaces protégés, accaparement des ressources et des espaces partagés sont devenus des termes connus de tous ceux qui s’intéressent à la question du foncier rural au Niger. Ils constituent aussi des enjeux majeurs pour le développement rural et mettent en évidence les défis auxquels, il va falloir faire face dans l’immédiat pour ne pas compromettre le succès des différents programmes de développement durable de l’agriculture en cours d’exécution.

### **3.2.1. La nécessité de déterminer la vocation des espaces**

---

Au Niger, la nécessité de déterminer la vocation des espaces a été très tôt perçue et exprimée à travers la loi 61-05 fixant la limite Nord des cultures. Ce principe fondamental qui fait qu’une ressource naturelle est exploitée pour telles ou telles activités rurales (agriculture, élevage, pêche, foresterie...) en fonction de ses potentialités et ses aptitudes a été régulièrement observé dans tous les documents de définition des politiques agricoles. En effet, la volonté de parvenir à une politique d’aménagement du territoire sur la base des potentialités énoncées déjà dans les principes directeurs d’une politique de développement rural pour le Niger (1992) a été confirmée dans les principes d’orientation du Code Rural (1993). C’est dans ce but que le Code Rural a fait du SAF, un outil et un dispositif qu’il faudra nécessairement réaliser sous une forme ou sous une autre. Ceci permettra de valider et de mieux exploiter les potentialités énoncées dans les politiques.

En dépit de cette nécessité, la réalisation de cette œuvre de sécurisation, de stabilité sociale et de développement rural demeure encore un projet difficile à réaliser pour plusieurs raisons. En attendant et sous l’effet conjugué de la poussée

démographique, le changement climatique accentuant l'avancée du désert et la fragilisation des écosystèmes pastoraux, la cohabitation devient de plus en plus difficile entre activités agricoles et d'élevage créant ainsi des tensions et des conflits inter-communautaires parfois meurtriers.

**D'où la nécessité pour l'État de définir pour le moyen et long termes les conditions d'une répartition adéquate des différents types d'activités sur les terres rurales par la réalisation d'un Schéma d'Aménagement Foncier au niveau de chaque région.**

### **3.2.2. La sauvegarde des espaces pastoraux et la pratique des exploitations agricoles en zone pastorale**

L'inventaire et l'aménagement des espaces pastoraux en vue de leur sécurisation en tant que ressources domaniales, ont toujours été considérés comme une réponse appropriée à la menace qui pèse, aussi bien sur le foncier pastoral que sur les systèmes de production pastorale. Ces actions qui s'inscrivent dans le cadre global de mise en œuvre du code rural ont effectivement été prises en compte dans la plupart des programmes de développement pastoral. Des expériences ont été menées, des initiatives et des stratégies ont été testées et développées un peu partout dans le pays. On peut donc affirmer que les méthodes et procédures d'aménagement de ces espaces sont désormais connues et maîtrisées par beaucoup d'acteurs dont principalement les structures du code rural.

Cependant, malgré les efforts consentis et les acquis, la sécurisation des espaces pastoraux reste un défi majeur pour l'État et tous les acteurs concernés par ce processus. La pression grandissante sur le foncier rural résultant de la forte croissance démographique qui caractérise le pays explique aisément ce grand défi. Les pressions liées aux besoins en terres de cultures sont si importantes qu'elles hypothèquent les efforts de sécurisation foncière ; d'où la nécessité des mesures plus énergiques et efficaces pour préserver ces ressources.

Au Nord, les 62 millions d'hectares constituant la zone pastorale et le socle sur lequel reposent les systèmes pastoraux (transhumance et mobilité) subissent également la même pression et sont menacés d'occupation aussi bien par les champs de cultures que les exploitations minières. Les mares permanentes et semi-permanentes, les vallées et bas-fonds sont dans leur grande majorité occupées par les cultures maraîchères pratiquées généralement par les éleveurs reconvertis et sédentarisés. Les aires dunaires et les plaines sont en train d'être progressivement occupées par le front agricole qui progresse à un rythme préoccupant. Depuis plus d'une décennie s'ajoutent d'autres activités dont particulièrement l'exploitation minière très consommatrice de terres et ressources hydriques et source de contamination. Les effets allant de la dégradation accélérée de parcours pastoraux au tarissement de forages pastoraux ont été rapportés dans l'Irhazer qui est pourtant reconnu comme

zone réceptacle d'une bonne partie du cheptel nigérien à un moment de l'année (cure salée).

Ainsi, en dépit d'une législation prédictive (loi 61-05 du 26 mai 1961 fixant une limite Nord des cultures) et très protective vis-à-vis des espaces et des systèmes pastoraux (ord. 10-029 relative au pastoralisme) force est de constater que les ressources pastorales et les modes de productions animales adaptées à leur exploitation sont plus que jamais menacés. En effet, les enclaves pastorales de saison de pluies, les forêts classées, les pistes à bétail et couloirs de passages se sont progressivement réduits, sinon totalement occupés dans certains terroirs par les activités agricoles pendant que la limite Nord des cultures a quasiment disparu suite à la remontée du front agricole.

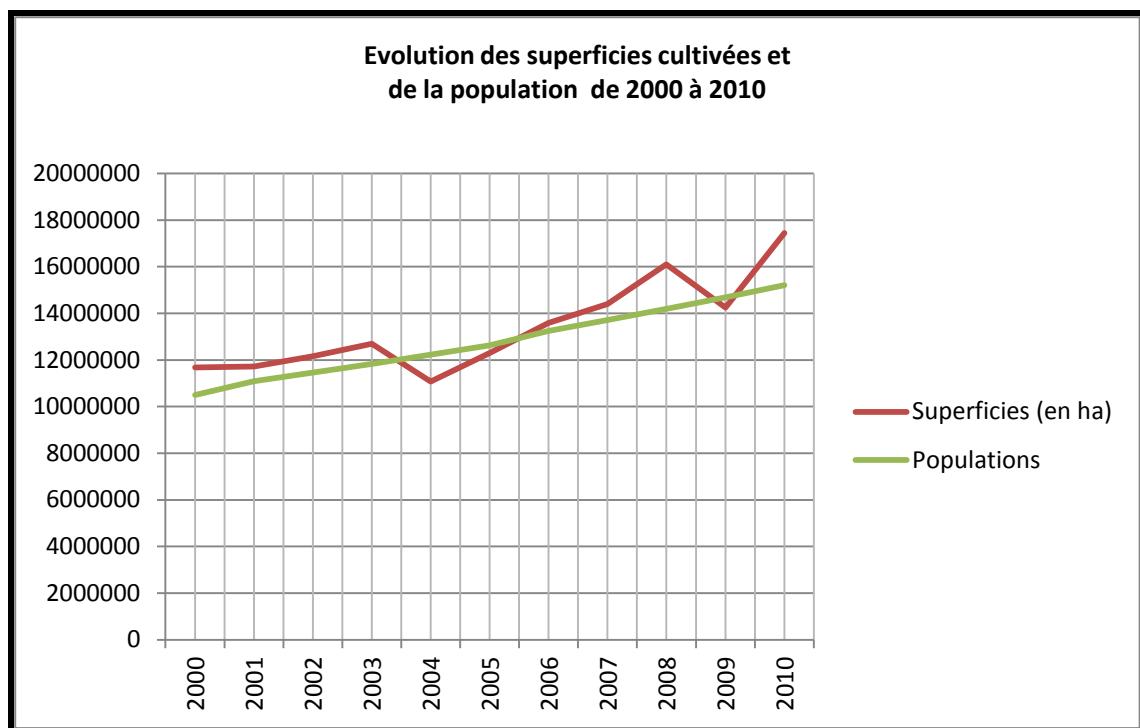
**Il y a indéniablement une urgence à mieux redéfinir les ressources pastorales, et à sécuriser davantage les espaces qui les constituent comme étant le principal refuge de l'activité de l'élevage transhumant et même sédentaire au Niger.**

### **3.2.3. Augmentation croissante des besoins en terres de culture**

Dans les zones où la densité humaine dépasse 100 hbts/ km<sup>2</sup>, la saturation de l'espace a fait naître une situation de crise foncière qui s'aggrave de plus en plus. Cela a pour conséquences perceptibles :

- la surexploitation et l'amenuisement des terres cultivées, accompagnés de la diminution, voire de la disparition des jachères ;
- l'accroissement des superficies des terres mises en cultures au détriment des terres d'élevage et pastorales ;
- l'aggravation des conflits fonciers entre agriculteurs, et entre éleveurs et agriculteurs.

Comme on peut le constater sur la figure 3 ci-dessous la progression des superficies cultivées est évidente même si elle est irrégulière en raison des fluctuations des précipitations. Cette progression est en lien avec la croissance démographique.



**Figure N°3 :** Évolution de la population et des superficies (en ha) mises en cultures hivernales de 2000 à 2010

### **3.2.4. La préservation d'exploitations familiales viables et successions foncières**

L'accès à la terre dans les zones à grande couverture agricole représente aujourd'hui une difficulté majeure pour le jeune paysan. Cette difficulté, qui s'aggrave de plus en plus, sera certainement, au rythme actuel de la croissance démographique, une des principales sources de conflits ruraux. Les modes d'accès qui sont l'héritage ou le don ont fait en sorte que les champs de cultures des familles soient morcelés au fil du temps avec comme conséquences : la réduction de la taille des exploitations familiales qui selon les dernières études est de 0,5 ha dans la région de Maradi (exemple du terroir de Dan Saga et des terroirs de Gazaoua) ; le blocage des investissements technologiques favorisant l'intensification (cultures attelées ou motorisées). Ces exploitations familiales qui sont ainsi menacées sont pourtant celles qui offrent la plus importante partie de la production du pays, et fournissent le plus grand nombre d'emplois en milieu rural.

### **3.2.5. La détermination du statut des espaces avant les travaux de restauration ou de récupération, et critères d'accès à ces espaces après régénération.**

Dans le cadre de la lutte contre la désertification et aussi contre l'insécurité alimentaire, l'État, les ONG et plusieurs autres intervenants ont au cours des deux dernières décennies réalisé et continuent à réaliser, par voie de contrats, de nombreux aménagements sur l'espace (restauration et récupération des terres, ouvrages antiérosifs, aménagement des bassins versants, protection des massifs forestiers, seuils d'épandage...). Très souvent ces interventions sont faites sans

préciser le statut foncier des sites concernés ou sans en définir au préalable les règles de leur gestion et de leur utilisation après aménagement. Ainsi, en absence de ces dispositions préalables, on débouche dans beaucoup de cas à des violations des droits des propriétaires ou des autres exploitants et même à la remise en cause des réalisations sur ces espaces. C'est là des sources potentielles de conflits entre les communautés d'une part autour des ressources qui s'y développent et d'autre part entre les pouvoirs publics et les détenteurs des droits.

**Dans le cadre de leurs projets de développement, il y a donc nécessité pour l'État et les collectivités territoriales de faire de la clarification et de la fixation du statut d'un espace objet d'un aménagement, une condition préalable à l'exécution de cette opération.**

### **3.2.6. La pérennité des réalisations destinées à sécuriser les ressources partagées**

Les ressources partagées, qu'il s'agisse des espaces pastoraux, des massifs forestiers, des eaux de surface ou les nappes souterraines ont toujours été objet de mesures de protection et de sécurisation. En raison de leur caractère public qui les prédispose à une exploitation irrationnelle et incontrôlée, les ressources partagées, parce qu'elles sont aussi essentielles pour le développement rural, doivent être protégées. En dépit des prescriptions légales et réglementaires qui accordent des prérogatives aux autorités pour la préservation et la protection des ressources, on note une tendance nette à la remise en cause des mesures de sécurisation de certains espaces. Cela reflète un recul du pouvoir de l'État, sinon une démission des autorités administratives par rapport à l'application rigoureuse des textes, et constitue un réel sujet de préoccupation ; ce d'autant plus qu'on assiste assez souvent à des actes individuels et parfois collectifs à l'encontre des mesures de sécurisation.

L'occupation de forêts classées<sup>18</sup>, le lotissement pour habitation d'espaces réhabilités, l'accaparement d'espaces pastoraux, la remise en cause de matérialisation de couloirs de passage, l'occupation des berges des cours d'eau,... sont autant d'actes répréhensibles qui n'ont jamais fait l'objet de sanction.

<sup>18</sup> Selon les statistiques du Ministère en charge de l'Environnement, le Niger disposait de 90 forêts classées dont 71 forêts classées proprement dites et 16 gommerais classées dont la durée de classement (de 15 ans) est expirée. Aujourd'hui il n'existe que 87 puisque 3 ont été déclassées (Boumba dans le département de Boboïe – Région de Dosso, puis Karagu et Robodji du Département de Mainé Soroa – Région de Diffa). Dans les faits, la plupart de ces forêts sont squattées (cultures, propriétés privées, infrastructures publiques, etc.)

### **3.2.7. Le fonçage des puits privés en zone pastorale, et la validité de certaines prescriptions techniques**

---

En zone pastorale, l'abreuvement du bétail se fait au niveau des stations de pompage, des puits cimentés ou traditionnels, des puisards et des mares. L'accès à ces points d'eau pastoraux qui conditionne également l'accès aux pâturages constitue une problématique constante et source de tensions sociales en raison du nombre croissant des puits privés<sup>19</sup> d'accès limités ou à travers un contrat d'abreuvement. Cette situation de vente de l'eau et par contrecoup du pâturage est en contradiction avec les prescriptions du code rural et les pratiques coutumières. Le fonçage de puits privé a également suscité des revendications foncières basées sur l'occupation ancestrale ou terroir d'attache. Conséquemment, une course effrénée pour l'obtention d'autorisation de fonçage de puits s'est instaurée et a mis en conflits de compétences d'un côté la chefferie traditionnelle et de l'autre les autorités administratives et les institutions qu'elles dirigent, chacun voulant garder les prérogatives de cette autorisation.

Ainsi, la gestion des problèmes nés de l'octroi de ces autorisations constituent aujourd'hui, en raison des enjeux de contrôle de l'espace et de ses ressources, la principale activité de l'administration foncière dans les zones pastorales. Les normes et prescriptions techniques comme par exemple le respect du maillage des points d'eau sont de ce fait devenus difficiles d'application et suscitent des polémiques par rapport à leur validité.

## **3.3. Les nouveaux défis fonciers**

La gestion foncière au Niger est confrontée à des problèmes multiples, qui se posent en termes de défis à relever afin de réaliser les objectifs de sécurisation des producteurs et une gestion rationnelle et durable des ressources naturelles. En effet, la forte croissance démographique avec pour conséquence le besoin croissant de terres de production, et surtout la monétarisation de la terre poussent les populations à l'occupation des réserves foncières destinées à l'élevage ou à la foresterie. Cette situation impose des défis nouveaux.

### **3.3.1. La tendance à l'appropriation privative des espaces pastoraux et des terres vacantes**

---

Il s'agit de phénomènes récents, qui se développent en milieu rural comme dans les centres urbains et périurbains, et qui se caractérisent par la volonté de certaines

---

<sup>19</sup> Il peut s'agir de puits cimentés ou traditionnels

personnes à s'approprier des espaces et les mettre sous leur contrôle. Les raisons en sont multiples, mais les manifestations les plus fréquemment rencontrées sont :

**□ Accaparement formel des terres de pâturage**

C'est l'œuvre parfois, de certains grands propriétaires de bétail qui, sous une fausse interprétation du système de ranch, se font octroyer des superficies importantes dans les zones Nord du pays, sur les espaces de pâturage qu'ils font clôturer et surveiller par des gardiens souvent armés. La mission a relevé des cas dans le département d'Abalak (Abalak et Tanatahamo) dans la région de Tahoua, ainsi que dans le département de Dosso une partie d'un massif forestier est vendu par un prétendu propriétaire coutumier avec la complicité du Chef de village et à Gaya où une partie de la brousse fraîchement défrichée (au PK 10.) est présentée comme un domaine de chefferie, et vendue « à tour de bras » à des commerçants et cadres fortunés.

Mais il s'agit de phénomènes qu'on rencontre un peu partout à travers le pays. L'obtention de ces espaces se fait par voie de concession rurale peu ou pas du tout régulière, ou par le biais d'actes complaisants de détention coutumière ou de vente, établis par des chefs coutumiers ou des COFO sans aucun contrôle. Les titres de concession rurale sont délivrés sans respect des procédures établies (Ordonnance N°059-113), et délivrés souvent par des autorités non compétentes dans la matière et en dépit des avis défavorables émis par la COFO. Il est urgent de contenir ces velléités d'accaparement en instruisant les autorités locales à ne pas autoriser ces types d'occupations, et en annulant tous les titres irrégulièrement établis.

**□ -Contrôle du pâturage à travers les points d'eaux privés, phénomène de puits-boutiques**

L'appropriation des espaces pastoraux se fait aussi par le biais du fonçage de puits dans ces zones. Fort du dicton « qui a l'eau, contrôle le pâturage », de plus en plus de nantis, propriétaires de grands troupeaux, sollicitent l'autorisation du fonçage de puits privés dans les zones nomades. Des cas sont évoqués dans la commune de Ingall dans la région d'Agadez, et à Abalak dans la région de Tahoua. Un cas particulier a été rapporté à Bogotan dans le département d'Abalak où une personne contrôlerait 3 000 ha en ayant foré un point d'eau en 2011, en excluant les troupeaux des autres éleveurs. Les populations ont dénoncé cette pratique avec saisine des autorités compétentes jusqu'au niveau régional.

