

L'accès à l'information foncière et aux institutions décentralisées pour sécuriser les droits fonciers des ruraux pauvres

L'expérience des Commissions Foncières au Niger

(with Summary in English)



Nicoletta Avella et Alhassane Younfa

Avec la collaboration de Sitou Lawali

Janvier 2007

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE



Programme de Soutien aux Moyens d'Existence (LSP)
Un Programme interdépartemental pour l'amélioration du soutien
aux moyens d'existence de la population rurale pauvre.

L'accès à l'information foncière et aux institutions décentralisées pour sécuriser les droits fonciers des ruraux pauvres

L'expérience des Commissions Foncières au Niger

(with Summary in English)

Nicoletta Avella et A. Younfa

Avec la collaboration de Sitou Lawali

Janvier 2007

Photographies : N. Avella & A. Younfa

Ce rapport a été réalisé sous contrat avec l'Organisation des Nations-Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO). Les opinions exprimées sont celles de l'auteur seul, et ne représentent pas les vues de la FAO

This paper was prepared for FAO's Land Tenure Service and Sub-programme 3.1 ("Access to natural resources") of the Livelihood Support Programme.

The Livelihood Support Programme

The Livelihood Support Programme (LSP) evolved from the belief that FAO could have a greater impact on reducing poverty and food insecurity, if its wealth of talent and experience were integrated into a more flexible and demand-responsive team approach.

The LSP works through teams of FAO staff members, who are attracted to specific themes being worked on in a sustainable livelihoods context. These cross-departmental and cross-disciplinary teams act to integrate sustainable livelihoods principles in FAO's work, at headquarters and in the field. These approaches build on experiences within FAO and other development agencies.

The programme is functioning as a testing ground for both team approaches and sustainable livelihoods principles.

Email: lsp@fao.org

Access to natural resources sub-programme

Access by the poor to natural resources, including land, forests, water, fisheries and wildlife, is essential for sustainable poverty reduction. Landless people in rural areas are particularly vulnerable, because without secure access to land and other natural resources, they can have more difficulty obtaining food, accumulating other assets and recovering after environmental and economic shocks or misfortunes.

The main goal of this sub-programme is to build stakeholder capacity to improve poor people's access to natural resources. It also aims to make sustainable livelihoods approaches more effective in reducing poverty among the poorest of the poor, particularly landless and near landless people.

Table des matières

Acronymes.....	1
Liste des cartes.....	2
Liste des photos.....	2
Liste des tableaux	2
Liste des encadrés.....	2
English Summary	4
Introduction.....	4
Institutionalisation of land management in Niger.....	5
Land information and securisation.....	5
How do legal information and land securisation work in the two study districts ?	6
Facts and limitations	7
Some avenues for recommendations.....	9
I. Le contexte de l'étude.....	11
I.1. Les objectifs de l'étude.....	11
I.2. La démarche et le déroulement de l'étude	12
II. Le Code Rural, l'information et la sécurisation foncière au Niger.....	15
II.1. Le « processus » du Code Rural : un processus participatif et itératif	16
II.2. L'information foncière	18
II.3. La sécurisation foncière.....	19
III. Le foncier, l'information et la sécurisation foncière dans les départements de Mirriah et Gouré	
.....	21
III.1. Les deux départements étudiés	21
<i>Le département de Mirriah</i>	21
<i>Le département de Gouré</i>	23
III.2. Les besoins en information et sécurisation foncière des ruraux.....	24
<i>Les agriculteurs</i>	25
<i>Les éleveurs</i>	30
<i>Les pêcheurs</i>	35
<i>Les apiculteurs</i>	38
<i>Les exploitants du bois</i>	38
<i>Les exploitants des paille</i>	39
<i>Les chasseurs</i>	40
III.3. Les voies de sécurisation foncière.....	41
IV. Les COFOs de Mirriah et de Gouré : le fonctionnement de l'information et de la sécurisation foncière légale	44
IV.1. Les Commissions Foncières départementales de Mirriah et de Gouré.....	45
<i>Le fonctionnement interne des COFODEPs</i>	45
<i>Les activités d'information et de sécurisation effectuées par les COFODEPs</i>	47
IV.2. Les COFOCOMs dans les deux départements.....	57
IV.3. Les COFOBs des deux départements	61
<i>Les activités d'information et de sécurisation effectuées par les COFOBs</i>	62
V. Principales limites de l'accès à l'information foncière et pistes de recommandations.....	65
V.1. Principales limites de l'accès à l'information foncière légale.....	65
V.2. Quelques pistes de recommandation	66
Références bibliographiques	69
ANNEXE 1 : Formulaire d'enregistrement des droits et des transactions de la Commission Foncière Départementale de Mirriah	70
ANNEXE 2 : Les termes de référence de l'étude.....	74

Acronymes

AG : Assemblée Générale
ANACO : Atelier National des Commissions Foncières
AREN : Association pour la Redynamisation de l'Élevage au Niger
ASAPI : Projet d'Appui à la sécurité alimentaire par la petite irrigation
CCD : Cadre de Concertation Départemental
CIRADR : Conférence Internationale sur le Réforme Agraire et le Développement Rural
CNCR : Comité National du Code Rural
COFO : Commission Foncière
COFOB : Commission Foncière de base
COFOCOM : Commission Foncière communale
COFODEP : Commission Foncière départementale
CR : Code Rural
DCE : Délégation de la Commission Européenne
FCFA : Franc de la Communauté Financière Africaine¹
FNIS : Forces Nationale d'intervention de sécurité
GRN : Gestion des Ressources Naturelles
LASDEL : Laboratoire d'Etudes et de Recherche sur les Dynamiques Sociales et le Développement Local
LUCOP : Programme nigéro-allemand de Lutte Contre la Pauvreté
MAG/EL : Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage
MDA : Ministère du Développement Agricole
MHE : Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement
ONG : Organisation Non Gouvernementale
PAC – Gouré : Programme d'Action Communautaire
PADAZ : Projet d'appui au développement agricole dans la région de Zinder
PN 10 ONG AQUADEV/CE : Projet Niger 10 ONG AQUADEV/Commission européenne
PN 12 ONG AQUADEV/FBS : Programme Niger 12 ONG AQUADEVFonds Belge de Survie
POCR : Principes d'Orientation du Code Rural
PRN : Président de la République du Niger
PSSP/AFD : Projet de Sécurisation des Systèmes Pastoraux financé par l'Agence Française de Développement
PSSP/ Termit : Projet de Sécurisation des Systèmes Pastoraux (Vétérinaires Sans Frontières-France/Commission Européenne)
RN : Ressources Naturelles
SAF : Schéma d'aménagement foncier
SCAC : Service de Coopération et d'Action Culturelle (Ambassade de France)
SG : Secrétaire Général
SNV : Organisation Néerlandaise de développement
SOS Sahel GB/ CRAC/CGRN : ONG Britannique animant le cadre pour la gestion des ressources naturelles
SP : Secrétaire Permanent
SP/COFOCOM : Secrétaire Permanent de la Commission Foncière communale
SP/COFODEP : Secrétaire Permanent de la Commission Foncière départementale
SP/CNCR : Secrétariat Permanent du Comité National du Code Rural
SPR : Secrétaire Permanent Régional
TDF : Titres et droits fonciers
ZFD/DED : Projet allemand d'intégration des éleveurs transhumants dans le mécanisme de prises des décisions locales.