La gestion de ces puits révèle que leurs détenteurs exercent une prééminence sur les autres pasteurs, et souvent leur imposent des sujétions comme le paiement du prix de l'eau ou des tours d'abreuvement non satisfaisants pour les utilisateurs.

De cette situation, on tire la conclusion que certains utilisent la législation sur le régime de l'eau (qui permet le fonçage des puits privés) pour s'enrichir, ou au moins pour exercer un contrôle sur l'élevage transhumant dans la zone. Doit-on alors continuer à accorder de telles prérogatives à des personnes privées au détriment de la grande masse des utilisateurs ?

#### **Utilisation déguisée d'opérations de restauration et de conservation du sol et des eaux**

Il s'agit d'une autre forme d'accaparement de la terre par le biais de certains aménagements ruraux. En effet de plus en plus les services de l'environnement et les autorités permettent aux ONG et projets à conduire des activités de restauration et de la conservation des eaux et du sol, à travers des actions antiérosives aux fins de récupération des terres ; au cours desquelles des mises en défens sont instituées sur certains espaces. Certaines personnes (des autorités, comme des leaders d'opinion) qui gravitent autour de ces ONG et projets, utilisent ces mises à défens à des fins personnelles en s'appropriant purement et simplement ces espaces protégés ; faisant croire aux populations que l'activité a été conduite à leur demande, et qu'elles en sont propriétaires.

Faute de suivi rigoureux des services techniques, et en l'absence des projets qui sont à leur terme, de tels agissements compromettent les droits fonciers des populations. Certes l'aménagement des terres dégradées à des fins pastorales est permis, mais cela ne doit pas être exclusif des autres utilisateurs des ressources naturelles générées.

#### **Les lotissements périurbains et ruraux par la parcellisation des terrains vacants et périphériques aux grandes villes**

Profitant de l'institution du lotissement privé par la réforme de 1999, les « promoteurs immobiliers » et autres détenteurs des droits coutumiers supposés se sont répandus sur les espaces non lotis se trouvant en périphérie des grandes villes. En dehors de tout plan de lotissement régulièrement planifié par l'Administration compétente, des terres agricoles, plateaux et massifs forestiers sont rasés et transformés en parcelles d'habitation, autour desquelles se déroulent toutes sortes de spéculations et de surenchères foncières. L'un des inconvénients majeurs de ces opérations, c'est qu'elles privent les villes de toute réserve foncière organisée, et l'activité de production d'un potentiel de terre utilisable avant que « la ville véritable ne conquière ses droits ». Cette situation est souvent encouragée par l'envie des jeunes communes rurales, se trouvant aux alentours des grandes villes, de se procurer leurs propres moyens de fonctionnement en bradant les maigres ressources non fongibles qui leur restent encore, compromettant ainsi leur devenir.

Il faut préciser que ces opérations sont à la limite de la légalité, puisque les droits coutumiers prétendus sur ces espaces ne sont pas véritablement prouvés et assis à la suite d'une enquête sérieuse et contradictoire. Du reste, ces opérations se font assez souvent sur fond de controverses ou de contestation de la part d'autres propriétaires coutumiers ou des cohéritiers. Il s'agit d'un réel problème d'ordre politique, social et économique, que les autorités doivent prendre à bras le corps, surtout si l'on sait que certains de ces espaces ont fait l'objet d'aménagements ou

d'interventions publiques. Il s'agit donc de biens du domaine public de l'État, par nature « inaliénables, imprescriptibles et insaisissables ».

### **3.3.2. La délimitation terre urbaine et terre rurale, et la protection des terres agricoles et pastorales face à l'urbanisation**

---

Selon l'Ordonnance 59-113, les concessions rurales sont celles qui sont situées à 3 kilomètres des périmètres urbains lotis. Aujourd'hui, les relations fonctionnelles entre les centres urbains et les espaces environnants sont si imbriquées qu'il est difficile de distinguer le rural de l'urbain dans une zone de trois kilomètres. De ce fait il faut bien admettre qu'il n'existe pas de frontière bien délimitée entre l'espace rural et l'espace urbain, ni de définition légale qui distingue avec précision les deux types de terres. L'absence de distinction et le manque d'outils appropriés pour conduire un bon arbitrage entre ces espaces, conduisent à la réalisation d'activités qui préjudicent très souvent à l'espace rural. Cette situation pose des défis aux autorités et aux politiques publiques en charge de ces questions.

#### **✓ Les grandes agglomérations et leurs hinterlands**

Les espaces limitrophes des grandes villes (Niamey, Zinder et Maradi), qu'ils relèvent de ces entités ou d'autres collectivités territoriales sont soumis à la pression des besoins de ces villes en terre d'habitation. Cela a pour conséquence des lotissements qui s'épandent sur les espaces des communes périphériques, quelle que soit l'affectation ou la vocation de ces terres. Ainsi des terres de culture, comme de pâturage sont perdues par les populations, les bois et les réserves foncières qui servent de poumon d'oxygène aux villes sont détruits à la faveur des constructions en béton.

Cela est particulièrement le cas de la ville de Niamey avec les communes de Karma, Hamdallaye, Liboré et Bitinkodji ; où leurs espaces sont accaparés par des lotissements initiés et pilotés à partir de Niamey avec la bienveillance des différentes administrations foncières de l'État. Même si les autorités municipales de ces communes offrent une couverture légale à ces opérations, ni elles, ni leurs populations n'en sont pas souvent les promotrices, moins encore les bénéficiaires ; elles subiront plutôt à court terme les méfaits de ces pertes de terre de production et donc de moyens de subsistance, et surtout en se précipitant dans une urbanisation à laquelle elles ne sont pas préparées. Il s'agit là de préoccupation à prendre en compte par le Code Rural.

#### **✓ Le développement de carrières au sein et autour des villes, en milieu rural et le long des axes routiers**

A la suite de la croissance démographique, le développement des centres urbains, de l'habitat et des infrastructures, l'on assiste à une expansion progressive et incontrôlée de carrières de matériaux tant au sein et autour des villes et qu'en milieu

rural, le long des axes routiers. La connaissance, la situation et la gestion de ces carrières ne semblent être maîtrisées ni par l'Etat, ni par les CT alors qu'il existe une réglementation en la matière.

Le décret 70-03/MTT/T/M/U du 8 janvier 1970 fixe les règles administratives auxquelles sont soumises les exploitations de carrière<sup>20</sup> L'arrêté n°12/MMH du 8 janvier 176 fixe les règles de sécurité et d'hygiène auxquelles sont soumises les exploitations de carrières et mines souterraines autres que celles de combustibles de minéraux solides et les mines d'hydrocarbure exploitées par sondage ainsi que leurs dépendances<sup>21</sup>. Les dispositions de ces deux textes, très importants dans la GF/GRN, semblent malheureusement méconnues des principaux acteurs intervenant en matière foncière alors même que du fait de l'urbanisation accélérée, les prélèvements de matériaux de construction mettent en péril les terres rurales. Plus grave, du fait que les carrières, de type industriel, utilisent des explosifs avec des impacts notoires sur l'environnement, les habitations situées à proximité et les populations vivant non loin des carrières subissent des dommages et des nuisances considérables.

En terme de défi, il est évident que la multiplication de ces carrières artisanales et industrielles se traduira par des risques plus importants de dégradation des terres (érosions, ravines), des routes et autres voies d'accès (pistes, couloirs de passage), ainsi que de l'environnement et de l'assainissement (stagnation d'eaux polluées et infestées de vecteurs de maladies).

#### **□ Les limites des compétences des autorités municipales en matière de lotissement des terres agricoles et pastorales**

La question du lotissement des espaces ruraux, pose des interrogations sur les règles d'urbanisme appliquées par la commune rurale. En effet, les textes sur la décentralisation ne fournissent pas de spécification entre les concepts de commune urbaine et commune rurale, si ce n'est à travers le nombre de populations. Si l'on considère le faible niveau du maillage des outils d'aménagement, ou de détermination de la vocation des espaces (SAT ou SAF) ; on conclut à une problématique quant aux compétences des maires à entreprendre des lotissements.

Peut-on établir un cadastre urbain au niveau d'une commune rurale ? Au regard de leur vocation à garantir la poursuite des activités rurales de développement, et à stabiliser les populations en leur offrant les conditions de leur établissement suivant le mode de vie qu'elles se sont choisies ; les communes rurales, peuvent-elles de façon inconsidérée construire des lotissements sur les espaces affectés aux activités rurales de production pour les populations ? Ces interrogations ont toutes autant une dimension légale qu'éthique pour les élus qui président aux destinées de ces populations.

---

<sup>20</sup> JORN n°3 du 1<sup>er</sup> Février 1970.

<sup>21</sup> JORN n°2 du 15 Janvier 1976

L'État, en particulier la tutelle des collectivités et les autorités de l'urbanisme doivent combler ce vide juridique, en précisant les compétences des communes rurales en matière de lotissement. Dans le même sens, des outils d'aménagement doivent déterminer les vocations des espaces et prévoir des mesures pour faire respecter par quiconque leurs prescriptions.

### **3.3.3. L'exploitation minière et la préservation des activités agricoles, pastorales et halieutiques**

---

La zone pastorale déjà menacée par la désertification et la pression de plus en plus grande des cultures pluviales et irriguées au niveau des bas-fonds connaît, ces dernières années, une nouvelle menace portée par l'exploration et l'exploitation minières. Les écosystèmes pastoraux qui constituent cette zone et qui sont connues pour leur fragilité sont ainsi soumis à des pressions nouvelles comportant des impacts environnementaux sur toutes les ressources hydrauliques, agro-sylvopastorales et halieutiques.

La menace est d'autant plus préoccupante que ces impacts n'ont jamais fait l'objet d'analyse profonde permettant d'apprécier à moyen et long termes le devenir de ces écosystèmes. En attendant, de l'avis des populations de ces zones, les exploitations minières causent déjà d'énormes problèmes d'accès à l'eau et aux pâturages et entravent la mobilité du cheptel.

Demandeuse d'espaces et consommatrice d'eau pour le traitement des minerais, l'industrie extractive, particulièrement les exploitations à ciel ouvert, est déjà indexée comme cause du tarissement des forages et sources salines dans l'Irhazer. Les études d'impacts socio-économiques et environnementaux réalisées au moment de l'attribution des permis d'explorer ou d'exploiter débouchent généralement sur des cahiers des charges, qui selon toujours les populations rencontrées, ne sont jamais mis en œuvre. En particulier, les études d'évaluation d'impact environnemental et social examinent très rarement en profondeur les questions foncières.

La question de la compatibilité entre les industries extractives et l'élevage dans certaines zones à vocation essentiellement pastorale se pose avec acuité, surtout que pour l'instant aucune réparation des dommages environnementaux et socio-économiques n'est mise en œuvre.

### **3.3.4. L'avancée du front agricole au Nord et l'application de la loi sur la limite Nord des cultures**

---

L'adoption de la loi n°61-05 du 26 Mai 1961 fixant une limite nord des cultures avait pour objectif principal de préserver la mobilité pastorale et la sécurisation des réserves fourragères pour l'épanouissement de l'élevage. Elle interdit les cultures en

zone pastorale. Aujourd’hui avec le phénomène de sédentarisation progressive des nomades, dont certains sont victimes de paupérisation, l’on assiste à l’aménagement des champs en pleine zone pastorale. A leur suite, des populations du sud sont remontées au nord à la recherche de terres de cultures. Les cultures ont franchi la ligne du front de Abala (Filingué) à N’Guigmi. Dans le département d’Ingall, la menace vient du département frontalier de Dakoro dans la région de Maradi. Dans la région de Tahoua les champs ont franchi la commune de Tamaya alors que la limite Nord des cultures passe au Sud de Tabalak. D’aucuns, à Abalak comme à Diffa, pensent qu’il faut repousser la limite Nord de culture au-delà de son tracé actuel, voire l’abolir.

En maintenant la limite nord des cultures en 2010 sans se donner les capacités de la faire appliquer et respecter, l’Ordonnance relative au pastoralisme n’apporte aucune solution aux diverses préoccupations suscitées par cette mesure ; alors que la majorité des, acteurs reconnaissent l’importance de cette zone comme réserves foncières stratégiques du pays.

### **3.3.5. L’autorisation de nouveaux défrichements et les marchés ruraux de bois**

L’attribution ou la conquête de nouvelles terres à des fins agricoles constitue l’une des problématiques importantes de la vie des populations, surtout dans les zones soumises à une forte pression démographique et dans celles où les sols sont usés. L’accès à de nouvelles terres peut intervenir selon plusieurs modalités. Dans tous les cas il continue à se faire selon les us et coutumes des populations, qui sont très diverses d’une région à l’autre. Il se fait par exemple à travers des autorisations « verbales » des chefs coutumiers dépositaires des pratiques coutumières en matière de gestion des terres vacantes.

La pratique est de règle dans tout le pays kanouri où les « Boulama » (chefs de villages) et les chefs de secteurs officient en la matière au nom des chefs de canton en procédant chaque année à la redistribution des terres de culture ou des secteurs de pêche aux requérants. La procédure est également courante dans les cuvettes du Manga où chefs traditionnels et propriétaires terriens ou exploitants-loueurs affectent salines et terres de cultures selon des modalités diverses aux candidats à l’exploitation du sol. Il faut rappeler que la loi n°62-07 du 12 Mars 1962, supprime les priviléges acquis sur les terrains de chefferie<sup>22</sup> alors que le Code Rural stipule en son article 9 que la propriété coutumière, résulte entre autres de « l’attribution à titre définitif de la terre à une personne par l’autorité coutumière compétente ».

Les autorités coutumières prennent prétexte de cette disposition du Code Rural pour accorder des autorisations irrégulières de défrichement. En dehors des autorités

<sup>22</sup> Art. 1<sup>er</sup> Est considéré comme terrain de chefferie « le terrain attaché, non pas à la personne du chef, mais à ses fonctions, et qui se transmet d’un titulaire de la chefferie à son successeur ». Art. 2 « Ces terrains deviennent la propriété de ceux qui les cultivent. Pour ces terrains actuellement vacants, les chefs de circonscription sont habilités à les attribuer à ceux qui en feront la demande. Les terrains acquis les conditions ci-dessus ne peuvent être aliénés à un titre quelconque, ni même loués ».

coutumières, les services de l'Environnement et souvent même les autorités administratives octroient des autorisations de défrichement de nouvelles terres sur des espaces forestiers et/ou des terres vacantes.

Ces espaces forestiers, déjà squattés par les riverains, connaissent aussi un déboisement croissant lié, entre autres, aux déviances des marchés ruraux de bois dont les activités tendent par ailleurs à déstructurer les écosystèmes.

En résumé, au sujet des enjeux et des défis fonciers, les analyses révèlent des faiblesses et des menaces qui incitent à rechercher des pistes d'amélioration pour l'avenir: *connaissance limitée voire méconnaissance par l'Etat et les CT de leurs domaines fonciers et ressources naturelles, et absence de programme pour réaliser leur inventaire; multiplication d'exploitations agricoles familiales de petite taille, non-viables au plan économique; absence de fixation préalable des statuts fonciers des espaces et des ressources avant leur aménagement ou leur mise en valeur par la puissance publique (Etat, CT, PTF...); problème de pérennisation des mesures, outils et investissements de sécurisation (limites repoussées, balises brisées, autres actes de vandalisme); création et problématique de gestion des points d'eau privés (zone pastorale, espaces partagés, réserves foncières de l'Etat); faible maillage de la couverture en point d'eaux, notamment au niveau des espaces pastoraux à fort potentiel de pâturage ; appropriation privative et accaparement des espaces pastoraux et des terres dites vacantes contrairement aux lois et règlements; détournement; tendance ces dernières années, de transformation en lotissements, des terres rurales et périurbaines productives, et même des espaces aménagés par l'Etat (restaurés ou en restauration); cohabitation conflictuelle et d'impacts écologiques potentiellement dangereux entre les exploitations minières et les activités agro-sylvopastorales ou halieutiques des résidents ; avancée du front agricole au-delà de la limite légale nord des cultures et accroissement des espaces cultivés au sein de cette zone pastorale suite à la sédentarisation croissante des éleveurs pasteurs; autorisation de nouveaux défrichements par certains responsables de l'Etat en violation de la loi (autorités administratives et coutumières, responsables des services techniques).*

## 4. PROPOSITIONS, ORIENTATIONS ET RECOMMANDATIONS

### 4.1. Propositions de mesures pour pallier les difficultés relevées.

Les résultats de l'étude montrent que les dispositifs juridiques et institutionnels du code rural ont été testés sur 20 ans et peuvent être en majorité considérés valables. Ils mettent aussi en évidence la nécessité de revisiter certaines dispositions juridiques et institutionnelles, des mesures et des outils qui se sont avérés les moins opérationnels.

*La politique foncière incitative* prônée comme vision demeure valable mais, au regard des enjeux et défis nouveaux, elle gagnerait à être revue. C'est pourquoi l'étude, en démontrant que l'élaboration d'une politique foncière rurale demeure un défi inachevé, propose la construction d'une nouvelle politique foncière rurale à moyen terme (4 ans) et à long terme réaliser les conditions de mise en place d'une réelle gouvernance foncière pour le pays. A cette fin sont formulées les propositions qui suivent.