¹ 655,957 FCFA = 1euro.

Liste des cartes

Carte 1 : Le Niger et ses zones agro-climatiques	15
Carte 2 : La région de Zinder et les zones agro-climatiques	21
Carte 3 : Le département de Mirriah et ses communes	22
Carte 4 : Le département de Gouré et ses communes	23

Liste des photos

Photo 1 : La situation pastorale de la région de Zinder	25
Photo 2 : Village de Korama, fagots de canne à sucre prêts à l'exportation	27
Photo 3 : Entretien avec des éleveurs Touaregs et Peulhs.....	33
Photo 4 : Un pêcheur dans la mare de Takiéta	36
Photo 5 : Les « âniers » rencontrés à Gouré.....	39
Photo 6 : Un chasseur de Gouré	40
Photo 7 : Cahier d'enregistrement des transactions du chef de canton	42
Photo 8 : Banderole de sensibilisation à Mirriah.....	48

Liste des tableaux

Tableau 1: La situation de la mise en place des structures du Code Rural.....	18
Tableau 2 : Les activités de sécurisation des ressources partagées par la COFODEP de Mirriah	54

Liste des encadrés

Encadré 1 : Des chefs traditionnels de Gouré parlent des ventes de terre	26
Encadré 2 : Un agriculteur de Korama	27
Encadré 3 : L'agent d'un service technique de Mirriah	28
Encadré 4 : Le secrétaire général d'une COFOB de Mirriah	28
Encadré 5 : Un agriculteur du village de Abari	28
Encadré 6 : Un agriculteur ressortissant de la commune de Tirmini	29
Encadré 7 : Un agropasteur de Mirriah	29
Encadré 8 : Le maire d'une commune rurale de Gouré.....	29
Encadré 9 : Un chef de poste forestier de Gouré.....	31
Encadré 10 : Un chef de groupement à Gouré	32
Encadré 11 : Le maire d'une commune rurale de Gouré.....	32
Encadré 12 : Un cadre de commandement de Gouré	32
Encadré 13 : Entretien entre des éleveurs Peulhs	34
Encadré 14 : Un cadre de commandement du département de Gouré.....	34
Encadré 15 : Un agent technique de Gouré	34
Encadré 16 : Entretien entre des éleveurs nomades	35
Encadré 17 : Un pêcheur migrant rencontré dans la commune de Gouré	36
Encadré 18 : Un pêcheur migrant rencontré dans la commune de Gouré	37
Encadré 19 : Le chiffre d'affaire d'un pêcheur	37
Encadré 20 : Le président d'un groupement d'apiculteurs de Mirriah.....	38
Encadré 21 : Un ânier rencontré à Gouré	39
Encadré 22 : Un vendeur de paille rencontré à Gouré.....	40
Encadré 23 : Le maire d'une commune rurale de Gouré.....	41
Encadré 24 : Un chef de village de Gouré.....	42
Encadré 25 : Les problèmes de fonctionnement des COFODEPs.....	46

Encadré 26 : Un chef de groupement Toubou.....	49
Encadré 27 : Un agriculteur ayant formalisé un achat.....	49
Encadré 28 : La demande de formalisation à Gouré	51
Encadré 29 : Un SG d'une des COFOB de Mirriah	51
Encadré 30 : Un membre de la COFODEP de Mirriah	52
Encadré 31 : Le maire d'une commune rurale du département de Gouré	58
Encadré 32 : Le cas d'un conflit entre un chef de canton et une COFOCOM	60
Encadré 33 : Les COFOBs et la transmission de l'information	62
Encadré 34 : La formalisation d'une vente d'après le SG d'une COFOB	62
Encadré 35 : Un chef de groupement parle de l'impact de la COFO	65

English Summary

Introduction

As part of its work programme for 2006-2007, FAO's Land Tenure and Management Unit identified access for poor rural populations to information and legal procedures to secure land rights as a central item on its agenda. Moreover, the livelihood support programme includes a section on "Access to land and natural resources" that analyses the link between access to land and the securisation of the means of livelihood. The objective is to define development approaches, mainly in areas of intervention falling within the scope of land institutions and rural development.

The purpose of this study is more specifically to "*provide partial answers based on empirical observations*" to the following research issues encountered in the case studies on the COFOs (Land Committees) of Mirriah and Gouré in the region of Zinder²:

- How do current procedures aimed at securing and formalizing land transactions and rights actually work ?
- Why do groups of various players resort to different procedures for securing their land rights or transactions, although they all live in a town with an operational COFO?
- What are the expectations of various rural groups and the constraints facing them in trying to secure more easily their land transactions and rights (LTR) on a legal basis?
- What *avenues* should be recommended to broaden and facilitate access to legal procedures for all rural populations, and particularly the poorest and vulnerable groups?

To that end, this study analysed the reasons for which some of the players continue to resort to alternative modes of securisation, despite the existence of an operational COFO in their administrative area, while identifying the constraints facing the various rural groups in legally securing their land rights.

The bulk of information used for research in this study was gathered through meetings and interviews with various players in the field of land in the region of Zinder. After identifying the categories of players, a judgment sample of people and structures to meet was put together in order to plan interviews and meetings with *inter alia* actual and potential users, members of the structures provided for by the Rural Law, including the relevant COFOs and the SP/CNCR (Standing Secretariat of the Rural Law National Committee), traditional headmen, local state administration and decentralised administration (prefects and mayors), the resource people from institutions directly or indirectly linked with rural land issues (the judiciary, gendarmes, republican guard, technical departments, etc.), technical partners and development projects in support of Rural Law.

² Cf. Reference terms in Appendix 1

Institutionalisation of land management in Niger

Niger, a West African country, drafted from the 1980s on, and then passed in 1993 a bill on the POGR (the Guiding Principles of the Rural Law). This law is now the foundation for the implementation of the Rural Law, which cements Niger's national policy on rural land. This Law is a pragmatic and iterative process organised around a legal and institutional dual mechanism. This process draws from the practices of its decentralised authorities in the field in order to avoid a gap between legal rules and local land practices.