#### 4.1.1. Propositions au plan juridique

Une relecture comparée des POCR et du corpus de textes contribuant à la construction du Code Rural devra être conduite à travers les mêmes procédés et démarches qui ont présidé à l'élaboration desdits POCR. Cette révision aura pour principaux objectifs :

- ✓ La définition, à travers une loi organique, des principes fondamentaux de construction d'un Code Rural qui réponde aux normes admises afin de rétablir la conformité des concepts, des dispositions et des procédures d'un Code.
- ✓ L'institution au rang des principes fondamentaux, dans le processus de construction du code, de toutes mesures nécessaires pour rendre obligatoire l'intégration et la coordination entre le Code Rural et les autres textes touchant ses domaines d'intervention.
- ✓ La création de cadres permanents d'harmonisation, de mise en cohérence et de coordination des textes relatifs au foncier, et en priorité: **créer et rendre fonctionnel** un cadre permanent pour **l'examen de cohérence des textes des politiques publiques** concernant la terre ou portant des aspects relatifs au foncier ; créer et rendre fonctionnel un cadre commun de révision du Code Rural et du Code Général des Collectivités Territoriales permettant, d'assurer

la cohérence des deux codes, et de leurs textes subséquents (lois, textes réglementaires) pour toutes les dispositions majeures handicapant la mise en œuvre de l'un ou l'autre code (relations entre SPR et Conseil Régional et Gouvernorat en matière foncière).

- ✓ L'intégration au Code Rural d'une disposition prescriptive contraignante imposant dans un délai précis, le passage du titre de propriété d'immeuble en milieu rural à un titre immatriculé inscrit au cadastre national conformément à l'orientation fixée par les PDDR<sup>23</sup>.
- ✓ La clarification juridique sans équivoque de la place des institutions coutumières dans le code rural et sa mise en œuvre, et en particulier leur rôle dans les procédures : prévention, conciliation et règlement de litiges ; établissement d'actes de transaction foncière, délivrance d'attestations ou titres de propriété en milieu rural.
- ✓ La clarification juridique sans équivoque des relations entre le Code Rural, l'urbanisme, le cadastre et l'aménagement du territoire, afin de garantir la cohérence entre, d'une part le régime du foncier rural et d'autre part, le régime foncier urbain. L'introduction dans les principes d'élaboration du code rural, de l'obligation d'énoncer clairement l'abrogation des textes antérieurs (partiellement ou entièrement abrogés), pour réduire les difficultés d'interprétation et d'application.
- ✓ Procéder à la révision des POCR et l'élaboration de ses textes réglementaires d'application et les autres textes constitutifs du Code Rural : il s'agit de **réviser les POCR et les textes subséquents** afin d'aboutir à un Code Rural reconstruit, et susceptible de jouer pleinement son rôle d'instrument de base de la gestion du foncier rural;.
- ✓ L'Etat du Niger doit se résoudre, si vraiment il fait du problème foncier une de ses préoccupations majeures: soit, mettre des ressources financières et des moyens conséquents pour le fonctionnement des SP et des COFO; soit, créer un cadre légal permettant l'autofinancement de la mise en œuvre du Code Rural.

#### **4.1.2. Propositions au plan institutionnel**

---

Les propositions de mesures pour apporter des réponses aux insuffisances constatées, au plan institutionnel, portent majoritairement sur les questions d'ancrage institutionnel, d'organisation et de fonctionnement des structures déconcentrées du Code Rural (SP et COFO).

En général les propositions recueillies sur le terrain se basaient sur plusieurs préoccupations qu'on pourrait regrouper comme suit :

- ✓ Le Code Rural s'est avéré une initiative louable et utile. Il serait intéressant de le consolider et d'améliorer sa mise en œuvre, tant au niveau national qu'à l'échelon des régions.

---

<sup>23</sup> Ord. 92-30 visant à «généraliser la pratique d'un cadastrage simple et de l'archivage des droits fonciers».

- ✓ Toute réflexion sur l'ancrage du code rural devra tenir compte de la transversalité de ses activités par rapport aux autres secteurs du développement rural, d'où la nécessité de l'élever à un rang susceptible de faciliter le dialogue avec tous les ministères concernés en vue d'asseoir une politique foncière rurale.
- ✓ L'ancrage institutionnel du code rural, quel qu'il en soit, ne serait pas suffisant s'il n'est pas le fait d'une volonté politique forte suivie et d'un engagement de coordination stratégique par les autorités pour piloter cet instrument de politique foncière rurale au service de la gestion des ressources naturelles.
- ✓ Le relâchement institutionnel et le manque de directives hiérarchiques du niveau national se traduisant par l'absence de tutelle, d'encadrement, de contrôle, de supervision et suivi-évaluation des activités des COFO. Cela porte préjudice au bon fonctionnement de ces structures collégiales de gestion foncière locale, avec une tendance prononcée de l'accaparement de leur rôle par les Secrétariats Permanents aux différents niveaux,
- ✓ Mettre en place un cadre de travail pour la révision des POOCR et l'élaboration de ses textes réglementaires d'application et les autres textes constitutifs du Code Rural.
- ✓ Au niveau de l'Assemblée Nationale, il serait appréciable que cette institution dispose, au sein d'une de ses commissions, d'un organe chargé du suivi de la mise en œuvre effective des lois adoptées, conformément à sa mission de contrôle de l'action gouvernementale. En matière foncière, l'Assemblée veillera que les projets et propositions de lois soumis à son appréciation fassent l'objet de décrets d'application dans un délai fixé dans le court terme, de façon à garantir l'effectivité de l'application des textes et à prévenir certains actes qui compromettent les objectifs des réformes législatives. Une fois ce principe validé, l'Assemblée se donnera les moyens d'assurer le contrôle effectif de la mise en œuvre des lois adoptées en matière foncière, et interpeller le gouvernement en cas d'insuffisance constatée.

- **Propositions au niveau des institutions nationales du code rural.**

Les propositions que nous formulons visent une meilleure prise en compte des domaines d'intervention et des critères mis en avant par le Code Rural depuis 20 ans pour assurer sa mission et l'atteinte de ses objectifs.

Dans cette optique, l'ancrage des institutions du code rural devra tenir compte :

- a) d'une part, des domaines d'intervention du code rural : i) la gestion foncière et l'aménagement foncier ; ii) la sécurité foncière ; iii) la gestion durable des ressources naturelles ; iv) la prévention des conflits ; v) l'élaboration du code rural.
- b) et d'autre part les critères relatifs à la mise en œuvre du code rural: 1) un portage institutionnel et stratégique fort; 2) la transversalité à tous les niveaux par rapport à la gestion du foncier et des ressources naturelles (vis-à-vis des

structures du secteur du développement rural, administrations foncières, structures de gestion des conflits) ; 3) la collégialité et l'implication de tous les acteurs concernés par la gestion du foncier (administration, élus, producteurs ruraux, chefs traditionnels) ; 4) la contribution à l'élaboration des textes sectoriels concernés ; 5) la gestion de proximité du foncier ; 6) l'efficacité dans la mise en œuvre ; 7) le financement à la hauteur des besoins, des enjeux et de l'autonomie financière ; 8) la nécessité d'une politique foncière rurale liée à une politique foncière globale (comprenant un volet foncier rural et un volet foncier urbain).

C'est en fonction d'une meilleure maîtrise de ces domaines et de la prise en compte de ces critères que l'on peut évaluer, en termes d'avantages et inconvénients les solutions d'ancrage avancées.

**Tableau n°2. Analyse des possibilités d'ancrage**

Ancrage et contenu	Avantages	Inconvénients
1. Créer le CNCR auprès du Cabinet du Premier Ministre ou du Cabinet de la Présidence, et y rattacher le SPCR.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- portage politique et stratégique fort</li> <li>- possibilité de financements</li> <li>- sécurisation renforcée</li> <li>- mobilisation facilitée du CNCR.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- être noyé dans les autres institutions ;</li> <li>- disparaître avec les changements des régimes</li> <li>- politisation de l'instrument code rural</li> <li>- la gestion de proximité peut s'avérer difficile</li> </ul>
2. Créer une Haute Autorité ou Haut-Commissariat (HC) chargé de la politique foncière rurale et/ou structure autonome en charge du CR, dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière avec tutelle administrative.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autonomie financière</li> <li>- Efficacité dans la mise en œuvre,</li> <li>- Recul par rapport à certains intérêts pour une administration de mission qu'est un HC, et pour l'élaboration ou révision sans parti pris et plus juste de textes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risques pour la sécurisation foncière des petits producteurs paysans ;</li> <li>- Disparition de l'aspect sécurisation alternative des espaces et ressources partagés ;</li> <li>- Peut favoriser l'accaparement des terres</li> <li>- Faire accepter la structure par les acteurs</li> <li>- Élaboration des textes peut s'avérer difficile</li> </ul>
3. Ériger le Code rural au rang de Ministère (chargé des affaires foncières et du domaine public).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Portage fort pour une politique foncière</li> <li>- Facilités mobilisation de financements</li> <li>- Facilité d'élaboration des textes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Foncier rural risque d'être relégué au 2<sup>ème</sup> rang, face à la position dominante du foncier urbain</li> <li>- Risques de conflits de gestion du périurbain</li> <li>-risques de conflits de compétences avec les autres administrations foncières</li> </ul>
4. Maintenir l'ancrage actuel en le rehaussant en autorité et pouvoirs, renforcer et améliorer les dispositifs actuels du code rural.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Dispositif code rural est déjà connu sur le plan national et international ;</li> <li>-Accessibilité de la sécurisation à tous les acteurs notamment, aux producteurs pauvres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Problème permanent de financement</li> <li>- Légèreté de la sécurisation</li> <li>- Dépendance vis-à-vis de l'Etat et des PTF</li> <li>- Risques de perte des acquis du CR par manque d'appuis techniques et financiers suffisants.</li> <li>-Persistance de l'immobilisme actuel</li> </ul>

L'analyse précédente montre que l'ancrage au Cabinet du Premier Ministre ou de la Présidence comporte autant de risques que de chances de portage stratégique. Les autres solutions comportent ensemble plus de menaces et défis. Cependant, la gestation d'une politique foncière demande une tutelle incubatrice. Le portage politique et stratégique de la politique foncière rurale par une des plus hautes autorités servira de cadre d'incubation dans une première phase. Une des solutions à la léthargie des structures du Code Rural, se trouverait pour un grand nombre d'acteurs, dans le rehaussement du niveau d'ancrage institutionnel du Code Rural. C'est une opportunité pour obliger tous les Ministères qui initient des textes sectoriels ou multisectoriels, en lien avec le foncier et la GRN, de se référer aux POCR. De préférence au sein de la Présidence, cadre d'incubation pour instituer une gouvernance foncière et promouvoir une politique foncière de l'Etat, un Secrétariat

d'État, mieux, un Haut-commissariat, responsable direct du Code Rural, aura la charge d'assurer une gestation plus sécurisée du cadre de la politique foncière rurale. Une fois que les documents portant la politique foncière rurale auront été approuvés, dans le court et/ou moyen terme, un Ministère devrait prendre la relève pour assurer sa mise en œuvre pérenne, avec la charge supplémentaire de conduire, sous le même portefeuille les autres administrations foncières et de bâtir la politique foncière globale de l'Etat du Niger. Dans cette optique attendue, le Ministre en charge de la politique foncière de l'État agira comme le seul et unique administrateur ordonnateur du capital-foncier du pays.

La mission du Secrétariat d'État ou Haut-Commissariat, sera de définir, en accord avec le gouvernement, un cadre stratégique d'élaboration et de mise en œuvre de la politique foncière rurale dont les principes procéderont des grandes Orientations de Politique Générale du Gouvernement, et s'articuleront aux principales politiques directrices du développement économique et social, en cours d'exécution ou d'élaboration.

En résumé, il est proposé que le Gouvernement prenne en considération la nécessité de **réformer le cadre de la gouvernance foncière** (Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière, Banque Mondiale -2012), **l'ancrage institutionnel** des structures nationales de pilotage du Code Rural et compléter ce dispositif par un **centre de formation spécialisé** en GF/GRN (plus de 15 000 agents à former à terme – agents SP, COFO et autres institutions) qui fera plus loin l'objet d'une proposition spécifique.

En s'inscrivant dans ce cadre, l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de politique foncière rurale visera aussi la réforme du code rural en privilégiant les axes suivants:

- ✓ **l'appui institutionnel**, en vue de renforcer le pilotage de la politique foncière rurale ; et l'opérationnalité des structures de mise en œuvre du code rural ;
- ✓ **le renforcement du dispositif juridique** de la politique foncière rurale par la réforme des dispositions des textes constituant le corpus du code rural, et par la conception d'instruments complémentaires au Code Rural(dispositif de régulation du marché foncier, instruments financiers et fiscaux contre la théaurisation foncière et la création d'empires fonciers, un observatoire du foncier animé et géré par les OSC);
- ✓ **la consolidation et l'amélioration des acquis** : procédures, outils, moyens et activités de sécurisation foncière impliquant les services techniques professionnels;
- ✓ **le renforcement des capacités** des organisations et des acteurs du monde rural, ainsi que des instruments utiles à l'appui technique et au financement de la politique foncière rurale.
- L'ancrage au Cabinet du Premier Ministre ou de la Présidence qui semble être la plus rationnelle des solutions est proposé comme colonne vertébrale du projet de

feuille de route pour l'élaboration d'une politique foncière rurale de l'État. C'est dans ce sens que le cadre institutionnel suivant est proposé. Propositions de cadre institutionnel des structures régionales et locales du code rural

Dans le souci d'améliorer le fonctionnement des institutions, et de renforcer leurs capacités à offrir un service de qualité aux populations en matière de sécurisation de leurs droits et d'une gestion rationnelle et durable des ressources naturelles, les propositions ci-après sont formulées.

- 1) Améliorer les mesures et outils opérationnels d'organisation et de travail des structures du Code Rural (SP, COFO), en particulier ceux concernant les COFOB (installation, renforcement de capacités, conduite des activités de sécurisation).
- 2) Rappeler de manière formelle que les SP et les COFO s'inscrivent dans le cadre de la déconcentration. A ce titre, ils assurent le service public que l'État leur délègue dans le cadre de la mise en œuvre du Code Rural. Ils sont placés sous l'autorité du Gouverneur, du Préfet, du Maire et chefs coutumiers représentants de l'État.
- 3) Envisager l'élaboration d'un texte réglementaire fixant de façon précise la hiérarchie entre les structures du Code Rural pour les actes et les activités de sécurisation foncière et d'administration foncière.
- 4) Engager au niveau des COFOB, une réflexion pour améliorer leur composition et leur fonctionnement. La réflexion concernera, entre autres, la fonction du président de la COFOB exercée par le chef de village et la compétence de délivrance de certains actes définitifs de transaction foncière (détention coutumière, don, vente). En effet, de nombreux acteurs s'interrogent sur la pertinence du choix du Chef de village comme Président de la COFOB, en raison des possibilités de conflits d'intérêts qu'il comporte.
- 5) En attendant, des instructions précises doivent être données, clarifiant la procédure et les règles de compétences en matière de délivrance des attestations de détention coutumière pour lesquels les signataires se sont illégalement multipliés.
- 6) Mettre au niveau des COFOCOM, un accent particulier sur le renforcement des capacités, et en premier au niveau des COFOCOM des chefs-lieux des départements où l'emprise de la COFOCOM rend difficile le fonctionnement de ces structures foncières communales. Les conseils communaux, en attendant d'autres mécanismes de financement, doivent voter une ligne budgétaire pour assurer le fonctionnement de la COFOCOM.
- 7) Accélérer « l'élaboration du SAF », conformément à l'un des résultats visés par le projet « Appui aux réformes foncières **pour les productions** » (**PIP 11, Projet 3 de l'I3N**). **Dans ce cadre**, faire en sorte qu'au niveau des SPR et des

structures départementales du Code Rural, que la majorité de leurs interventions se concentre sur la réalisation du SAF, la tenue régulière du Dossier Rural ainsi que les activités d'encadrement, de contrôle, de suivi et évaluation de la mise en valeur des ressources naturelles.

- 8) Approfondir les réflexions pour affiner la forme et le contenu du dossier rural, et décrire de manière formelle et détaillée les modalités de sa tenue avec indication du produit à réaliser. Ces réflexions doivent aussi permettre d'avoir un mécanisme d'archivage et de conservation des données ou documents constitutifs du dossier rural, ainsi que de leur consultation.
- 9) Créer et/ou renforcer un dispositif de suivi-évaluation à tous les échelons territoriaux des structures du Code Rural : le SPN au niveau national, le SPR, le SP/COFODEP et le SP/COFOCOM.