From 1994 on, the institutional implementation process materialised with the introduction and reinforcement of Land Committees' capacities. Their task is to legally secure rural producers in order to prevent conflicts by:

- popularising the legal texts governing land matters in their geographical area ;
- conducting a census of and delineating the boundaries of common resources (corridors for cattle, cattle plots and other grazing areas, forests, public watering places, etc.) ;
- controlling land development ;
- issuing
 - title deeds for individual or joint plots of land and
 - deeds of priority use for shepherds on their designated agricultural areas ;
- recording in writing land transactions (sale, donation, customary tenure, letting, loan, customary collateral) ;
- preparing rural concessions ;
- participating in the introduction of land development schemes.

Land information and securisation

The Rural Law was introduced to provide support to, and raise awareness through the Land Committees among rural players about their rights and duties with regard to land management and exploitation. Land information aims at making the various players (users, traditional, local and administrative authorities, ...) aware of those issues pertaining to land resources as well as rules of access, securisation and good stewardship of resources with a concern for sustainable and equitable exploitation. Land information may be considered as the first stage in the process of securing exploitation activities and rural natural resources. As a logical result, raising people's awareness in this regard becomes essential in order to encourage the securisation of, and access to those resources, mainly for the most vulnerable populations in Niger. The various categories of producers comprehend the challenges linked with securing their land rights and transactions primarily through facilitated access to this land information.

Land securisation is a process that protects and recognises the land rights of rural players. This recognition shields these rights from any dispute or challenge. The recognition of these rights also requires appropriate and legitimate land management rules, which must also be accepted by everyone. Thus land securisation designates the terms of occupation and appropriation of space. These terms usually result from the kind of understanding that may exist as part of individuals' practices and the social standards of the groups in which they live.

Recognising and authenticating rights are the main tasks assigned to land policies in Niger in order to protect the people holding those rights against any abuse. The land planning scheme (SAF) will also contribute considerably to the securisation policy for rural populations. The nature of the right and the type of resource on which this right is exercised help outline three categories:

- the right of property on cropland (acquired through purchase, inheritance, donation),
- the right of use on agricultural land (loan, collateral, letting) and
- the right of collective use, which generally applies to so-called “shared” resources, mainly pastoral areas, including the attached resources (waters, corridors, grazing areas, vaccination pens, ...).

For the purpose of this study, it was essential to estimate the accessibility to land information for rural producers and more specifically for poor rural populations, as well as to decentralised institutions provided for by the Rural Law, and to simplified procedures to formalize their land transactions and rights.

How do legal information and land securisation work in the two study districts ?

The study focused on the Land Committees of the Mirriah and Gouré districts, in the region of Zinder. The district COFOs of Mirriah and Gouré are pioneers among Niger’s COFOs. They were respectively set up in 1994 and 1997. Their composition is generally in accordance with that provided for by section 118 of POOCR with some variations according to the social and political context as well as the availability of some categories of players.

The General Assembly is chaired by the Prefect and comprised of all COFO members. It is considered as the decision-making body. Those decisions are implemented by the Permanent secretary who is generally an official dispatched by the State. The GA does not sit on a regular basis.

As we stressed earlier, COFOs are local structures entrusted with activities aimed at contributing to the securisation of land transactions and rights through the implementation of Niger’s national land policy.

Standing Secretariats and Land Committees are the implementation structures provided for by the Rural Law. In this respect, they are in charge of managing rural land with regard to controlling the development of natural resources and securing rural producers with a view to a sustainable use and equitable access to natural resources. COFOs’ tasks are :

- to popularise the provisions of the Rural Law
- to control the development of natural resources ;
- to issue title deeds for individual or joint plots of land ;
- to issue deeds of priority use for shepherds on their designated agricultural areas;
- to conduct a census of and delineate the boundaries of common resources (corridors for cattle, cattle plots and other grazing areas, forests, public watering places, etc.) ;
- to prepare rural concessions ;
- to participate in the introduction of land development schemes ;
- to issue attestations and certificates with regard to land transactions (sale, donation, customary tenure, letting, loan, customary collateral).

Facts and limitations

We noticed a real need for land securisation among rural producers. This requires *inter alia* the issuing of documents and deeds of land transactions for cropland (certificates of sale, loan, collateral, letting, title deeds, ...), the formalisation of pastoral areas (delineation of corridors and grazing areas), the clarification of procedures to obtain the authorisation for well sinking in pastoral areas as well as the procedures to settle rural land conflicts (in the event of rural damage) and the protection of natural resources. In the eyes of rural populations, there is a need for clarification of the procedures to settle rural land conflicts, particularly in the event of rural damage. Through its implementation structures, the Rural Law aims at securing land resources and their access. However, given the sensitivity of this issue and the often divergent interests in resources and their use between rural producers and local as well as governmental players, it is crucial to embrace a cautious and concerted approach.

According to the list of formalisations conducted with the COFODEPs under study and after analysis of those formalisations, we noticed that as far as cropland is concerned, the necessary investments for development are a substantial lever of securisation through formalisation. That being said, the oath on the Koran and to the head of canton is also a major way of securing transactions and access to resources. It is difficult to quantify all these forms of securisation. But, the views expressed by heads of canton, rural producers and elected representatives stress their importance and the fact that, for the time being, local procedures prevail over formal securisation. Securisation through the “docs” of customary headmen seems to be more firmly embedded in the rural mind.

Rural producers obtain the land information from several sources and through several information channels. These are of course, although insufficient, the COFOs’ channel, but also that of traditional headmen, and COFOs’ technical and financial partners. This multiplicity of sources does not necessarily guarantee a wealth of land information or its quality. Indeed, most of the producers we met, except COFOs’ members, apparently knew little of the tasks assigned to them and of the procedures of land securisation. COFOs make considerable efforts, but in view of the complexity of this issue, the territory’s size, the necessary means and sabotage by traditional headmen, there is still a long way to go in informing people, particularly in pastoral areas in order to reach the most vulnerable rural populations.

The formalisation activities conducted by COFOs are indeed reliant upon the opportunities offered by partners. Although these activities are easily quantifiable in figures, COFOs provide us with scarce information on the total number of people actually reached by land information.

COFOs’ members seem ill-informed on the content of the Rural Law. And yet, the task of popularising legal texts may only be achieved properly if COFOs’ members themselves are sufficiently informed and trained on the content of information and its transmission. The training of COFOs’ members must be based on the definition of a suitable strategy of communication with rural producers and of the means to implement it. The purpose is to enhance the impact of COFOs on the securisation of rural populations’ land rights and on the furtherance of social peace. These information and awareness campaigns on land issues must continue over time and gradually move away from development projects. In many cases, a combination of several strategies is necessary to reach efficiently the maximum of target populations.

Given linguistic diversity and the poor rate of literacy in French among rural populations, the Permanent Secretariat to the Rural Law translated the legal texts into national languages. These texts are written in the Latin alphabet. But illiteracy remains a major hindrance and prevents rural populations and even some COFOs' members to access land information through this medium. The choice of the language to convey the information is also a major element that impacts the quality of transmission of land information.

The administration is one of the players that participate, directly or indirectly, in the popularisation of the Rural Law's texts. This includes mainly the prefects and administrative officials. These representatives of public authorities address the issues of land securisation quite often. These players may further legal compliance (which is, as a matter of fact, one of their duties) and the dissemination of legal information. However, these players must also be informed beforehand, but more importantly, fully support the "cause" of information and legal land securisation as tools offered to Niger's rural populations to secure their land rights. Given their rank within the COFODEP, prefects must demonstrate impartiality when taking decision and when participating in the settlement of some conflicts, like power conflicts between elected representatives and traditional headmen.

Being at the heart of debates on land securisation, traditional headmen of cantons and groupings usually seem well-informed on the Rural Law's mechanism. It would not be an overstatement to say that some of them are so well-informed on the mechanism and the procedures that they manage to draw up bypass strategies. Given the fact that producers contact mainly headmen to secure their rights, the latter could, if they wanted to, play an efficient part in providing land information to rural producers. But, there is a power conflict between customary headmen who regard themselves as the authorities in charge of land management and COFODEP that legally acquire this prerogative. Sometimes, traditional headmanship sabotages the implementation and the smooth running of COFOs. It seems to gain more by maintaining informal practices than by establishing a transparent procedure of legal formalisation.

While on the side of traditional headmanship's representatives, conveying information to their subjects appears easier, the situation is fairly different for the representatives of civil society, which is poorly structured. Taking this weakness on board, the Rural Law provides for representation mechanism through the introduction of a three-year mandate for the representatives of civil society within the new COFOCOMs. However, it is not easy to verify the various stages of the process leading to the election of those "representatives". Their legitimacy remains often doubtful. This lack of social and professional structure and the absence of a formal information channel are very likely to make access to land information a tedious process for rural populations, particularly those with poor social and political influence. However, the Rural Law's bodies have very little grip on those social changes. Furthermore, town councils and councillors are beginning to enter land affairs in Niger through their participation in some workshops or meetings of COFOs. Those players may play an important part in providing land information.

Some avenues for recommendations

With regard to better information and easier access to land information for rural populations, mainly the poorest, the results of the analysis of field data lead to the following recommendations:

- **strengthen COFOs' internal mechanism through a follow-up system and by supporting them.** Almost all of the COFOs we met, particularly COFOBs lamented a lack of follow-up and support. Yet, this support appears vital to us in order to enable them to fully comprehend what is at stake in their duties, but also in order to strengthen the capacities needed for the technical success of this mission, especially since COFOs' members do not generally possess the necessary skills beforehand. That is why COFOs believe that some regular support and follow-up would give a new lease of life to their activities, particularly in respect of the popularisation of legal texts at all levels.

- **improve communication between the various levels** of COFOs so that users obtain the same information from various levels. The purpose is to guarantee the consistency of the message conveyed by the Rural Law on land matters and the rules governing them. There must be a steady concern for such consistency for users to gain a clear understanding of the message and the institutions conveying it. This also requires a strong emphasis on **compliance with regulatory procedures** and instructions pertaining to the establishment of COFOs, for instance. In our opinion, it seems indeed vital to speak with one voice on land securisation procedures and those pertaining to the establishment of COFOs in accordance with the guides drawn up by the SP/CNCR. The procedures provide for various stages aimed at raising awareness and making the Rural Law's institutions known, so that populations may feel more concerned. The people involved in the establishment of COFOs must therefore have a constant concern for the quality of the work to be done, and not only for the number of instances to establish. This concern for quality could be, for instance, regarding the criteria to choose who will convey the land information to producers themselves. It also seems important to us that the COFO members should understand that their duty is to provide a public service to populations. Accordingly, demanding of populations that they pay for COFOs' members' expenses and *per diem* is a major obstacle to the access to legal securisation, including title deeds, for the poorest rural populations, while an advantage for the well-to-do. Ensuring the involvement of technical partners and financial development projects is paramount in order to reach the most vulnerable strata. It is therefore essential to improve exchanges and communication between the latter and COFOs ;

- **better coordinate the activities of the Rural Law's structures, but clarifying the part played by authorities (customary, local and administrative) involved in land issues is also crucial.** These authorities participate in the production and transmission of legal or customary land information. To achieve this coordination, it would certainly be necessary to redefine the roles and remits of each of the players in the field of land matters and therefore to clarify procedures and promote compliance with them. This would also enable rural populations to better identify who is entitled to provide such or such piece of land information, a prerequisite for proper land securisation. Thus, in order to enable populations to build upon and master the necessary procedures for land securisation, we recommend that the procedures and stages ensuring their legitimacy should be mentioned on the deeds. Indeed, today a signed deed does not mention compliance or non-compliance with procedures. It is virtually impossible to scrutinise *a posteriori* the procedure followed for the acquisition of a deed. Especially when knowing that an increasing number of instances will be entitled to deliver the deeds. It is true that in respect of

pastoral issues, it seems rather necessary for the Rural Law to “flesh out” and firm up the legal framework in terms of hydraulics and pastoral fodder resources (typology of watering places, well sinking procedures, user rules, transfer procedures, etc.) in the context of decentralisation³. This raises some serious issues about the use and securisation of pastoral resources for the most vulnerable;

- **promote the constant development of a “land consciousness” at COFOs’ level.** This land consciousness must be promoted by permanent secretaries, particularly district and municipal ones. Moreover, the Permanent Secretary must feel invested with a mission that makes him the custodian of the Rural Law’s principles with COFOs and producers ;

- which brings us to the conclusion that well-managed and accessible information requires in the long-term **further professionalisation of the technical and administrative body of the Rural Law’s** mechanism. The permanent secretary is an official from one of the technical departments liaising with the rural development department. He is therefore a State official who is dispatched to, and at the COFO’s disposal for a definite period of time. Yet, working on land issues in Niger implies, amongst others with the establishment of joint committees that voluntarily gather the diversity of the country’s political powers, that he rubs shoulders with several social and political tendencies on a daily basis. It is obvious that in such an institutional configuration, assuming the duties of Permanent Secretary requires impartiality and political, possibly social neutrality, in order to facilitate communication within the COFO and access to its services. Therefore, it would be incompatible to assume political functions in the duration of his work as PS. This would probably tarnish the credibility of COFOs and users would be more likely to see the Secretary’s actions as political manoeuvres. The Permanent Secretariat should be an institution for public service recognised as such. Some of our contacts on the ground suggested that the Permanent Secretariat should be made professional through the introduction of a specific department with a particular status. It would be a branch of its own. This suggestion results from a projection in the future, because the type and quality of staff employed by the Rural Law for its implementation undoubtedly affects the way land information works, is managed and recorded. What information will remain on today’s transactions in 10 or 20 years’ time in view of the current quality of their preservation?