#### **4.1.3. Propositions au plan de la sécurisation foncière**

---

Par rapport à la sécurisation foncière, les principales propositions sont :

- 1) **Améliorer le dispositif de gestion foncière et les mesures de sécurisation foncière** pour tenir compte de la complexité croissante des problèmes et des enjeux fonciers actuels. Il s'agira d'assurer l'amélioration, le renforcement du dispositif de sécurisation foncière et la mise en cohérence des différents outils de sécurisation foncière pour tenir compte des nouvelles revendications autour des terres, des enjeux et défis fonciers actuels et futurs. Cette amélioration du dispositif doit privilégier les mesures de protection des droits individuels et collectifs, mais aussi du domaine public et privé de l'État et des collectivités territoriales contre les graves et diverses atteintes dont font l'objet ces ressources.
- 2) Mettre au centre du renforcement de la sécurisation foncière l'amélioration du cadre légal d'évaluation de l'impact social et environnemental. Au regard de la prise en compte insuffisante des aspects fonciers dans les expertises préalables à la réalisation d'investissements, des projets et programme ; les textes et les procédures doivent être revus pour rendre obligatoire l'enquête socio-foncière préalable visant à confirmer le statut foncier des terres concernées par ces interventions.
- 3) Définir un profil et un curricula des formations en GF/GRN, car la gestion actuelle des Secrétariats Permanents et des COFO souffre de l'absence d'une formation adéquate des SP et des agents recrutés sans critères statutaires. Il y a lieu de mettre en place une formation initiale diplômante pour les SP régionaux (8 SP et agents), départementaux (63 SP et agents), communaux (265 SP et agents) et de base (au moins 13 000 agents) au sein d'un centre professionnel existant ou à créer et qui servira à la formation continue et au renforcement des capacités de tous les acteurs de la GF/GRN. Au mieux, ce

centre pourrait être placé sous la responsabilité des instances de pilotage du Code Rural. En terme de faisabilité, et tenant compte de la prestance de la volonté politique à aboutir à la création de ce centre, il est suggéré au départ de produire et introduire des plans ou modules appropriés dans les curricula des Institutions de formation des cadres du développement rural et de l'administration existantes (IPDR, facultés, écoles ou départements d'agronomie, de géographie, ENAM, CF/GCT..) des aspects liés au foncier rural.

- 4) Engager un processus pour tenir un débat national sur la répartition des ressources et le transfert de compétence entre les collectivités régionales et les collectivités communales. Dans ce cadre, il sera nécessaire de matérialiser au préalable les limites des communes afin de faciliter l'identification des compétences sur les ressources et permettre aux communes d'asseoir une politique foncière locale.
- 5) Face à certains risques sociaux liés à la sécurisation foncière des producteurs ruraux, l'État devra procéder à l'arrêt immédiat des lotissements privés, voire publics (réalisés par divers acteurs), et mettre en place une Commission Nationale de Réflexion chargée d'améliorer les mesures législatives et réglementaires dans ce domaine. Entre autres mesures, il est urgent de statuer dans l'urgence sur certains lotissements en cours qui compromettent durablement les moyens d'existence des populations ou la poursuite des activités de production, et de limiter les surfaces destinées à être loties par les opérateurs privés
- 6) L'État et les communes devront conjuguer leurs efforts, avec l'appui des PTF pour renforcer les structures de gestion foncière du Code Rural que sont les COFO, en vue de leur octroyer plus de capacités pour des actions progressives de cadastrage et immatriculation des propriétés privées individuelles, des domaines de l'État et des CT, pour une sécurisation durable des ressources foncières et des ressources naturelles.

Rendre **cohérents**, et **standardiser** les **procédures**, les **techniques**, les **outils** et **les supports** d'établissement des actes de sécurisation foncière, pour tenir compte des nouvelles revendications autour des terres, des enjeux et défis fonciers actuels et futurs.

#### **4.1.4. Propositions sur les enjeux et défis**

---

**1. Les forêts classées disparues ou en danger de disparition (Zinder, Maradi, Diffa).** Dans le cadre de la mise en œuvre du Code Rural, organiser au niveau des régions, des départements et des communes, la promotion d'initiative de gestion communautaire des forêts sur le principe de la responsabilité des acteurs régionaux et locaux. Les projets de textes complémentaires d'application relatifs aux concessions rurales et aux contrats de cultures proposeront sur la base des expériences connues (Baban-Rafi, Takeita, Rôneraies de Gaya, etc.), des

conventions locales permettant une gestion socio-écologique intégrée de ces forêts en commençant par les zones les plus dégradées, en vue d'aménagements favorables à leur réhabilitation par les populations des villages environnants.

**2. les marchés ruraux de bois.** L'impact parfois négatif des marchés ruraux de bois sur l'environnement (Torodi, Guesselbodi, Kouré, Bougoum, N'guigmi etc.) suggèrent une revue de cette option pour freiner les coupes abusives du bois. Le Niger étant désormais un pays producteur du gaz, il est important que l'État facilite l'accès massif au gaz en faveur des populations urbaines et rurales partout où cela est possible dans le cadre des programmes/projets combinant les deux solutions énergétiques. Il s'agit à l'instar des opérations des « foyers de bois améliorés » de populariser l'utilisation du gaz par tous les ménages des villages, par la promotion de systèmes durables, efficaces, sécurisés et accessibles de cuisson par gaz.

**3. Les eaux de surface et le besoin croissant d'eau pour les populations et le cheptel.** Le Niger devrait s'investir dans un vaste programme d'accroissement des plans d'eaux de surface partout où cela est techniquement faisable dans le pays, par des grands travaux de génie rural (retenue, seuil d'épandage, surcreusement et élargissement de plans d'eau existants). Ainsi, tout DAO de construction de routes intégrera sur le parcours, la création de plans d'eau de surface aménagés pour être permanents. A cet effet, il sera nécessaire de réviser le code de l'eau pour créer une trame bleue le long des routes. Cette révision prendra également en compte le renforcement de la couverture en points d'eau villageois et pastoraux.

**4. La mise en culture des espaces pastoraux (aires de pâturage, couloirs de passage...).** La surveillance des espaces pastoraux balisés demande la mise en place de microprojets combinant le concept de contrôle citoyen et celui de la police rurale. Il permettra d'appuyer les populations locales concernées par ces investissements de protection des champs de culture et des espaces de pâturage à se mobiliser, avec le soutien des COFO pour assurer la défense citoyenne de leurs infrastructures économiques. Ce processus devra être assorti de la possibilité pour ces instances locales citoyennes d'ester en justice contre les infractions constatées.

**5. Stratégie de protection et de développement des fourrages (pailles et résidus agricoles).** Tout en prenant des mesures pour contrer l'exportation de fourrages (paille et résidus agricoles), l'État, les collectivités régionales et municipales devront lancer des initiatives, en rapport avec les différents services de l'environnement, de l'élevage, et des centres scientifiques. A cet effet, il y a lieu de chercher et de mettre en application les méthodes les plus économiques permettant le développement et la diversification des espèces fourragères dans les différentes localités et ce sans relâcher les efforts de lutte contre les plantes envahissantes et nuisibles (sur la base des résultats des expériences éprouvées).

**6. Renforcer les espaces de complémentarité entre agriculture et élevage.** Dans le cadre de l'appui au développement des exploitations agricoles familiales, inciter et aider les producteurs ruraux, individuellement ou par groupe organisé, à installer sur leurs terres, des fermes agricoles intégrées combinant l'agriculture, l'élevage d'animaux et volailles, ainsi qu'une production quantitative et qualitative de fourrages, tout en augmentant les capacités d'accès à l'eau (forages, puits, mares) au sein de ces exploitations à vocation intensive.

**7. Transhumance transfrontalière.** Encourager les projets de jumelage entre les communes et régions frontalières, partageant les mêmes espaces et ressources pastoraux, pour échanger sur les mesures à prendre pour favoriser la libre circulation des troupeaux d'animaux d'une frontière à l'autre dans le respect réciproque des lois et des conventions entre pays voisins.

**8. La vente des terres transfrontalières (Komadougou Yobé, Maradi, Tillabéri nord, etc.).** Créer un cadre de concertation périodique entre les instances de pilotage et de gestion Code Rural et celles de la Commission Nationale des Frontières afin de discuter et de prendre des mesures préventives en ce qui concerne les relations foncières frontalières (recensement et cartographie de toutes les communes transfrontalières en concertation entre autorités et populations locales frontalières).

**9. Accès de la femme au foncier.** Promouvoir, de façon accélérée, l'appui à la recapitalisation des femmes en particulier les femmes chefs de ménage, puis les accompagner à leur exploitation intensive pour améliorer la prise en charge de leurs foyers. Ce système d'accès des femmes à la terre devrait faire l'objet d'une inclusion dans tous les programmes, stratégies, et projets de développement, et assorti d'un indicateur pour évaluer la performance de cette mesure. A cet effet, prendre des mesures pour lutter contre les obstacles à l'accès des femmes à la terre.

**10. Foncier urbain et rural.** Des mesures réglementaires seront nécessaires pour interdire toute action foncière visant le lotissement, le cadastrage ou l'immatriculation d'une terre en dehors d'une délibération et d'un accord préalable du Conseil Municipal, même dans le cas d'une opération autorisée par l'autorité centrale.

**11. Récupération ou aménagement de terres par l'État et les CT ou les communautés sans définition de leur statut foncier et de leur vocation.** Compte tenu des revendications de plus en plus pressantes autour du foncier, il est recommandé dans le cadre du processus d'aménagement et de mise en valeur des terres par la puissance publique, que les services de l'Etat concernés engagent systématiquement une procédure de sécurisation foncière des terres concernées, notamment au moyen de titres fonciers appropriés.

**12. Connaissance et sécurisation du domaine public de l'État.** Dans le souci de mieux maîtriser son domaine foncier et d'en organiser la gestion, l'État devra conduire un inventaire exhaustif de tous les espaces et ressources foncières relevant de son domaine public ou susceptibles d'en faire partie. Des mesures de sécurisation devront accompagner cet inventaire.

**13. Les terres périurbaines, les terres de décrue, les bas-fonds, les salines, les cuvettes et oasis.** La gestion de toutes ces ressources partagées spécifiques doit être prise en charge par le Code Rural et la politique foncière rurale par la promotion des stratégies communautaires de gestion.

Dans le cadre de la mise en œuvre de ces propositions, et en termes de mesures spécifiques, il est proposé à l'Etat de:

*i) Améliorer la connaissance et la gestion terres rurales:*

- Faire **l'inventaire des terres**, des ressources et **espaces ruraux**, déterminer leurs **vocations actuelles et futures** et prendre les mesures nécessaires pour: limiter le fractionnement des exploitations familiales et les organiser pour la mise en place de fermes agricoles viables en vue d'intensifier la production ; améliorer et rendre durable les mesures, les outils et les moyens de sécurisation des espaces et ressources partagées.
- **Définir le statut foncier** et la **vocation des terres** avant tout aménagement les concernant par la puissance publique et établir les actes requis pour leur gestion et leur sécurisation.

*ii) Agir pour freiner et inverser les tendances à l'acquisition anarchique et au détournement de terres à grande échelle. A cet effet, introduire des instruments fonciers complémentaires pour réguler l'accès aux terres et le **marché foncier** émergent : **instrument de régulation** (limiter l'achat de superficies en terre par personne pour freiner l'accaparement au profit de cercles de nantis); **instrument fiscal** (fiscaliser les terres appropriées et les immeubles incorporés sur la base du principe de justice sociale pour freiner la théâtralisation foncière et immobilière, d'où la nécessité d'une forte taxation graduée des grandes superficies et celles non ou insuffisamment mises en valeur) ; **instrument d'analyse**: (mettre en place un cadre d'analyse de la gouvernance foncière et de la dynamique du marché foncier pour tenir et évaluer les indicateurs d'évolution/répartition des propriétés foncières (privées, des domaines de l'Etat et des CT).*

*iii) Promouvoir la réhabilitation des espaces forestiers et la reforestation des zones les plus fragiles du pays :*

- **réhabiliter et augmenter les espaces forestiers** pour en faire à la fois, ou par cas, des réserves foncières, des réserves de

- développement de la biodiversité, et dans certaines zones spécifiques des espaces pastoraux ;
- privilégier, dans ce but, une **approche citoyenne et participative d'aménagement de ces espaces**, par la responsabilisation et le renforcement de capacités des populations riveraines;
  - réviser la **formule des marchés ruraux de bois** pour réduire leurs impacts négatifs sur les écosystèmes (zones périphériques des villes);
  - entreprendre d'urgence et accélérer la popularisation et la **vulgarisation de l'usage du gaz**, en priorité dans les zones les plus affectées par le déboisement et celles dont la demande en bois doit être réduite (villes, centres urbains).

iv) Renforcer les conditions de complémentarité des espaces de culture et des espaces d'élevage pour l'optimisation de l'espace de production :

- appuyer les producteurs, à titre individuel, ou organisés, à installer des fermes agricoles intégrées combinant l'agriculture, l'élevage d'animaux et volailles, et la production de fourrages, tout en renforçant l'accès de ces fermes à l'eau.
- favoriser l'élevage mobile par l'amélioration des plans annuels d'accès aux pâturages champêtres (plans de libération et de fermeture des champs cultivés).
- **renforcer la gestion locale consensuelle et participative** des espaces partagés en tenant compte des spécificités des zones agro-écologiques du pays (zones pastorale, agropastorale, agricole, sous conventions internationales, et transfrontalières);
- promouvoir une approche de responsabilisation citoyenne en s'appuyant sur la **mise en place d'espaces de dialogue efficaces** entre communautés, communes, départements, régions et entités administratives transfrontalières.

v) Améliorer les conditions d'accès du genre et de la jeunesse à la terre et aux opportunités de production:

- **faciliter l'accès des femmes et des jeunes au foncier**; appuyer en particulier les femmes et les jeunes chefs de ménage, en situation de pauvreté, à accéder à la propriété foncière;
- **inclure cette stratégie dans tous les projets de développement rural** pour contribuer à la lutte contre la pauvreté et favoriser une gestion durable des terres (avec un indicateur permettant d'apprécier l'évolution de l'accès de ces groupes au foncier dans toutes les régions du pays).

vi) Augmenter les espaces en eaux de surface et anticiper les besoins hydrauliques futurs pour les populations, le cheptel et la petite irrigation:

- planifier les besoins en espaces destinés à étendre la couverture en eaux de surface (canal, seuil, étang, mare, lac...) lors de la détermination de la vocation des espaces et des terres ;
- initier des **programmes d'accroissement des plans d'eaux de surface** partout où cela est faisable et pertinent, pour: i) améliorer la couverture en points d'eau; ii) augmenter le potentiel de production et de biodiversité; iii) freiner la dégradation des terres.

## 4.2. Orientations et Recommandations

La réalisation des différentes propositions formulées ci-dessus, en particulier l'élaboration et la mise en œuvre de la politique foncière rurale, s'appuiera sur des principes et orientations claires dans les domaines d'intervention du Code Rural. Ces orientations sont suivies de recommandations pour la prise en charge efficace de certains enjeux et préoccupations.

### 4.2.1. Principales orientations

---

La formulation de la politique foncière rurale pourrait utilement prendre en considération des principes et orientations suivants :

- 1) Évaluation détaillée et approfondie de l'état de mise en œuvre du code rural selon les objectifs qui lui ont été assignés par les *Principes Directeurs d'une Politique de Développement Rural pour le Niger* (1992: 9-11), en vue de mieux cerner les acquis précis à améliorer et les orientations nouvelles à mettre en perspective ;
- 2) Nécessité de proclamer la gestion du domaine foncier du territoire du Niger comme une compétence relevant de la souveraineté de l'Etat, et qui fait de l'administration et la gestion du foncier un service public de l'Etat. Cette orientation prescrit que l'Etat peut en déléguer sa gestion, aux circonscriptions administratives territoriales (CAT), ou la transférer aux collectivités territoriales (CT);
- 3) Affirmation de la transversalité de la politique foncière rurale, d'une part en fonction de ses interventions par rapport aux autres politiques sectorielles, et d'autre part, en considérant ses rapports avec les autres politiques publiques ayant le foncier pour base, comme dimension inclusive ou facteur nécessitant une mise en valeur ou une sécurisation préalable;
- 4) Autonomie financière et financement optimal de la mise en œuvre de la politique foncière rurale et en particulier du code rural (*autonomie de recherche financement*) comme engagement fort de l'Etat à garantir la réalisation des objectifs de la politique foncière rurale et du Code Rural;

- 5) Domaines d'intervention du code rural : **a)** gestion foncière rurale ; **b)** collaboration avec l'administration du cadastre national (*transformation des attestations de propriété rurale en titres fonciers définitifs régulièrement établis par l'administration foncière*) ; **c)** sécurisation foncière et prévention des conflits; **d)** appui à la gestion communautaire durable des ressources naturelles locales (*organiser, au travers des COFO, la participation à la sécurisation de GRN*) ; **e)** élaboration du code rural (*élaboration et révision des textes + intégration de textes d'autres politiques de mêmes champs de compétences*); e) portage institutionnel fort ;
- 6) Portage politique et institutionnel fort impliquant un ancrage devant permettre au code rural d'assurer: a) la mise en place d'institutions à tous les niveaux (*assurer des services de proximité à tous les niveaux*) ; b) la prise en compte de tous les acteurs fonciers (*les divers utilisateurs et producteurs, élus, OSC, services techniques, secteur privés, autorités coutumières et administratives*) ; c) la flexibilité dans la mise en œuvre ; d) la transversalité des questions et des interventions foncières rurales ; d) élaboration du document cadre de la politique foncière rurale et des textes relatifs à la mise en œuvre de la politique foncière rurale .
- 7) Portage de la politique foncière rurale pour : **i)** donner une nouvelle orientation à la politique foncière en milieu rural ; **ii)** dégager, à l'horizon du moyen terme sur la base de l'expérience d'élaboration de la politique foncière rurale, des pistes de réflexion pour impulser des réflexions axées sur la conception d'*une politique foncière de l'Etat* telle que prônée par l'Union Africaine<sup>24</sup> et soutenue par différents partenaires.
- 8) A l'instar des réformes de développement rural des années 80, c'est au regard de ces critères d'impulsion d'actions futures qu'il serait souhaitable que les autorités engagent la tenue de débats de fond, si possible, à travers des Etats généraux du foncier au Niger, sur la politique foncière rurale, et mieux, sur la politique foncière dont le Niger voudrait se doter (loi organique) en vue d'assurer son développement global.