Ultimately, a good PS must be a good communicator with a sense of commitment and initiative. Someone acting transparently and providing good financial stewardship, because he/she is entrusted with funds earmarked for land securisation. Transparency plays an important part insofar as it restores confidence among users and other players. He/she encourages users who feel reassured by the guarantee of this transparency as well as technical and financial partners for whom this condition is paramount for them to invest in the Rural Law’s process.

³ An open process is currently underway to draft complementary texts on these issues.

I. Le contexte de l'étude

I.1. Les objectifs de l'étude

Le Service des Régimes Fonciers de la FAO a identifié, dans le cadre de son programme de travail pour la période 2006-2007, le thème de l'accès des ruraux pauvres aux informations et procédures légales pour la sécurisation des droits fonciers comme un élément important de son thème de travail. Par ailleurs, le programme de soutien aux moyens d'existence a un volet « Accès à la terre et aux ressources naturelles » qui analyse le lien entre accès à la terre et sécurisation des moyens d'existence ; ceci afin de définir des approches de développement, notamment dans les domaines d'intervention qui relèvent des institutions foncières et du développement rural.

C'est dans ce contexte que le Service des Régimes Fonciers de la FAO a demandé à l'ONG AQUADEV de réaliser une étude de cas pour améliorer la connaissance de ces questions. Le Niger, en effet, réalise depuis plus de dix ans une expérience originale sous l'égide du Code Rural et, avec comme principal outil de mise en œuvre, l'institution des Commissions Foncières (COFOs). Le présent document fait suite à l'étude de cas et au rapport national préparés par le Niger pour la Conférence Internationale sur la Réforme Agraire et le Développement Rural⁴ (CIRADR). Le but est d'approfondir certains aspects particuliers de ces documents et de contribuer aux efforts du Niger et de ses partenaires pour améliorer la sécurité foncière des ruraux (particulièrement les plus pauvres) afin d'encourager l'investissement agricole et la gestion durable des ressources naturelles.

La présente étude vise plus particulièrement à « *apporter des éléments de réponse fondés sur des observations empiriques* » aux questions de recherche présentées ci-dessous à partir de l'étude des cas des COFOs de Mirriah et de Gouré dans la région de Zinder⁵ :

- Comment fonctionnent concrètement les procédures actuelles de sécurisation et de formalisation des transactions et des droits fonciers ?
- Pourquoi des groupes d'acteurs divers, bien que situés tous dans une localité où la COFO est opérationnelle, recourent-ils à des modalités différentes de sécurisation de leurs droits ou transactions sur la terre ?
- Quels sont les souhaits et les contraintes de divers groupes ruraux pour pouvoir plus facilement sécuriser sur une base légale leurs transactions et droits fonciers (TDF) ?
- Quelles *pistes* recommander pour rendre les procédures légales plus largement et facilement accessibles et utilisables par tous les ruraux, et particulièrement les plus pauvres et les groupes vulnérables ?

⁴ CIRADR (Conférence Internationale sur la Réforme Agraire et le Développement Rural), tenue au Brésil, Porto Alegre 7-10 Mars 2006. Cf. www.icarrd.org.

⁵ Cf. Termes de référence en annexe n°1.

En d'autres termes, la demande porte sur la description du rôle de l'information, des outils, voies, moyens et méthodes de communication dans le travail réalisé par ces COFOs, d'une part et sur le diagnostic des modalités, aspects positifs ou difficultés qui affectent les processus et les pratiques effectives par lesquels divers groupes d'acteurs ruraux peuvent réellement accéder et utiliser les procédures de sécurisation/ formalisation des droits offertes par les COFOs.

Deux hypothèses de travail ont été adoptées par les consultants tout au long de l'étude :

La première a été que « *les COFOs jouent un rôle positif et efficace pour sécuriser les droits fonciers d'un certain nombre de ruraux* ». Dans cette hypothèse, il a fallu cerner les catégories et groupes de ruraux pour qui la COFO joue effectivement un rôle positif. Cela a requis la compréhension et l'analyse des causes et raisons qui permettent à certains de bénéficier de cette sécurisation.

La seconde hypothèse de travail a été que « *les COFOs jouent un rôle qui reste d'un impact limité pour atteindre l'ensemble ou le plus grand nombre de ruraux qui seraient des bénéficiaires potentiels d'une sécurisation - formalisation de leurs transactions et leurs droits fonciers* ». Dans le cas de cette hypothèse, il a fallu identifier les catégories ou groupes non bénéficiaires, les raisons et les processus qui sont à l'origine de cet impact limité. Cette identification a été accompagnée par la description et l'analyse des méthodes de dissémination et de traitement de l'information (méthodes et moyens de formalisation des TDF et de communication) ainsi que par les facteurs qui facilitent l'accessibilité de l'institution et des procédures de la COFO.

I.2. La démarche et le déroulement de l'étude

Dans un premier temps, il s'est agi de saisir le contenu de la loi se rapportant aux formes et aux procédures de sécurisation foncière/formalisation (enregistrement et mise par écrit selon un format et des procédures légales). Pour cela, une recherche documentaire préalable (Centre de documentation du CR, LUCOP, LASDEL, ...) a été effectuée en vue des entretiens avec les membres du SP/CNCR et des COFOs.

En même temps, il a été nécessaire de problématiser le concept de **sécurisation foncière** afin de comprendre les perceptions du « **risque** » et les projections des usagers en termes d'attente sur la « sécurisation ». La recherche documentaire à partir de travaux récents puis les entretiens divers, particulièrement avec des spécialistes et surtout avec les usagers (opérateurs ruraux), nous ont permis de préciser et de contextualiser la sécurisation foncière à la réalité rurale nigérienne.