#### **4.2.2. Principales recommandations**

Les recommandations qui suivent ont pour objet de rappeler à l'Etat et aux autres acteurs de la gestion foncière certains enjeux et préoccupations importants et/ou urgents à prendre en charge pour réaliser les objectifs définis. Il s'agit de :

<sup>24</sup> Deux textes constituent les fondements de la Politique foncière de l'Afrique : «Déclaration et engagements sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique», des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union Africaine, au 13<sup>ème</sup> sommet ordinaire de l'UA, du 1<sup>er</sup> au 3 juillet 2009 ; «*Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique. Politiques foncières en Afrique : un cadre pour le renforcement des droits fonciers, l'amélioration de la productivité et des conditions d'existence*», adopté en 2010 (Consortium CUA-CEA-BAD, 2010. Addis-Abeba, Éthiopie).

- 1) Renforcer les capacités et les fonctions des structures du code rural de façon à faciliter, encadrer, contrôler la mise en valeur selon les normes du droit, et promouvoir ou impulser une gestion locale participative des richesses rurales ;
- 2) Adopter un principe dans la politique foncière rurale, à travers la mise en œuvre du code rural, qui va contribuer à promouvoir une gestion communautaire rationnelle et durable des ressources naturelles locales, sous l'encadrement et l'impulsion des Cofocom et des Cofob (car, à terme, les SPR et COFODEP n'auront plus qu'un rôle d'encadrement, de renforcement de capacités, et de contrôle de conformité des actes à l'égard des COFOCOM et COFOB) ;
- 3) En plus de la gestion foncière, l'élaboration d'une politique foncière rurale et la mise en œuvre du code rural, doivent contribuer à la promotion de la GRN. Dans ce sens les structures du Code Rural contribuent, aux côtés des services techniques sectoriels, à la mise en valeur des ressources naturelles ;
- 4) Au regard des difficultés de mise en œuvre que posent certains outils prévus par les POCR, il est suggéré au SPN : de mener des études spécifiques pour examiner les raisons de ces difficultés et de proposer les mesures à prendre (sans être exhaustif, on peut mentionner le dossier rural, la concession rurale, le terroir d'attaché, la police rurale) ; améliorer les conditions de délivrance des titres fonciers sur les terrains ruraux (détention coutumière, titre de droit de propriété d'immeuble en milieu rural) pour freiner les lotissements anarchiques.
- 5) Créer un observatoire du foncier animé et géré par l'Etat et les acteurs de la société civile, avec pour missions : assurer le suivi et l'application des mesures législatives et réglementaires relatives aux domaines fonciers publics et privés de l'Etat et des Collectivités Territoriales ; assurer le contrôle de l'occupation des espaces par les personnes publiques ou privées afin de garantir une utilisation équitable des ressources ; assurer l'établissement des statistiques et des indicateurs fonciers au niveau communal ; faire des propositions pour améliorer la gestion foncière. Il sera mis en place au sein de l'observatoire, une brigade foncière interdisciplinaire pour lutter contre la violation et l'occupation de ces domaines, et déferer aux autorités judiciaires les auteurs.
- 6) La délimitation des Collectivités Territoriales (Régions et Communes), est une condition indispensable pour assurer adéquatement l'inventaire et le transfert de domaines fonciers à ces collectivités. Le Gouvernement, en identifiant les services techniques compétents, pourrait mettre en place une Commission Nationale de Délimitation des Communes, avec des déclinaisons régionales et départementales pour entamer cette opération.
- 7) Pour conformer les objectifs de la politique foncière à ses engagements internationaux, le Niger doit inscrire ses actions dans le cadre des lignes

directrices des politiques foncières adoptées par les organisations sous régionales, régionales et internationales (UEMOA, CDEAO, UNION AFRICAINE, FAO), et des perspectives de la Banque Mondiale sur le Foncier.

## CONCLUSION

Le Code Rural du Niger a été conçu (PDDR, 1992) et institué en 1993 (POCR, 1993) comme un instrument prioritaire, à élaborer et à mettre en œuvre progressivement, pour expérimenter le processus de conception d'une politique foncière rurale pour le pays. Après vingt ans de mise en œuvre, l'évaluation du Code Rural montre que ses dispositifs juridique et institutionnel sont en grande partie fonctionnels et peuvent être améliorés et renforcés pour les insuffisances qu'ils présentent. Il en est de même pour les dispositifs de gestion foncière et de sécurisation des producteurs ruraux et des espaces et ressources partagés.

Par rapport à la vision, l'orientation et aux objectifs qui lui ont été assignés par la loi (PDDR, 1992) le Code Rural a connu des avancées indéniables qui ont permis:

- ✓ de poser les premiers jalons pour l'amorce de la conception d'*une politique foncière incitative* du développement rural et de la GRN, vision de départ de l'Etat considérée alors par le Gouvernement du Niger;
- ✓ de se positionner, par son rôle moteur et ses mesures pilotes, comme «*l'outil fondamental d'une gestion efficace des ressources naturelles préservant et restaurant les équilibres écologiques*», puisque, conformément à cette orientation, il a contribué pendant deux décennies, avec davantage de succès que d'échecs, à : (i) assurer un accès équitable des populations aux ressources naturelles (terre, eau, bois et pâturages) ; (ii) résoudre de façon durable les conflits fonciers ; et (ii) sécuriser les producteurs dans leurs droits afin de permettre le développement et la rentabilisation de leurs investissements».
- ✓ de promouvoir des mesures et des initiatives efficaces de GRN, conformément aux objectifs, pour améliorer la gestion des espaces forestiers, des propriétés et des espaces partagés, des aménagements réalisés, et des espaces pastoraux.

De même, les structures de mise en œuvre du code rural ont opportunément orienté les efforts de l'Etat, des partenaires et des différents acteurs vers des objectifs d'intervention pertinents, à savoir: (i) la sécurisation des opérateurs ruraux ; (ii) la protection et la gestion durable des ressources naturelles; (iii) l'organisation du monde rural et (iv) la contribution à l'aménagement du territoire à travers l'élaboration du Schéma d'Aménagement Foncier.

Au-delà des acquis relatifs à sa mise en œuvre, les résultats de l'évaluation du Code Rural montrent que l'option prudente de l'élaboration préalable d'une politique foncière rurale demeure un défi inachevé. C'est pourquoi l'étude recommande fortement la construction d'une politique foncière rurale dont la vision, les orientations, les objectifs et les instruments sont à définir. En incluant à la fois les préoccupations des PDDR et celles identifiées par l'étude pour procéder à la révision du Code Rural, à l'élaboration et à la mise en œuvre de mesures réglementaires pour les SAF, cette définition devra prendre en compte certaines considérations majeures soulignées tout au long de l'étude:

- 1) La nécessité d'une politique foncière rurale efficace au plan écologique et économique, pilotée par une gouvernance foncière incitative du développement, et fondée sur des règles pertinentes de justice sociale.
- 2) La nécessité de bien prendre en compte les enjeux et des défis actuels et à venir, si le Niger voudrait se doter d'une politique foncière rurale apte à :
  - améliorer la sécurité foncière, sociale et alimentaire des producteurs ruraux;
  - promouvoir et garantir une construction écologique durable basée sur la participation et l'inclusion de tous les acteurs de la GEF/GRN;
  - améliorer l'efficacité économique des instruments fonciers institués ou à créer pour assurer un développement optimal de tous les secteurs ruraux,
  - assurer une régulation rationnelle du marché foncier émergent au profit de l'intérêt national, et sur des bases de justice sociale et fiscale.
- 3) La nécessité pour l'Etat de mettre en place, une gouvernance foncière incitative et efficace (un ministère permanent), avec des gouvernances foncières collégiales et de proximité aux niveaux régional, départemental, communal et local (amélioration et renforcement des structures du Code Rural) ; à cet effet l'Etat doit s'assurer, pour l'avenir, de la conception et de la mise en œuvre d'un cadre unitaire de gouvernance foncière et de politique foncière.
- 4) Dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre, d'une part, de la **politique foncière rurale** dans le moyen terme, et d'autre part, d'une **stratégie unitaire de politique foncière** dans le long terme, l'Etat doit veiller que toute politique foncière s'assure de l'efficacité:
  - des constructions sociales à viser (participation de tous les acteurs, accès à la GEF/GRN des femmes et jeunes, régime foncier assurant sécurité sociale et alimentaire, et réducteur des conflits);

- des constructions écologiques à organiser (diversité des règles du foncier local, reconstruction des bases naturelles des productions agricoles et rurales);
- des constructions économiques à structurer (accès aux terres pour entreprises, grandes infrastructures, prise en compte des changements spatiaux structurels à long terme comme dans la démarche du SAF et d'autres plans ou schémas, etc.) ;
- et des instruments de politique foncière à produire, afin qu'ils soient tournés vers l'efficacité du développement, tout en préservant et en augmentant les bases écologiques pour un pays exposé aux **changements climatiques** et leurs rudes effets sur les populations peu armées en matière de résilience.

L'évaluation de la mise en œuvre du Code Rural aura tout son sens lorsque l'ensemble de ces considérations aura été intégré aux réflexions futures de politique foncière et de gouvernance foncière. Comme base de réflexion, dans cette perspective, l'étude a montré que:

- Le dispositif juridique et institutionnel du foncier rural est en partie fonctionnel, mais souffre d'insuffisances qui compromettent l'atteinte de ses objectifs.
- Les dispositifs de gestion foncière et de sécurisation des producteurs ruraux doivent être renforcés afin de mieux assurer la prévention des conflits ruraux.
- L'élaboration d'une politique foncière rurale pour le Niger est sans nul doute le meilleur chemin pour faire face à ces préoccupations, aux enjeux et défis actuels.
- Le Niger peut aller plus loin pour une revue: de la politique foncière globale; du cadre de gouvernance foncière.
- La nécessité, à cet effet pour le Gouvernement, en accord avec ses engagements internationaux: **1) d'installer un cadre unitaire de gouvernance foncière** selon les cheminements indicatifs tracés par les engagements pris au sein des organisations internationales compétentes (UA, FAO, PNUD, BM); **2) de tenir des Etats Généraux sur le Foncier** afin de déterminer, dans un cadre consensuel national, les orientations et le processus de **mise en place d'une politique foncière globale de l'Etat au Niger** ; **3) de concevoir et de mettre en œuvre une feuille de route en vue cheminer vers l'accomplissement de ces engagements.**

## **5. DOCUMENT 2. ESQUISSE DE FEUILLE DE ROUTE POUR UNE POLITIQUE FONCIERE RURALE (P0FOR)**

## Liste des documents consultés

Aboubacar Abani Harouna, Président du Tribunal d'Instance de Say, *Rapport sur une situation conflictuelle dans la zone "Aïnoma" dans la commune rurale de Tamou, Département de Say*, mai 2012, 3 pages

ALAGBADA Eliane, Hamidou Arouna SIDIKOU, *Etude sur les statuts et les modes de fonctionnement des Commissions foncières et propositions de projets de textes réglementaires*, rapport final. Secrétariat Permanent du Comité National du Code Rural, Coopération Danoise, annexe, 1995, 43 pages

Alain Karsenty et al., *Compte rendu de l'atelier « Foncier, pressions commerciales sur les terres et REDD+ »*, Yaoundé, Hôtel Mérina 25 et 26 novembre 2011. Doc PowerPoint, 2011, 7 pages

ALI Salé, *Les pratiques pastorales dans la Région de Maradi (Dakoro-Guidan Roumdji) : entre conservatisme et stratégie d'adaptation*. Thèse unique de Doctorat de Géographie. Université Abdou Moumouni de Niamey. Faculté des Lettres et Sciences Humaines, Département de Géographie, Année 2011-2012, 353 pages

ALLACHI Boukar, ALLOKE Pascale, *Etude foncière Goudoumaria, T1, Rapport de synthèse. Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage, Direction des études et de la programmation*, Ministère français de la Coopération, Fonds d'Aide et de Coopération, Convention 385 –CD-88, 1995, 92 pages

ALPHA GadoBoureïma, *Etude sur les tensions intercommunautaires dans les régions de Boboïye et de Gaya (Niger)*, Université Abdou Moumouni de Niamey, Réseau Sahélien de Recherche et de Publication (RESADEP), Comité International de la Croix Rouge, Bureau de Niamey, date non indiquée, 131 pages

AMMARIE M.Terraciano, *Access to resources in the Téra Arrondissement, Niger. Background and recommendations for Rural Code Report. Land Tenure Center*, University of Wisconsin-Madison, USA, June 1993

Babbar Ma'aikatar Jaha Ta Gandun Daji, *Kundi Aikin Kungiya Mai Suna "Ku tayni*, 2000, 7 pages

Bako N. Arifari, *La politisation du foncier dans les régions de Gaya (Niger) et Gomparou (Bénin)*, Etudes et Travaux N°8, LASDEL, 1999, 28 pages

BOUBOU Hama, *Le problème domaniale face au développement du Territoire du Niger*, Centre IFAN (IRSH), document inédit, Sans date, 53 pages dactylographiées

Cabinet INAKA, G2 Conception, *Avant-projet de Loi portant Orientation de la Politique Nationale d'Aménagement du Territoriale et décrets d'application (version provisoire)*, 2013, 44 pages

Cabinet INAKA, G2 Conception, *Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (PNAT)*, Version provisoire, 2013, 57 pages

CNCR/SPCR/CCI, *Guide méthodologique : Processus de mise en place des Commissions Foncières Communales (COFOCOM). Guide Méthodologique n°1. Module de formation de COFOCOM et COFODEP*, Comité National du Code Rural, Secrétariat Permanent du Code Rural ; avec la collaboration de COGERAT, DED, LUCOP, PADET, SNV ; 20 Juillet 2007, Doc. PowerPoint. Cl. Outil de formation, 6 diapos

CNCR/SPCR/CCI, *Canevas type de rapport d'activités des COFOB. Module de formation de COFOB*, Comité National du Code Rural, Secrétariat Permanent du Code Rural, sans date, 1page. Doc. Word. Cl. Outil de formation, 2007

CNCR/SPCR/CCI, *Commission foncière de base : champ de compétences, composition et attributions. Module de formation de COFOB*, Comité National du Code Rural, Secrétariat Permanent du Code Rural, février 2008, Doc. Word. Cl. Outil de formation, 2008, 4 pages

CNCR/SPCR/CCI, *Eléments de sécurisation foncière des ressources individuelles à l'usage des COFOCOM pour la formation des COFOB. Module de formation de COFOB*, Comité National du Code Rural, Secrétariat Permanent du Code Rural, février 2008, Doc. Word. Cl. Outil de formation, 5 pages

CNCR/SPCR/CCI, *Guide méthodologique : processus de mise en place des Commissions Foncières de Base (COFOB). Guide Méthodologique n°2. Module de formation de COFOB*, Comité National du Code Rural, Secrétariat Permanent du Code Rural, 12 Août 2007, Doc. Word. Cl. Outil de formation, 7 pages

CNCR/SPCR/CCI, *Introduction générale au processus du Code Rural. Module de formation de COFOB*, Comité National du Code Rural, Secrétariat Permanent du Code Rural, Doc. Word. Cl. Outil de formation, 2008, 5 pages

COFO de Mirria-SOS Sahel GB, *COFO da COFOB : wasu bayyanan fa'inta - la COFO et la COFOB, quelques explications*

COFO de Mirria-SOS-CRAC GRN SOS Sahel International NIGER, *Manuels de procédures techniques de la Commission foncière de Mirria*, Première Edition, 2002

COFO de Mirria-SOS-CRAC GRN SOS Sahel International NIGER, *Yaya ake a samu sabbin gonakai - Wasu yan galgadi (comment procéder pour avoir de nouvelles terres?)*

COFO de Mirria-SOS-CRAC GRN SOS Sahel International NIGER, *Yaya za mu kafama kanmu kwamiti na gari mai kula da tsarin hilayen noma da kiwo "COFOB", Yan galgadi a saukake (comment pouvons-nous créer notre propre COFOB?)*, 14 pages

COFO de Mirria-SOS-CRAC GRN SOS Sahel International NIGER, *Yaya zan yi in samu takardar mallakar gonakkai idan na yi aiki da OFOCOM ko COFODEP?, Yan*

galgadi a saukake (comment puis-je avoir un titre foncier en travaillant avec la COFOCOM ou COFODEP

COFO de Mirria-SOS-CRAC GRN SOS Sahel International NIGER, *Yaya zan yi in samu takardar shaida ta hanyar "COFOB" TAGARINMU KO ZANGONMU?*, Yan galgadi a saukake (comment puis-je avoir un certificat à travers la COFOB de mon village ou de ma tribu?)

COFODEP Diffa, *Rapport de formation des membres des bureaux des commissions foncières de base (COFOB) dans la commune urbaine de Diffa*, 2007

COFODEP Diffa, *Termes de références pour la sécurisation foncière des sites à réaliser dans le cadre du FDL : PADL-Diffa*, 2008, 5 pages

COFODEP Gaya, *Procès verbal des réunions de prévention de conflits*, 2006, 3 pages

COFODEP Kollo, *Rapport technique : Inventaire des ressources du domaine de l'Etat dans le département de Kollo*, mars 2013, 23 Pages

COFODEP Say, *Situation foncière de la zone Aïnoma*, juil 2003, 50 pages

Comité Régional de concertation, d'orientation et d'appui à l'élaboration du Schéma d'Aménagement Foncier (CROCAE/SAF)

*Plan d'Actions pour l'Elaboration du Schéma d'Aménagement Foncier (SAF), Région de Maradi*, période 2013-2015, 2013, 35 pages

Conseil Régional Dosso, Dépliant : *Elaboration et mise en œuvre du Schéma d'Aménagement Foncier (SAF) de la région de Dosso, période du 31/10/12 au 30/09/15*, 2012, 4 pages

Diane Intartaglia et Issouf Bayard, *Projet de sécurisation des systèmes maraîchers, pastoraux et forestiers au Niger : arrondissements de Tchirozérine et d'Arlit*, Etude d'identification, 13 Juin – 12 Juillet 2002, Bestconsul /Camel, 64 pages

Djibrilla Malam Kalla, *Rapport : Formation des membres des commissions foncières de base de 21 Villages de la commune urbaine de Diffa*, 2010

DOSSO (Département de Dosso, Niger), *Problématique de la circulation du bétail dans le Département de Dosso (Analyse diagnostic et esquisses de solutions)*, Rapport, 1993, 75 pages

FAO, *Dynamique des populations, disponibilités en terres et adaptation des régimes fonciers*, le Niger, 2003, 144 pages

FAO, *Thésaurus Multilingue du Foncier*, 2<sup>ème</sup> Edition revue et augmentée-version française, 2012.

Formulaire, *Contrat de gage coutumier*

Formulaire, *Contrat de prêt*

Formulaire, *PV de conciliation*

Formulaire, *Titre foncier en zone rurale*

I. Sabou, *Guide d'appui à la mise en place et à la dynamisation des commissions foncières communales (COFOCOM)*, Etude pour le PCLCP/PNUD. CEFEP (Cabinet d'Etudes, de Formation et d'Evaluation de Projets). Déc. 2003

INS Niger, *Enquête démographique et de Santé et à Indicateurs Multiples du Niger EDSN-MICS-IV*, 2012, rapport préliminaire, 30 pages

INS Niger, *Fiches techniques des indicateurs socio-économiques du Niger*, 2010, 126 pages

INS Niger, *Le Niger en Chiffres*, 2011, 79 pages

INS Niger, *Les déterminants de la pauvreté dans la région de Maradi, rapport final*, Etude réalisée dans le cadre du Programme Conjoint Maradi du Système des Nations Unies au Niger, 2009, 106 pages

INS Niger, *Rapport régional sur les progrès vers l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement à Maradi*, étude réalisée dans le cadre du Programme Conjoint Maradi du Système des Nations Unies au Niger, 2009, 82 pages

Jacques Chabert et Alhassan Younfa, *Analyse de l'expérience des COFO pré communales de Mayahi et Nguigmi et proposition de mise en place des Commissions Foncières Communales (COFOCOM)*, Rapport final de l'étude. SCAC, GTZ, DED, LUCOP. Niamey, 29 mars 2005, 61 pages

Jacques Chabert et Alhassan Younfa (2005), *Evaluation des COFO pré communales dans les zones des PADL de Mayahi et Nguigmi, et proposition de mise en place des COFOCOM*, Présentation du Rapport final de l'étude. Niamey, Doc PowerPoint., mars-05, 18 diapos

Kalilou Gourmantché, SP COFOODEP Gaya, *Aperçu général sur le département de Gaya*, 2010, 6 pages

Kalilou Gourmantché, SP COFOODEP Gaya, *Communication du SP COFOODEP de Gaya à la cérémonie d'installation officielle de la COFOP de Dioundou le 29 Mars 2013*, 5 pages

Kalilou Gourmatché, SP COFOODEP Gaya, *Situation des espaces pastoraux du département de Gaya 13 Septembre 2010*, 6 pages

LORENZO Cotula et al., *Droits fonciers et accès à l'eau au Sahel. Défis et perspectives pour l'agriculture et l'élevage*, Dossiers de l'IIED n°139, 2006, 100 pages

LUND Christian, *Law, Power and Politics in Niger, Land struggles and the Rural Code*, July 1995

Mahaman Laouali Dan Dah et Mahamadou Salifou (2008), *La sécurisation foncière et la gestion de l'environnement par la gestion des conflits et la décentralisation dans la zone des dallols au Niger: cas des départements de Filingué et Boboïe*. PP.35 à 56, in Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale. Ouvrage coordonné par Laurent Granier, Col. UICN Droit et politique de l'environnement n°69 ; Ed. UICN/PNUE, 2008, 242 pages

MALAM SOULEY Bassirou, *Transhumance et gestion des ressources pastorales dans le Département de Gouré au Niger centre-est*, Thèse unique de Doctorat de Géographie. Université Abdou Moumouni de Niamey. Faculté des Lettres et Sciences Humaines, Département de Géographie, 2012, 281 pages

NGAIDO Tidiane, *Les conflits fonciers dans l'ouest du Niger*, Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison, USA ; 1994

Numéro Spécial Damagaram, *La Réserve Naturelle Nationale de Termit et de Tin Toumma est créée!*, 2012

Paul Mathieu, Philippe Lavigne Delville, Lacinan Paré, Mahamadou Zongo, Hubert Ouédraogo avec Julianne Baud, Eric Bologo, Nadine Koné avec Karine Trollet, *Sécuriser les transactions foncières dans l'Ouest du Burkina Faso*, 2003, 38 pages

Projet de développement des ressources en eau de Gestion durable des Ecosystèmes du Bassin du Niger et Direction Départementale de l'Environnement de Téra, *Format de requête vivres contre travail (VCT) : Sauvegarde de l'environnement et du bien être des populations dans les communes rurales de Kokorou et Gouroual*, 18 Pages

Projet d'arrêté portant *modalités de transfert de compétences en matière de gestion des certains biens fonciers domaniaux au profit de la commune rurale*,

Projet de décret d'*application de la loi sur le Régime juridique et les modalités de mise en valeur des Terres aménagées par la puissance publique*

Projet de décret déterminant *les conditions d'octroi des autorisations de mise en valeur des ressources foncières pastorales*

Projet de décret déterminant *les modalités de fonctionnement des commissions paritaires chargées de la conciliation des conflits entre agriculteurs et éleveurs*

Projet de décret déterminant *les modalités de gestion des terrains des domaines publics immobiliers de l'Etat et des collectivités territoriales*

Projet de décret déterminant *les modalités pratiques de l'inventaire national des espaces pastoraux et des ressources pastorales*

*Projet de décret déterminant les normes applicables aux pistes de transhumance et aux couloirs de passage*

*Projet de décret fixant les conditions de ramassage de stockage et de commercialisation de la paille*

*Loi de finances pour 2006 Dispositions fiscales de la loi n°2005-26 du 15 novembre 2005 portant loi de finances pour 2006*

*Loi n° 60-28, du 25 mai 1960, fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements agricoles réalisés par la puissance publique. (39 articles, 7p.).*

*Loi n° 60-29, du 25 mai 1960, portant interdiction de la dîme et de l'Achoura, (4 articles).*

*Loi n° 61-06 du 27 mai 1961 érigéant en zone de modernisation pastorale la zone Sahélienne d'Elevage située au Nord de la limite légale des cultures, (3 articles)*

*Loi n° 61-30 du 19 juillet 1961, fixant la procédure de confirmation d'expropriation des droits fonciers coutumiers dans la République du Niger, (29 articles, 7p.)*

*Loi N° 61-30 du 19/07/1961 sur la procédure de confirmation des droits fonciers coutumiers*

*Loi n° 62-7 du 12 mars 1962 supprimant les priviléges acquis sur les terrains de chefferie, 3 articles).*

*Loi n° 64-16 du 16 juillet 1964, incorporant au domaine privé de l'Etat les terrains et immeubles immatriculés non mis en valeur ou abandonnés, (4 articles).*

*Loi N°64-023 du 17 juillet 1964 portant création des circonscriptions administratives et des collectivités locales.*

*Loi n°74-7 du 4 mars 1974 portant Code Forestier*

*Loi organique n° 2004-050 du 22 Juillet 2004, fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger, (98 art., 14p + 3 tableaux en annexe sur la répartition des juridictions sur le territoire national).*

*Ordonnance N° 59-113/PCN de la 11/07/59 portant réglementation des terres du domaine privé de la République du Niger*

*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. (44 articles, 10p.).*

*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 (42 art., 11p)*

*Ordonnance n° 96-67, du 9 novembre 1996, portant régime des coopératives rurales, (28 art., 3p).*

*Ordonnance n°92-030 du 8 juillet 1992, fixant les principes directeurs d'une politique de développement rural pour le Niger.*

*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°92-30 du 8 juillet 1992, portant adoption du document intitulé "Principes Directeurs d'une politique de Développement Rural pour le Niger, (3 articles).*

*Ordonnance n°92-45 du 16 septembre 1992 portant code pétrolier*

*Ordonnance n°93-15, du 2 mars 1993, fixant les principes d'Orientation du Code Rural (153 articles, 13p)*

*Recueil des textes : Loi n°2004-048 du 30 juin 2004 portant loi cadre relative à l'élevage; Décret n°2011-615/PRN/MEL du 25 novembre 2011 portant réglementation de la police sanitaire des animaux domestiques; Décret n°2011-616/PRN/MEL du 25 novembre 2011 réglementant l'inspection d'hygiène des denrées animales et des denrées alimentaires d'origine animale; Décret n°2011-617/PRN/MEL du 25 novembre 2011 réglementant la pharmacie vétérinaire; Décret n°2011-618/PRN/MEL du 25 novembre 2011 fixant les modalités d'exercice de la profession vétérinaire, 2012*

*Recueil des textes : Ordonnance N°2010-029/PCSRD/MAG/EL du 20 mai 2010 relative au pastoralisme; Décret N°2006-230/PRN/MI/D du 21 Juillet 2006 Réglementant la mise en fourrière des animaux errants; Décision A/DEC/5/10/98 Relative à la réglementation de la transhumance entre les Etats membres de la CEDEAO, 2011*

*THEBAUD Brigitte, Gestion de l'espace et crise pastorale au Sahel: Etude comparative du Niger oriental et du Yagha burkinabé, Thèse de Doctorat de L'EHESS, 1999, 474 pages*

*Arrêté N°029.DG du 03/07/07 portant application des mesures prises par les acteurs ruraux au cours des rencontres de prévention des conflits tenues à Koté Koté le 25 Mai, à Zabori, le 27 Mai et à Gaya le 2 Juin 2007, 2007, 2 pages*

*Arrêté N°20/CUGR/06 du 28 Août 2006 portant création de la Commission Locale d'Urbanisme et de l'Habitat, 2006*

*Certificat de donation d'un champ sis à Dakouma Didiari*

*Délibération N°CR/MI/11 du 18 Novembre 2011 portant Création, composition et attributions des commissions spécialisées, 9 pages*

Document de Projet : *Gestion intégrée des écosystèmes dans les régions transfrontalières entre le Niger et le Nigéria*

*Etude sur la situation foncière de la zone "Ainoma", commune rurale de Tamou, Département de Say, draft, déc-04, 19 pages*

*Fiche de collecte des Tribunaux d'Instance*

*Formulaire "Acte de cession d'immeuble non bâti" Commune rurale de Dessa*

*Forum des Chefs Traditionnels sur la prévention et la gestion des conflits fonciers ruraux - Appel de Niamey, 2013, 3 pages*

*L'occupation des terres du domaine de l'Etat dans le département de Kollo, Activités - Région de Tillabéri, Article 299 mis en ligne sur site web le 17 Avril 2013, 3 pages*

*Message radio MISP/D/AR aux Gouverneurs Agadez, Tahoua, Maradi; Préfets : Ingall-Bermo-Abalak-Tassara N°255/MISP/D/AR/DGAT/CL du 08/03/2013, 2 pages*

*Note de synthèse sur le Projet : Gestion intégrée des écosystèmes dans les régions transfrontalières entre le Niger et le Nigéria, 2007*

**ORDONNANCE AUX FINS D'EXPROPRIATION ET DE FIXATION D'INDEMNITE N°484/12, 2012**

*Petit Guide de Conseils Pratiques Aux Eleveurs Mobiles, 2012*

*Ph. D dissertation, Roskilde University, Denmark, International Development Studies, 260 pages*

*PPILDA, Rapport technique d'exécution du Projet Pilote de Sécurisation foncière au niveau du village de Dan Saga (Département d'Aguié), mars-10*

**PROCES VERBAL DE CONCILIATION N°470/CAC/TI, 2012**

*Projet de cahier de charges pour les exploitants de Ainoma, 3 pages*

*Protocole d'Entente entre Le Haut Commissariat à l'Aménagement de la Vallée du Niger (HACVN) agissant au nom de l'Etat du Niger et Almoustapha Albadé, cultivateur Sanguilé, 2010*

*PV de conciliation N°011/2013 Canton de Tirmini, 2013, 2 pages*

*Site web du Code Rural du Niger : [www.coderural-niger.net](http://www.coderural-niger.net)*

*Site web Stratégie de Développement Rural du Niger : [www.strategie-developpement-rural-niger.org](http://www.strategie-developpement-rural-niger.org)*

*SPCR Dosso ? (2011 ?). Les actes de transaction foncière. Module de formation des membres des SPR/CR et Cofodep, 2011 ?, 2p. Doc.Word. Cl. Outil de formation.*

*Statut foncier du site de barrage de Alibou Elhadji*, COFODEP Tahoua, 2006, 4 pages

*Statut foncier du site de barrage de Karadj Nord*, COFODEP Tahoua, mars-06, 4 pages

*Statut foncier du site de barrage de Lilango*, COFODEP Tahoua, 2006, 4 pages

*Statut foncier du site de barrage de Minao*, COFODEP Tahoua, 2006, 4 pages

*Termes de références pour la sécurisation des sites d'investissements : de PAC I et PAC II dans les communes de Chétimari et Toumour*, 2011

*Titre de concession rurale du site de restauration et de préservation de l'environnement de Kizamou (Commune rurale de Kara-Kara N°001/2010*

## Annexe 1 : Appui aux réformes foncières pour les productions

### FICHE DE PROJET

**APPUI AUX REFORMES FONCIÈRES POUR LES PRODUCTIONS**  
(Programme d'Investissement I3N : PIP 11, Projet 3)

<b>Pays</b>	<b>REPUBLIQUE DU NIGER</b>		
<b>Structure initiatrice</b>	<b>Haut Commissariat a l'Initiative 3N</b>		
<b>Contacts</b>	BP 116, Niamey (République du Niger). Tel : 227 20 72 39 39		
<b>INFORMATIONS SUR LE PROJET</b>			
<b>Intitulé du projet</b>	<b>Appui aux réformes foncières pour les productions</b>		
<b>Liens avec le PAP-PDES</b>	Tous les programmes de la Composante Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle		
<b>Domaine d'intervention</b>	Gouvernance agricole		
Production			
<b>Zone d'intervention</b>	Tout le territoire national (265 communes et arrondissements)		
<b>Durée</b>	3 ans		
<b>Objectifs du projet</b>	Promouvoir les réformes foncières nécessaires pour permettre à tout producteur physique ou moral d'accéder aux ressources naturelles, et ce de manière non conflictuelle, et protéger les ressources naturelles.		
<b>Contexte du projet</b>	Au Niger, 85% des nigériens vivent en milieu rural et l'accès aux ressources naturelles constitue bien souvent la première source alimentaire et de revenus des : la politique foncière est donc au cœur des préoccupations de la plus grande partie des nigériens (nes).. Une bonne gestion foncière est nécessaire (même si elle n'est pas suffisante) pour augmenter la production agricole, notamment la sécurisation des droits fonciers, qui encourage, voire permet (dans le cas où le foncier sert de caution à un prêt) l'investissement ; la répartition équitable des terres ; l'accès à l'eau et la protection des sols et de leur potentiel productif.		
<b>Brève description du projet</b>	<b>1. le fonctionnement régulier du dispositif</b> ( <i>de mise en œuvre du Code rural</i> ) sur l'ensemble du territoire nigérien <b>2. La prévention et la gestion des conflits fonciers</b> <b>3. L'élaboration des schémas d'aménagement foncier</b> <b>4. La réactualisation de la politique foncière au Niger.</b>		
<b>Instance de mise en œuvre</b>	SP/Code Rural		
<b>Durabilité</b>	Bonne (a condition d'apporter la souplesse nécessaire pour gérer les conflits)		
<b>Suivi-Evaluation du projet</b>	<b>Suivi interne</b> : SP/Code Rural		<b>Evaluation externe</b> : CIO, CMPS
<b>Coût total du projet (FCFA)</b>	13 5000 000 000		
<b>Financement (FCFA)</b>	<b>Sources</b>	<b>Acquis</b>	<b>A Rechercher</b>
	ETAT	500 000 000 (3ans)	13 000 000 000
	BAILLEURS		
	AUTRES	0	