L'essentiel des informations recherchées dans le cadre de la présente étude a été collecté à partir des rencontres et des entretiens auprès de différents acteurs du foncier de la région de Zinder. Après avoir repéré les catégories d'acteurs en jeu, un échantillon raisonné des personnes et des structures à rencontrer a été déterminé afin de planifier les entrevues, notamment parmi les usagers réels et potentiels, les membres des structures du Code Rural, à savoir les COFOs concernées et le SP/CNCR, les chefs traditionnels, l'administration déconcentrée et décentralisée (préfets et maires), les personnes ressources issues des institutions en relation directe ou indirecte

avec le foncier rural (justice, gendarmerie, garde républicaine, les services techniques, etc.), les partenaires techniques et financiers du SPCR (les associations de la société civile et de défense des droits de l'homme, les projets et les ONG, ...). Des fiches d'entretien adaptées à chaque catégorie d'acteur ont permis d'aborder la problématique liée à cette étude.

L'échantillon des opérateurs ruraux mérite encore quelques précisions. Dans le cas présent, il faut entendre par opérateurs ruraux les différentes catégories socioprofessionnelles qui exploitent les différentes ressources. Nous avons classé ces opérateurs, entre autres, à partir de l'activité exercée, du type d'utilisation des ressources naturelles, du genre, de la classe d'âge, de la mobilité, mais aussi du critère de formalisation de leurs transactions et de leurs droits fonciers. Nous avons de même repéré et rencontré des personnes qui ne veulent ou qui ne cherchent pas à sécuriser leurs droits fonciers (autochtones, jeunes, étrangers, etc.) par la formalisation, ainsi que des personnes ayant bénéficié des autorisations de fonçage de puits traditionnels en zones pastorales.

La mission s'est déroulée globalement en plusieurs étapes qui peuvent être présentées comme suit : l'étape préparatoire s'est déroulée dans la capitale, Niamey et s'est poursuivie dans la région de Zinder. A Niamey, il y a eu la recherche documentaire, l'élaboration du planning de travail, la finalisation de la compréhension des termes de référence en accord avec le SP/CNCR. A Zinder, il y a eu la préparation logistique, l'identification des structures et des personnes en jeu, la prise de rendez-vous.

L'étape de terrain a consisté en la visite et les entretiens avec les membres des COFOs, les acteurs ruraux et les partenaires techniques et financiers du Code Rural. Après des rencontres introductives entre l'équipe de la mission et les deux COFODEPs, respectivement celle de Mirriah et Gouré, l'équipe s'est répartie le travail en deux groupes : un a travaillé dans le département de Mirriah et l'autre dans celui de Gouré.

Chaque groupe a rencontré les structures et les personnes ciblées dont le Secrétaire Permanent Régional du Code Rural de Zinder. Ce secrétariat est récent. En effet, il a été installé en septembre dernier.

Lors des réunions d'échanges, la mission s'est entretenue avec des membres des deux Commissions Foncières Départementales (COFODEPs) dont le Secrétaire Permanent de la COFODEP. Au préalable, une visite de courtoisie et de présentation de la mission a été effectuée aux présidents des COFODEPs, en l'occurrence les préfets.

Les entretiens avec les membres des Commissions Foncières Communales (COFOCOMs) ont concerné essentiellement le département de Mirriah où des COFOCOMs sont installées depuis octobre 2006⁶. La mission a pu rencontrer les membres de quatre des onze COFOCOMs installées dans ce département.

Par ailleurs, la mission a visité et s'est entretenue, tant à Mirriah qu'à Gouré, avec un certain nombre de membres de Commissions Foncières de Base (COFOBs) : au total, onze COFOBs soit quatre sur les quatre-vingt-cinq installées à Gouré et sept sur les deux cent trente-huit installées à Mirriah.

⁶ En ce qui concerne le département de Gouré, aucune COFOCOM n'est installée à la date de passage de la mission.

Indépendamment des visites de courtoisie et de présentation de la mission, des entretiens plus approfondis ont été organisés avec les préfets des départements concernés. Bien que le Préfet de Gouré fût absent pour l'entretien approfondi, la mission a pu rencontrer le Chef de Poste Administratif de Tesker qui a souvent représenté le Préfet aux réunions de la COFODEP et du Cadre de Concertation Départemental (CCD) sur la gestion des ressources naturelles.

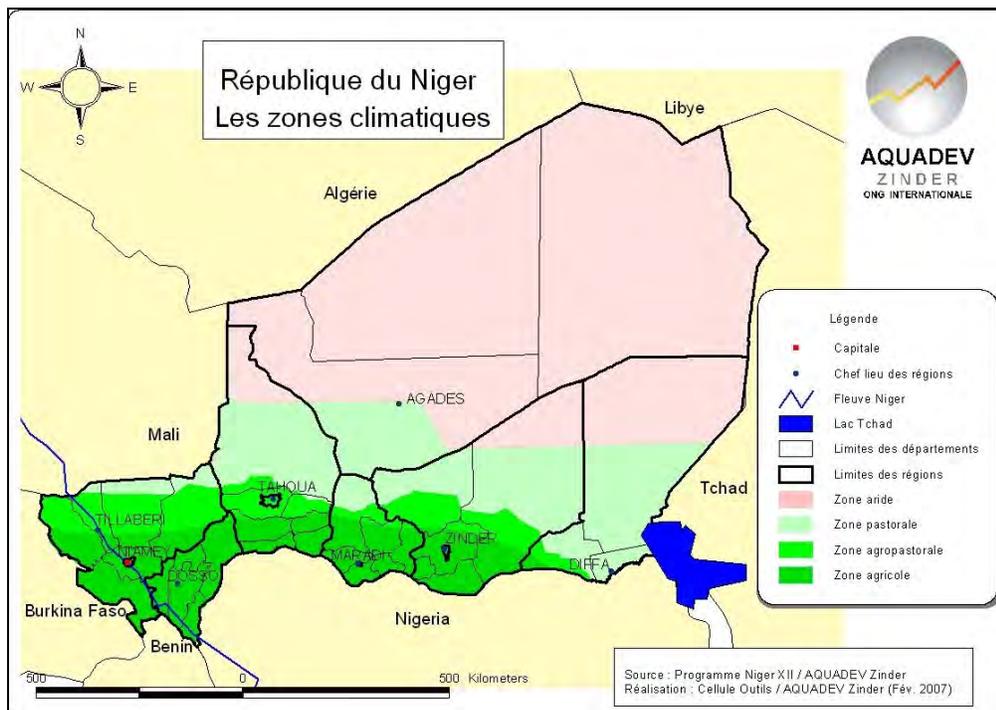
La mission a également eu l'occasion de s'entretenir avec des maires et des conseillers aussi bien dans le département de Gouré que de Mirriah. Ainsi un total de dix maires et conseillers ont été rencontrés, cinq dans le département de Gouré et cinq dans celui de Mirriah, ainsi que quatre chefs de canton, quatre chefs de groupement, un chef de groupement intérimaire, six chefs de village et trois chefs de tribu. Toutefois il faut noter que le passage de la mission a coïncidé avec les préparatifs de la Fête de la Proclamation de la République (18 décembre 1958) et l'arrivée du Président de la République dans la région de Zinder. Ainsi les chefs de Cantons et Groupements étaient mobilisés pour la circonstance, ce qui n'a pas permis à la mission de voir certains chefs traditionnels, notamment dans le département de Gouré.

Enfin la mission a rencontré les principaux partenaires techniques et financiers des COFOs et des personnes ressources qui ont pu apporter des informations sur la problématique de l'accès à l'information foncière dans les départements étudiés.

II. Le Code Rural, l'information et la sécurisation foncière au Niger

Pays d'Afrique de l'Ouest, le Niger a légiféré et institutionnalisé les questions foncières à travers la mise en place d'un « Code Rural ». Ce Code crée les conditions de sécurisation des opérateurs ruraux et de gestion durable et équitable des ressources naturelles à l'échelle locale. De ce fait, il vise à construire des instruments décentralisés afin de trouver des réponses aux préoccupations foncières à différents niveaux administratifs. Son originalité est aussi liée à la définition d'une approche concertée et graduelle pour la gestion durable des ressources foncières, mais aussi à la résolution des contraintes identifiées, via des commissions paritaires et décentralisées.

Carte 1 : Le Niger et ses zones agro-climatiques



Ainsi à partir des années 80, le pays élabore puis adopte, en 1993, les Principes d'Orientation du Code Rural (POCR). « *La Loi portant Principes d'Orientation du Code Rural en tant que cadre juridique de référence et d'organisation, se fonde sur la clarification et la reconnaissance des droits et devoirs, les obligations et sanctions, les niveaux de compétence et de recours. Elle est avant tout un instrument privilégié de développement et porte en elle le sceau d'une véritable volonté politique* »⁷.

⁷ A. Kandine, 2006, « Une réforme foncière basée sur un processus participatif continu », *Rapport du Niger à la Conférence Internationale sur la Réforme Agraire et le Développement Rural*, Brésil, Porto Alegre 7 - 10 Mars 2006.

C'est cette loi qui sert de base à la mise en place du Code Rural comme élément qui fédère la politique nationale en matière de foncier rural au Niger. Les principaux axes de cette politique sont :

- la sécurisation foncière des acteurs ruraux,
- l'organisation du monde rural,
- la promotion d'une gestion durable des ressources naturelles,
- l'aménagement du territoire.

La politique nationale en matière du foncier est régie, comme nous l'avons expliqué, par le Code Rural et ses structures décentralisées. Il faut préciser que le Code Rural est un processus qui se veut souple et surtout participatif.

II.1. Le « processus » du Code Rural : un processus participatif et itératif

Le Code Rural se présente comme un processus⁸ pragmatique et itératif organisé autour d'un double dispositif juridique et institutionnel. Il se soucie de rapprocher les règles statutaires des pratiques locales. En effet, pour éviter un écart entre ces règles et la pratique foncière locale, le processus du Code Rural s'inspire de la pratique de terrain de ses instances décentralisées.

En tant que dispositif juridique, le Code Rural regroupe l'ensemble des textes législatifs et réglementaires en matière de gestion des ressources naturelles. Il fixe ainsi le cadre juridique des activités agricoles, sylvicoles et pastorales. En somme, le Code Rural définit les principes et les règles qui gouvernent les droits de propriété et les ressources naturelles qu'il contient. Il détermine également les moyens légaux d'accès et d'usage ainsi que les modes de validation et de transfert de ces droits. Il décrit les conditions sous lesquelles l'usage et le développement du fonds peuvent avoir lieu, sa gestion et la façon dont les droits sont gérés et ratifiés. En tant qu'expression de la politique foncière nationale, ce Code se situe au coeur des enjeux économiques et sociaux du pays.

En tant que dispositif institutionnel, le Code Rural se compose de l'ensemble des institutions chargées de la mise en œuvre de la politique foncière (du village ou de la tribu jusqu'au Secrétariat National). La composition de ces institutions intègre, selon le niveau, les autorités administratives et coutumières, les services techniques de l'Etat, la société civile et les représentants des utilisateurs des ressources naturelles. A partir de 1994, le processus de mise en place du dispositif institutionnel s'est matérialisé à travers l'implantation et le renforcement des capacités des Commissions Foncières, dont la mission est la sécurisation juridique des producteurs ruraux en vue de prévenir les conflits, à travers :

- la vulgarisation des textes régissant le foncier sur leur territoire de compétence,
- le recensement et la délimitation des ressources communes (couloirs de passage du bétail, enclaves pastorales et autres aires de pâturage, forêts, points d'eau publics, etc.),
- le contrôle de la mise en valeur,
- la délivrance des
 - titres fonciers sur des terres individuelles ou indivises,
 - titres de droit d'usage prioritaire aux pasteurs sur leurs terroirs d'attache,

⁸ C'est pour cela qu'on entend le plus souvent parler du « *Processus du Code Rural* ».

- le constat par écrit des transactions foncières (vente, donation, détention coutumière, location, prêt, gage coutumier),
- la préparation des concessions rurales,
- la participation à l'établissement des schémas d'aménagement foncier.

Il faut rappeler que le Niger s'est engagé dans un processus de décentralisation⁹ dont l'ultime objectif est de responsabiliser les acteurs dans les prises de décision et la mise en œuvre des orientations politiques au niveau local. Cette décentralisation se caractérise par la création de circonscriptions administratives et de collectivités locales. L'objectif de cette nouvelle organisation territoriale et administrative est d'améliorer l'encadrement du développement économique et social qui repose pour le moment essentiellement sur l'exploitation des ressources naturelles¹⁰. Ainsi le pays a été réorganisé en huit régions, trente-six départements et deux cent soixante-cinq communes¹¹.

Remarquons que l'articulation entre les entités administratives nées de la décentralisation et les structures de mise en œuvre du Code Rural se traduit par la mise en place d'une institution foncière à chaque niveau administratif. A l'échelle des régions, on retrouve les Secrétariats Permanents Régionaux. Les anciens arrondissements étant devenus des départements, les anciennes COFOs d'arrondissement se sont transformées en COFOs départementales. Au niveau des communes, on parle des COFOs communales. Le Code Rural a aussi installé des COFOs dites de base au niveau des villages et tribus.

Le dispositif institutionnel du Code Rural s'intègre dans ce nouveau cadre administratif. Il s'est, dès sa conception, inscrit dans une démarche de mise en œuvre de la décentralisation pour la gestion des ressources naturelles. Ce dispositif anticipe d'ailleurs la récente réforme administrative et territoriale. Il se veut, de ce fait, un instrument pédagogique à travers la mise en place et l'animation de commissions paritaires qui créent les conditions d'un dialogue participatif entre les populations rurales pour une gestion de proximité de leurs ressources naturelles¹², via la mise en place des COFOs.