## **Annexe 2. Liste des personnes rencontrées**

N°	Noms et prénoms	Structures/fonctions	Contacts
<b>REGION DE NIAMEY Période : Du 29/05/ au 10/07/13</b>			
1	Ibrahim Oumarou	Ancien SP CR	96962136
2	Idé Harouna	SPR Niamey	
3	Mme Aissa Seyni	SGA Région Ny	
4	Abba Dosso	SG Région Ny	
5	Mohamed Abdou Assaleh	Conseiller Juridique Région Ny	
6	Issiakou Salifou	Conseiller Economique Région Ny	
7	Amirou Moussa Garba Maazou	Chef de Canton Goudel	96263900
8	Membres Tribune Pastorale	Associations Eleveurs	
9	Maizama Abdoulaye	Direction Régionale Environnement Ny	20722793
10	Illa Djimrao	SG MAG	20732056
11	Diamoitou Boukar	SG MEL	96981857
12	Alhou Abey Bazo	Secrétaire Permanent CNCR	96576401
13	Mato Maman	Chef service cartographie CNCR	91343658
14	Boukar Ibrah	Chef service Suivi-Evaluation CNCR	96744849
15	Léko Idi	Chef Service Formation CNCR	96076222
16	Mamane Sani Amadou	AT GIZ/ZFD CNCR	96262190
17	Mme Saïdatou Florence Bron	AT SCAC CNCR	94266153
18	Abdou Mounkaila	Comptable CNCR	96993639
1	Hassane Oumarou	Conseiller Juridique CVN	96357474
2	Soumana H. Seini	Chargé Affaires Jeunesse et Sports CVN	96968134
3	Garba Seybou	CVN	96976267
4	Boubacar Hamadou	Maire Arrondissement 1	96559926
5	Hassoumi Harouna	2ème Maire Adjoint Central	96614041
6	Aboubacar Nakano	SG conseil de ville Niamey	96496981
7	Oufana Moussa	1er Maire Adjoint Central Niamey	96969158
8	Issa Hamani	Maire Arrondissement 5	96970818
9	Amadou Barké Souley	CVN	94943300
10	Oumarou Dogari Moumouni	Maire Central Président CVN	20733565
11	Adamou Tini Alzouma	Maire Arrondissement 3	90143433
	Mahamane Moctari	Expert Local GIZ/ZFD	96869736
	Moussa Baouada	Expert Local de la Paix /ZFD	96274089
	Amadou Siddo	GIZ/ZFD/FNEN DADDO	96997571
	Boubacar Gaye	AT Foncier Tahoua Agadez PromAp	94918994
	Issa Bakayoko	AT Foncier Tillabéri PromAp	94918996
	Ndiilmbaye Armand Nekar	AT Foncier National PromAp	94831709
	Pierre Henri Dehogne	Luxdev	99499578
	Mme Beatrice Bussi	Union Européenne	20734508
	Diaouri Abdoulaye	Coordonnateur PASEL	94844209
	Jacques Chabbert	Coordonnateur PAASPSSP	

	Boureima Adamou	Chargé des Programmes DDC	20733916
<b>REGION DE TILLABERI</b>			
	<b>Say</b>	<b>Date : le 07/06/13</b>	
1	Arouna Adamou	Préfecture/Préfet	96298471
2	Aboubacar Sakoye	SP COFOCOM	96906616
3	Salifou Namaka	DDGR	96620339
4	Zibo Kouguizé	DDA	96887859
5	Hassoumi Sanda	DDEL	96299932
6	Assoumane Batouré	DDE	96264949
7	Soumana Nouhou Cissé	SG Préfecture	96089794
	<b>Tillabéri</b>	<b>Date le 03/06/13</b>	
1	Adamou Halidou	SG Région Tillabéri	20711245
2	Ari Mani Mamadou	SGA Région Tillabéri	
3	Gnandé Soumaila	2ème VP Conseil Régional	
4	Préfet Tillabéri	Préfet Tillabéri	
5	Ahmadou Yacouba	SG Préfecture Tillabéri	21714810
6	Harouna Lélé	SG Commune Rurale Sinder	96296871
7	Mahaman Issa	Préfet Gothèye	96969552
8	Zouzou Niandou	Maire Gothèye	91409172
9	Safiou Adamou	Chef de Poste forestier Boulkabou	90491168
10	Elh Idrissa Moussa	SG Commune Rurale Gothèye	98582708
11	Nouhou Harouna	2ème VM Karma	98851212
12	Chef de Canton Karma	Chef de Canton Karma	98332755
13	Hassane Idé	Maire Hamdallaye	
14	Hamani	SG Mairie Hamdallaye	
15	Chef de Canton Hamdallaye	Chef de Canton Hamdallaye	96974010
16	Djibrilla Karimou	SPRCR	91145179
17	Mahamadou Adamou	ONAHA/TI	96481817
18	Adamou Souley	DRA	90631954
19	Abdoukarimou Hamidou	SPCOFODEP TI	96265765
20	Alzouma Mounkaïla	COFODEP TI	90403514
21	Ali Ibrahim	DEP/DRH	96493696
22	Hamidou Mahaman Laouali	DRE/LCD	90888939
23	Abdou Illali	CRC PAC2/PACRC	96964971
24	Mourtala Sani Bako	CPR/PDL Kandadjii	96297764
25	Zeini Sirakatou	DREL	96995079
26	Issoufou Alou	DRGR	90509211
27	Moutari Karimou	Juge Chargé des Affaires Civiles et Coutumières	96897543
28	Guirmèye	Président TI de Kollo	96897933
	<b>Sanguilé (Hameau Kongou Moussa)</b>	<b>le 04/06/13</b>	
1.	Iwrad Fonfoni		
2.	Souleymane Ibrahim		
3.	Djingarey Assindi		

4.	Ousmane Almoudou
5.	Albadey Almoustapha
6.	Allachour Abdoulayi
7.	Souleymane Hamidou
8.	Alhado Mohamed
9.	Morou Hounou
10.	Zeidi Houssein
11.	Bouba Dobey
12.	Mohamed Modjadwel
13.	Albachir Mohamed
14.	Zeidi Ingrod
15.	Mohamed Sibdiga
16.	Amadou Karimou
17.	Harouna Hamidou
18.	Moussa Gado
19.	Akilou Boubacar
20.	Assafigue Syatone
21.	Doula Housseini
22.	Sadou Sohaï
23.	Ismaguil Todène
24.	Adamou abdoulayi
25.	Amadou Agali
26.	Ibrahim Attahir
27.	Abdourhamane Anazebagor
28.	Ousman Alhassane
29.	Alhassane Hounou
30.	Rissa Iboun
31.	Adouha Oyit
32.	Ahounou Moussa
33.	Halidou Wanidin
34.	Salif Djibo
35.	Mohamed Souhey
36.	Daouda Ibrahim
37.	Ibrahim Mohamed
38.	Doula Warzagan
39.	Seouleymane Djibo
40.	Ali Djibrila
41.	Adamou Horouna
42.	Saibou Djibrila
43.	Boubacar Moussa
44.	Abdoulalik Rissa
45.	Idrissa ismaguil
46.	Idrissa Iboun
47.	Sidi Ibraim
48.	Ibrahim Albadey

49.	Zakari Idrissa		
50.	Mohamed Allachour		
51.	Goumar Mohamed		
52.	Abdoussalam Attahir		
53.	Idrissa Allachour		
54.	Alhassane Doulo		
55.	Mossi Toulé		
56.	Almohamed Agali		
57.	Alcousseini Idrissa		
58.	Boubacar Mohamed		
59.	Ahna Mahamadou		
60.	Aissara Alhassan		
61.	Fadimata Woudirizdune		
62.	Adamou Idar		
63.	Goumour Doula		
64.	Souley Albachir		
65.	Daouda Amoussey		
66.	Zakari Abdourahamane		
	<b>Sinder</b>	<b>Date : le 04/06/13</b>	
1	Issifi Nouou		
2	Halidou Saidou		
3	Halidou Alhadounou		
4	Moussa Bada		
5	Zakari Moumouni		
6	Zakou Maraou		
7	Harouna Girmey		
8	Sangou Mamane		
9	Sani Dan Daré		
10	Hassane Moumouni		
11	Manou Tigalé		

#### REGION D'AGADEZ

	<b>Agadez</b>	<b>Date : le 11/06/2013</b>	
1	SGA Région Agadez	SGA Région Agadez	90575687
2	Moudi Mohamed	2ème VP Conseil Régional Az	96969635
3	Amadou Mamoudou	DRA	96984810
4	Souley Ango	DRUL/A	96984248
5	Salissou Hassane	DRM	96873587
6	Mahaman Adamou	GIZ/PromAp	94831886
7	Assane Abdouramane	PAC 2	96591338
8	Ali Koraou	DRGR	96993844
9	Laouali Mahamane Gani	DREL	96887640
10	Hamidou Iro	DRP/AT/DC	98283218
11	Dr Maidaji Toukour	Projet COGERAT	97958397
12	Djibrilla Harouna	SAF/DRI	
13	Aboubacar Harouna	SPR/intérim	96595990

14	Illias Almahady	Président Collège Régional des Producteurs bétail	96989192
15	Boubacar Ali	AREN	96667836
16	Amoumoun Azori	CRA	96967365
17	Halidou Dadi	Association POTAL	97047048
18	Rhissa Koudane	Association IEE	97084391
19	Maï Aji Oumou	Consulaire Bilma	96986218
20	Amadou Hama	Association IEE	96599760
21	Abari Abba Agi	SG CRA	96678824
22	Moussa Baangori	Association Gajel	96174126
23	Alhadji Nama	FRUCA	96540823
24	Elh Tahou Almajiri	FRUCA	
25	Mouhamat Ibrah	Association TEKARET	96988126
	<b>Tchirozérine</b>	<b>Date : le 12/06/2013</b>	
1	Moussa Idé	Préfecture/Préfet	96502562
2	Khamody Ogaz	Préfecture/SG	90097515
3	Youssouf Moha	Mairie/Maire	97647120
4	Hamatan Mohamed	DDH	96965389
5	Boulhou Sama	Alphabétisation	96990035
6	Abdoussalam Mamoudou	DDEI	97507271
7	Hima Abdou	DDP/AT/DC	96270355
8	Assako Imolen	DDGR	96490047
9	Abdoukader Mahaman	DDH	96495176
10	Hamissou Amadou	IEB 1/FA	96559592
11	Chégou Chérif Mamane	DDE	96731343
12	Mme Omar Charifatou	DDA	94259657
	<b>Ingall</b>	<b>Date : le 13/06/2013</b>	
1	Capitaine Malam Yaganani	Préfet Ingall	96873472
2	Djibril Illias	SG Préfecture	96875298
3	Alhassane Mohamed	DDA	96052378
4	Madougou Baki	Chef de Groupement Bingawa	92005311
5	Ganda Alfari	DDE	96899511
6	Hamza Nakaka	SP COFODEP	96876024
7	Mohamed Sidati	SP COFOCOM	94360205
8	Alhadji Saglid	Conseiller Municipal	96890706
9	Moussa Kado	DDP/AT/DC	91791282
10	Elh Ghabdouane Mohamed	Mairie/Maire	96006907
11	Alkassoum Ibrahim	Jeunesse	94640230
12	Aghali Ackarbo		9257685
13	Alhadji Zarké	Jeunesse	94286875
14	Alkassoum Kounda	UEP/APPEL/ZP	94668113
15	Ismaïl Hama	Représentant des Maraîchers	94292669
16	Ibrahim François	Président Union Makiya	94663495
17	Aminata Mouha	AFN	94344225
18	Elh Ibrahim Maha	Société	94610947

19	Mohamed Idrissa	SG Mairie	94020412
<b>REGION DE TAHOUA</b>			
	<b>Abalak</b>	<b>Date : le 14/06/2013</b>	
1	Abdou Salamou	Préfet Abalak	96432384
2	Oumarou Hamidou	DDP/AT/DC	96885387
3	Laminou Kassoum	DDE/LCD	96482076
4	Ahmoudou Assomi	COFODEP	97079907
5	Bounou Toukou	Jingo	96969025
6	Moutari Gogé	DDEL	97507395
7	Abdou Alzouma M. Lamine	DDP/PF/PE	96296389
8	Abdourahman Ahmoudou	Représentant 2ème Groupement	96926219
9	Mohamed Chehou	Représentant 4ème Groupement	91957061
10	Amada Elhadji Dillo	Représentant des agriculteurs	97092931
11	Salé Issaka	DAC/POR	99455257
12	Aboubacar Assoumane	C/SDGR/ASR	96137758
13	Ayousha Abdou	SP/COFODEP	96926204
14	Dari Boulerte	Représentant Bikorawa	96881242
	<b>Tabalak</b>	<b>Date : le 14/06/2013</b>	
1	Cheffou Icheffer	Vice maire	96253964
2	bro Adamou	SP COFOCOM	96432433
3	Nasser Souley	SG Mairie	96847796
4	Abdou Sahabi	Coopérative	96317285
5	Fati Goumour	Maraîchère/AFN	96834639
6	Yacine Ibrahim	Conseillère Municipale/Maraîchère	96605700
7	Moussa Dan Malam	Rep Eleveurs	96618645
8	Akawel Wanalher	Gardien Mairie	96432446
9	AbdoulAziz Akadi	Union Coopératives pêcheurs	96624658
10	Mahamadou Abouba	Union Coopératives pêcheurs	96947770
	<b>TAHOUA</b>	<b>Date : le 15/06/2013</b>	
1	Yahaya Tankari	SG Région TA	96268228
2	Beka Mohamed	SGA Région Tahoua	96006693
3	Illo Adamou	Président Conseil Régional TA	96990188
4	Ibrahim Mamoudou	1er VP CR TA	96890342
5	Abdoulkadri Attawel	2ème VP CR TA	96953646
6	Bakabé Bongo	SG Conseil Régional	96267375
7	Souleymane Bako Tahirou	PMERSA/MTZ	96285836
8	Ali Gnoti	DRH	96879416
9	Aliou Issoufou	COFODEP/TA	96261209
10	Alkabous Bahani	PromAP	94848768
11	Sani Zamnao	CRA	96879589
12	Illa Djibo Wolio	SPR	96274373
13	Aboubacar Mamane	DRUL/A	96889138
14	Boureima Alhassane	EDC/PGBV/B	94185405
15	Kadre Kadri	ATN/CTB	96484052
16	Sani Mahamane Mountala	Projet VRACS	96042476

17	Dr Toukou Yahaya	DREL	96273238
18	Mme Adamou Hadizatou	DRE	96879635
19	Ilyassou Sahirou	PUSADER	96881957
<b>Madaoua</b>		<b>Date : le 17/06/2013</b>	
1	Hama Illiassou	Président Tribunal Madaoua	96993270
2	Orodji Souley	AREN	96863513
3	Mahamadou Abdoulaye	Génie Rural	96261275
4	Haroua Saïdou	DDEL	96423763
5	Oumarou Chaïbou	DDH	96347576
6	Ibrahim Gadagé	DDEL	96868088
7	Abdou Elh Fakando	SP COFODEP	96991874
8	Mahaman Salissou Baoua	DDA	96584394
9	Illé Alou	DDE	96241837
10	El Boukari Salaou	Propriétaire foncier	96525368
11	Elh Bouwèye Sarkin Abzin	Représentant Agriculteurs	96558056
12	Elh Abou Idi	Propriétaire foncier	96992912
13	Elh Hamza Idi	Propriétaire foncier	96277587
<b>Konni</b>		<b>Date : le 18/06/2013</b>	
1	Adamou Amadou	Préfet Konni	96969497
2	Abdou Mahamadou	SG Préfecture Konni	96665255
3	Hamidou Haddou	DDA	96492224
4	Boubé Hardo	AREN	9699268
5	Abdou Kaka	SP COFODEP	96537614
6	Abdourahamane Oudou	DDEL	96591921
7	Ali Abdoukarim	DDP/AT/DC	96290363
8	Kamayé Goga	Alphabétisation	96887692
9	Salifou Ango	Génie Rural	96881651
10	Alio Ousmane	ONAHA	96992957
11	Falké Oumarou Idrissa	ONAHA	9620794
12	Elh Oumarou Amadou	Coopérative Konni I	97053097
13	Mahamane Laouali Amadou	Coopérative Konni II	96876593
14	Tanko Madougou	Coopérative Konni II	98590867
15	Elh Abdou Kaka	Coopérative Konni I	9642856
16	Elh Moussa Maman	Coopérative Konni II	96260541
17	Hamza Dan Boua	Coopérative Konni II	96381192
18	Ibrahim Dan Ladi	Coopérative Konni I	96544416
19	Elh Abdou Maman	Coopérative Konni II	96500045
20	Mahamadou Yahaya	Coopérative Konni I	96082597
21	Fodi Tijani	Coopérative Konni II	96090767
22	Adamou Abdou	Coopérative Konni I	96326694
23	Dodo Yacouba	Coopérative Konni II	96880173

#### REGION DE DOSO

	<b>Doutchi</b>	<b>Date : le 19/06/2013</b>	
1	Rhissa Ahamoudou	Préfecture/Préfet	90902401
2	Abdoulaye Garba	Préfecture/SG	90279658

3	Mahamadou Mamane	Chef de Groupement Peulh	90565012
4	Omar Albachir	DDEL	90084241
5	Oumarou Mahamadou	DDP/AT/DC	96583459
6	Ibrahim Aboubacar	DDA	96895710
7	Abdou Idi	DDGR/DI	96891433
8	Abdou Salamine Agalizé	DDUL/A/DI	97267069
9	Oumarou Garka	Point Focal	91418247
10	Mustapha Mahamadu	Représentant Pêcheurs	92133136
11	Alou Mamane	AREN	96461125
12	Magoudani Alfa	SP COFODEP	96460164
13	Boubacar Mamane	DDE/LCD	90092554
14	Wakili Bawa	Représentant Chef de canton	93236301
15	Mme Salifou Ousseina	2ème VP Commune Urbaine Doutchi	90417672
16	Ibro Garba	SG CU Doutchi	97720392
17	Henri Moctar	Président TI Doutchi	
18	Maman Douroubouna	VM Koré Mairoua	96873010
<b>Dosso</b>		<b>Date : le 20/06/2013</b>	
	Nafiou Mamadou	SGA Région Dosso	
	Vice Président CR Dosso	Vice Président CR Dosso	91108090
	Ayouba Hassan	Président TGI Dosso	96990938
	Soumaye Idrissa	Juge CACCC Dosso	
1	Balla I. M. Salissou	DRUL/A	96291286
2	Djibrilla Maman	DRH	90067375
3	Iddé Ibrahim	DREL	96502954
4	Souleymane Saïdou	DRA	96296682
5	Djiga Ousman	DRI	96016100
6	Maïmouna Ousmane	PASEL	94010241
7	Banoufé Barhé	SP COFODEP	96406241
8	Dr Hamabali Boubé	ATN/PAAPSSP	96283962
9	Dangui Ibro	SPR	96403942
10	Boureima Oumarou	SP COFOCOM	96979179
<b>GAYA</b>		<b>Date : le 21/06/2013</b>	
1	Kalilou Gourmantché	SP COFODEP	96817681
2	Moumouni Manga	DDH	90636180
3	Amadou Issoufou Petitot	DDGR	90207875
4	Dandakoye Adamou	DDA	96493671
5	Modi Magagi	Préfecture/SG	96435138
6	Sadou Issifi	Préfecture/Préfet	96485251
7	Tahirou Hangadoumbo	DDP/AT/DC	97809736
8	Laouan Harouna	DDE	96551007
<b>YELOU</b>		<b>Date : le 22/06/2013</b>	
1	Adamou Amadou	SP COFOCOM	92336329
2	Moussa Sani	Elu	96445420
3	Ibrahim Garba	Représentant Chef de canton	96129604
4	Elh Saïdou Djibo	Vice maire	97736298

	<b>BOBOYE</b>	<b>Le 23/06/2013</b>	
1	Alio Moustapha dit Dieng	Préfet Boboye	96193434
2	Chaibou Ango	DDP/AT/DC	96996712
3	Aboubacar Siddikou	Rep. Eleveur	96296765
4	Moustapha Issa	DDGR	96058717
5	Lt Aboubakary Issa	DDE	90809424
6	Issaka Guéro	DDUL/A	96464690
7	Amadou Ousseini	Rep. Chef de Canton	96216444
8	Idé Samey		96087675
9	Mme Haoua Bonkano	RDFN	96369648
10	Mme Hadiza Sidikou	AFN	96729595
11	Rahynatou Abdou	IAENF	96061447
12	Saley Seyni	Pêcheur	97165709
13	Hamani Hassan	Agriculteur	96992192
14	Adamou Hama Barké	Exploitant Natron	99564317
15	Hamadou Siddo Adamou	DDP/PF/PE	99978917
16	Seydou Ali Siddo	PCD de la Jeunesse	96256468
17	Moussa Mahamadou	DDEL	97507314
18	Mounkaila Mayaki	SG Préfecture	96491455
19	Soumana Hassane	SP COFODEP	96586169
20	Soulymane Alimi	DDH	90558951
	<b>KIOTA</b>	<b>Le 23/06/2013</b>	
	Issa Moussa	Mairie	97436722
	Nazirou Hassoumi	Mairie	96052153
	Garba Mahirou	SP COFOCOM	91320306
	Alkairou Hamadou	Rep. Des Jeunes	91115933
	Soukairadjou Mamoudou	CM	96851054
	Bello Hamadou	Rep. Sorko	96908569
	Hamidou Issaka	Chef de Poste Forestier	96575019
	Adamou Sambo	CSC	92500899
	Agali Oumarou	Rep. Exploitants natron	96133654
	Garba Oumarou	Rep. Agriculteurs	
	Amadou Moussa	Rep. Jardiniers	
	Hamidou Oumarou	Rep. Transhumants	96195983
	Djibo Belko	Rep. Eleveurs sédentaires	97596651
	Moussa Djibo	Guérisseur Traditionnel	96733716
	Sani Hamadou	Producteur jardinier	90699747
	Salimou Abdou Oye	Rep. Agriculteurs	98885883
	Fati Yacouba	Rep. Femmes	
	Dado Hamani	Rep. Femmes	
	Amina Saadou	Rep. Femmes	
	<b>REGION DE DIFFA</b>		
	<b>Diffa</b>	<b>13/06/2013</b>	
1.	Amadou Moustapha Bello Madaï	SPR	96 55 16 00
2.	Karadjì Dalla	SP/CRA	96 98 79 58
3.	Boulama Elh Ari	S/E/DRP/AT/DC	96 49 22 73

4.	Cdt Habou Adamou	DR/RT/AFP/DRE	96 58 27 26
5.	Moussa Hamma	SAF/DRI/DA	96 29 79 32
6.	Manirou Aboubacar	DR Adjt DREC	96 24 75 45
7.	Ali Salé	Administrateur	96 27 51 11
8.	Issa Banga	Coord.AREN/Diffa	96 26 63 37
9.	MI Ado Liman Salé	Délégué rég. AREN/Diffa	
10.	M. Issoufou Saidou	Chargé partenariat	
11.	Otman Jouma	SG/CRD	
12.	Djibrilla Malam Kalla	S/P COFODEP Diffa	
13.	Bagalé Gréma Kellomi	C.Regl/Diffa	
14.	Inoussa Tidjani	CR/P/CAF	
15.	Boukar M. Gaptia	VP/CR/Diffa	96 26 22 00
	Mamadou Moustapha Bello	SPR/CR	96551600
	<b>BOSSO</b>	<b>Le 14/06/2013</b>	
1	Madou Elh Ousmane	DDA/Bosso	96505386
2	Souleymane Ediquini	DDE/Bosso	96594969
3	Elhadji Bako Mamadou	Maire /Bosso	96805825
4	Youram Ari	Maire adjt Bosso	96466539
5	Malam Boulama Boucar	SP/COFOCOM	96519100
	<b>Toumour</b>	<b>Le 14/06/2013</b>	
1.	Lamido Souleymane Mani Othé		
2.	Boubacar Abari Ousmane		
3.	Boulama Koubuma		
4.	Malam Boukar Djougui		
5.	Issa Dalayi		
6.	Youssef Abdou		
7.	Tela Kandi		
8.	Abdoulaye Souleymane		
9.	Ousmane Hassane		
10.	Ichatou Mani		
11.	Adamou Hamadou Boré		
12.	Abdoulaye Moussa		
13.	Adamou Ousmane		
14.	Aboucar Ary		
	<b>Port Krikri dans le lit du Lac Tchad accès Mamouri au point de jonction entre la Komadougou et le Lac Tchad</b>	<b>Le 14/06/2013</b>	
1.	Ladane Chétima	Agriculteur	
2.	Boukar Foundimi	Commerçant	
3.	Elh Ari Zarami	Commerçant de poisson	
4.	Osseini Malam Hamidou	Commerçant	
5.	Hamed Issoufou	Pêcheur	
6.	Oumara Boukar	Agriculteur	
7.	Ibrahim Elh Chétima	Agriculteur	
8.	Oumar Balla	Agriculteur	
9.	Abdourahamane Moustapha	Agriculteur	
10.	Elh Ibrahim Boulama	Pêcheur	
11.	Ari Kimé	Pêcheur	
12.	Aboukar Aboukar	Pêcheur	
13.	Kiari Méllé Issa	Pêcheur	
14.	Moussa Malam Ibrahim	Pêcheur	
15.	Abdou Ladan	Cultivateur	
16.	Kaka Madou	Cultivateur	
17.	Adam Assane	Cultivateur	
18.	Mamadou Doumba Koura	Cultivateur	
19.	Aïssami	Cultivateur	

20.	Moustapha Tilla	Cultivateur	
21.	Ousmane Maï I.	Pêcheur	
22.	Malam Idi Kanta Mota	Pêcheur	
23.	Mohamed	Pêcheur	
24.	Kaka Boukar Ari	Pêcheur	
25.	Kaadé Kiari	Cultivateur	
26.	Maïrame Ibrahim	éleveur	
27.	Fanna Aboukar	ménagère	
28.	Yakaka Mamadou	Vendeuse poisson	
29.	Lawan Gana	chauffeur	
30.	Malam Hassane Mai Moustapha	Cultivateur	
<b>Maïné-Soroa</b>		Le 15/06/2013	
1.	Ibrahim Issa	SG/Préfecture	96407088
2.	Tahirou Moussa	SG/CU Maïné Soroa	96282698
3.	Katiellou Maïbodo	Elevage Maïné	96272600
4.	Katiella Ousmane	COFODEP	98646045
5.	Ag Alher Abdou	CB Gendarmerie	96908470
<b>Mirriah</b>		<b>18/06/2013</b>	
1.	Amadou Anoua	SP/COFOCOP Mirriah	96175740
2.	Yahaya Issa	Alphabétisation	96306148
3.	Maman Djirgui	SCP/AT/DC	96672772
4.	Abdou Kal Brah	Membre COFOCOM	96740021
5.	Ibrahim Idi	Membre COFOCOM	96861159
6.	Nafiou Souley	Membre COFOCOM	97518765
7.	Maman Dan Bawa	Membre COFOCOM	97662200
8.	Mamane Issoufou	Elevage	96277377
9.	Hamisso Dan Karami	Membre COFOCOM	96336734
10.	Souley Borsou	Membre COFOCOM	96020252
11.	Issa B. Manzo	Membre COFOCOM	96076238
12.	Magagi Ibrahim	Membre COFOCOM	96243128
13.	Habibou Nalaso	Membre COFOCOM	96272831
14.	Rabi Ado	Membre COFOCOM	96201994
15.	Djibo Amadou	GR	96838717
16.	Souleymane Liman	SP/COFODEP	96898676
17.	Hamisso Marafa	Rép. Agri	96421114
18.	Ibrahim Idi Moussa	Rép. Chef canton/COFOCOM	96540480
19.	Chamsou Sarki	Repré. COFOCOM	96175586
20.	Hakilou Abdou	OP foto	92676013
21.	Maman Bachir Abdou	Maire CU Mirriah	96201813
<b>REGION DE ZINDER</b>			
<b>Zinder</b>		20/06/2013	
1	Harouna Assakaley	1 <sup>er</sup> vice-président CR	
2	Habou Zakari	2 <sup>ème</sup> vice-président CR	
3	Maman Saley	Conseiller régional	
4	Abdoulaye Moussa	SPR/CR	96 10 49 11
5	Salao M.M. Sani	UZ	94 22 84 12
6	Maman Djiga	CSSV	96 26 27 82
7	Harouna Abdou	DRULA/ZR	90 33 33 62
8	Chaïbou Mamane	DRP/AT/DC/ZR	98 52 82 63
9	Salissou Ousmane	CRA	96 96 31 72
10	Elhadji Issoufou Moustapha	DDP	96 98 68 29
<b>TIRMINI</b>		<b>21/06/2013</b>	
1.	Souleymane Liman	SP/COFODEP	
2.	Hawaou Maman	Conseillère Municipale	
3.	Saley Bokaye		
4.	Habou Boukary		
5.	Bakari Barma		
6.	Mahamadou Maman Tahirou		

7.	Maman Marou		
8.	Sabo Maman		
9.	Moutary Brah		
10.	Abdou Zakary		
11.	Moutary Soulé		
12.	Ismaïl Boukary		
13.	Yahouza Maman		
14.	Ichauou Sini		
	<b>TAKIETA</b>	<b>21/06/2013</b>	
1.	Elh Lawali Koro		
2.	Magu Yoro		
3.	Ilu Lamo		
4.	Sanusi Haru		
5.	Musa Alassan		
6.	Hauwa Ali		

**REGION DE MARADI**

	<b>DAN SAGA</b>	<b>21/06/2013</b>	
1.	Ali Miko	Dan Saga	97 05 52 48
2.	Idi Daouda, Sec. COFOB		97 30 68 69
3.	Moussa Bara, pdt COFOB	Chef village	
4.	Mani Habou		
5.	IDI Haro	Dan Saga	98845453
6.	Namaou Gandou	Dan Saga	
7.	Issa Tchibaou	Dan Saga	97763296
8.	Hachimou Bara	Dan Saga	97 81 83 53
9.	Illia Moussa	Dan Saga	
10.	Ada Mani	Dan Saga	
11.	Neino Wajé	Dan Saga	
12.	Sani Neïno	Dan Saga	97811100
13.	Ali Neïno	Dan Saga	96807736
14.	Saki Sani D.Kamma	Dan Saga	96920919
15.	Issa Ibrahim	Dan Saga	97619451
16.	Aminou Ibrah	Dan Saga	96943598
17.	Maman Moussa	Dan Saga	
18.	Maman Ibrah	Dan Saga	
19.	Hassan Habou	Dan Saga	
20.	Salissou Ada	Dan Saga	
21.	Sabiou Neïno	Dan Saga	
22.	Boukari Dan Jimo	Dan Saga	
23.	Moussa Dan Moussa	Dan Saga	98217616
	<b>MARADI</b>	<b>24/06/2013</b>	
1.	Souleymane Zakari	SP/COFODEP	96894708
2.	Balla Hamissou	SPR/CR Maradi	96273501
3.	Cdt Boubacar Saoudé	SPR/CR Maradi	96024795
4.	Mme Issa Haoua	SPR/CR Maradi	96996120
5.	Laouali Aboubacar	SG CU Tibiri	96975191
6.	Pr Hamidou A. Sidikou	Membre équipe Bilan	90309290
7.	Dr Sabou Ibrahim	Membre équipe Bilan	96975519
8.	Mme Amina Souleymane	Coordination	90319626
9.	M. Hachimou Chaïbou	Conseil régional	96408753
10.	Abdou Djerma	PAAPSSP Maradi	96993363
11.	Gallo Badagé	SPR/CR	96960781
12.	Aboubacar Paraïso Abdoul-Kader	SPR/CR	96429597
	<b>GABI</b>	<b>26/06/2013</b>	
1.	Souleymane Zakara	SP COFODEP	96894708
2.	Kané Dan Malam	Maire Gabi	96560073
3.	Mahaman Na-Abou	Maire Adjoint	96266573
4.	Rabi Issa	Rep femmes	

5.	Elh Saidou Moussa	Rep éleveurs	96653536
6.	Gako Badagé	SPR/CR	96360781
	<b>DAN TORO</b>	<b>26/06/2013</b>	
1.	Nassirou Maman	Sec COFODEP	
2.	Sadou Moussa	Magasin Dan Toro	96 80 77 95
3.	Lawaly Moussa	Tchidafawa	
4.	Raïni Haruna	Dan Tadé	96188710
5.	Alhaji Garba Harouna Dan Tara	Dan Toro	
6.	Maman Sarki	Dan Toro	
7.	Oumarou Inahim	Dan Toro	
8.	Alhaji Labo	Dan Toro	96495587
9.	Bawa Ali	Rigou	
10.	Oumarou Ibrahim	Secrétaire	97552337
11.	Mati Ummarou	Zango	
12.	Amadou Oumarou	Zango	97465734
13.	Moussa Bako	Tchidafawa	97137167
14.	Tanimun Bawa	Dan Toro	97373121
15.	Idrissa Alhadji Moussa	Gazalé	
16.	Rabé Labo	Rigou	
17.	Ado Oumarou	Rigou	
18.	Yahayya Na-Baba	Dan Toro	
19.	Isa Saidou Rigou	Rigou	96494258
20.	Garba Kané	Rigou	98460886
21.	Gambo Garba	Rigou	98391131
22.	Isa Dandumma	Zango Gazalé	
23.	Issa Garba	Rigou	
24.	Ussumane Ali	Tchidafawa	96764807
25.	Sani Alhaji	Rigou	
26.	Tasiu Abdou	Rigou	97499747
27.	Alhadji Garba Na Malan	Gajalé	98027482
28.	Elhadji Hardo Mussa	Rigou	
29.	Maman Mani	Rigou	
30.	Abdou Garba	Rigou	97753113
31.	Gwamma Daré	Rigou	
32.	Rabi Nayu	Dan Toro	
33.	Indo Abdou	Dan Toro	
34.	Amina Mussa	Dan Toro	
35.	Sahura Rabo	Tchidafawa	
36.	Azoumi Iro	Rigou	

**Annexe 2.** Aides mémoires des missions par région

**Annexe 4.** Termes de Références de l'étude