⁹ La loi 2001-23 du 10 août 2001, portant création des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales, organise la République du Niger en régions, départements, arrondissements et communes. Pour le moment, les arrondissements ne sont pas créés.

¹⁰ M. A. Kandine, 2006, « Une réforme foncière basée sur un processus participatif continu », *Rapport du Niger à la Conférence Internationale sur la Réforme Agraire et le Développement Rural*, Brésil, Porto Alegre 7 - 10 Mars 2006.

¹¹ Dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation, les élections municipales tenues en juillet 2004 ont permis la mise en place des conseils municipaux. Il reste maintenant le niveau régional et départemental.

¹² CNCR, 2003, *Revue nationale sur le foncier*, Juillet 2003, p 18.

Tableau 1: La situation de la mise en place des structures du Code Rural

Niveau	Structure	Composition	Prévision	Réalisation	Mission
Nation	CNCR SPCR	<ul style="list-style-type: none"> • Ministres • Hauts cadres 	1 1	1 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboration des textes ▪ Supervision
Région	SPR	<ul style="list-style-type: none"> • Fonctionnaire 	8	3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboration SAF ▪ Supervision COFODEP
Département	COFODEP	<ul style="list-style-type: none"> • Fonctionnaire • Chefs traditionnels • Société civile • Opérateurs ruraux 	36	34	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Supervision COFOCOM ▪ Tenue Dossier Rural
Commune	COFOCOM	<ul style="list-style-type: none"> • Fonctionnaires • Elus locaux • Chefs traditionnels • Société civile • Opérateurs ruraux 	265	66	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Supervision COFOB ▪ Tenue Dossier Rural
Village / tribu	COFOB	<ul style="list-style-type: none"> • Chefs traditionnels • Populations 	12 000	2.000	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contrôle de mise en valeur des RN ▪ Délivrance actes de transaction

Source : Rapport du Niger à la Conférence Internationale sur la Réforme Agricole et le Développement Rural, Brésil, Porto Alegre 7 - 10 Mars 2006, complété par la mission

II.2. L'information foncière

Le foncier, d'après les Principes d'Orientation du Code Rural, est constitué de la terre et de l'ensemble des ressources naturelles que la terre supporte ; à savoir l'eau, la flore, la faune, mais aussi l'ensemble des règles définies concernant la gestion et l'exploitation de ces ressources. Ces principes mettent un accent particulier sur la recherche d'une justice sociale et une équité quant à l'accès et à l'utilisation de ces ressources naturelles. Ils insistent sur le fait que la terre n'est pas une ressource comme les autres. Elle est un patrimoine commun à la nation. Ainsi l'article 4 des POGR précise que : « *Les ressources naturelles rurales font partie du patrimoine commun de la nation. Tous les Nigériens ont une égale vocation à y accéder sans discrimination de sexe ou d'origine sociale* ».

La protection de l'environnement ainsi que la gestion durable des ressources foncières font aussi partie des préoccupations du Code Rural nigérien, comme énoncé dans les POGR à son article 6 qui stipule que : « *Toute personne ayant une activité rurale doit contribuer à la mise en valeur du patrimoine naturel. Cette mise en valeur implique une gestion rationnelle des ressources assurant leur protection et leur optimisation* ». De ce fait, le Code Rural est un outil de promotion humaine et environnementale ; sa mise en œuvre contribue directement à la réduction de la pauvreté par la sécurisation des systèmes de production, la facilitation et la réglementation

de l'accès aux ressources naturelles. Notons qu'une des particularités de ce Code est la prise en compte ainsi que la reconnaissance des règles traditionnelles et des dynamiques locales¹³.

L'information foncière peut alors être définie comme l'imprégnation par les différents acteurs (usagers, autorités traditionnelles, locales et administratives, ...) des questions ayant trait aux ressources foncières ainsi qu'aux règles d'accès, de sécurisation et de bonne gestion de ces ressources dans un esprit d'exploitation durable et équitable. Aussi il en découle que si on veut sécuriser les ressources foncières et leur accès en faveur des plus vulnérables au Niger, cette imprégnation demeure indispensable. Ainsi est-il, par exemple, essentiel de faciliter et de rendre accessible l'information foncière aux différentes catégories d'opérateurs afin de sécuriser leurs droits et leurs transactions foncières. De ce fait, cette information a pour finalité de permettre la sécurisation des activités d'exploitation des ressources naturelles rurales, tout en favorisant un accès équitable et une utilisation durable de ces ressources. Pour poursuivre cette finalité, l'information foncière doit s'accompagner d'une sensibilisation sur les droits et les devoirs des acteurs ruraux ainsi que sur la gestion du patrimoine commun que sont les ressources foncières. Au Niger, c'est le dispositif institutionnel du Code Rural, via les Commissions foncières, qui est chargé de cette mission.

II.3. La sécurisation foncière

Il n'est pas aisé de définir le concept de sécurisation foncière qui concerne les modalités d'occupation et d'appropriation de l'espace. Ces modalités résultent généralement du type d'accord qui peut exister entre les pratiques des individus et les normes sociales des groupes dans lesquels ils évoluent. Dès lors, la sécurisation foncière semble être un processus qui permet de garantir et reconnaître les droits fonciers des acteurs ruraux. Cette reconnaissance met ces droits à l'abri d'une contestation ou d'une remise en cause. Elle implique que des règles de gestion foncière appropriées et légitimes mais aussi reconnues par tous soient mises en place. La reconnaissance des droits fait partie des missions que les politiques foncières se sont assignées au Niger.

Dans le contexte du Code Rural, la sécurisation des droits fonciers est l'authentification légale et légitime des droits fonciers pour mettre leurs détenteurs à l'abri des abus. Souvent, dans le milieu des opérateurs ruraux, les abus sur les droits fonciers sont à l'origine de certaines tensions sociales. Le schéma d'aménagement foncier (SAF) prévu par les POGR, article 127, constitue aussi un élément important de la démarche vers la sécurisation foncière des ruraux, du fait qu'il précise les espaces affectés aux diverses activités rurales ainsi que les droits qui s'y exercent. La sécurisation foncière dépend donc de la reconnaissance des droits par la société et par les autorités compétentes¹⁴.

¹³ J. Chabbert et A. Younfa, 2004, « Diagnostic institutionnel du dispositif de mise en œuvre du Code rural et schémas d'aménagement foncier », *Rapport d'étude*, SPCR/SCAC/DED.

¹⁴ C. Lund, 2000, *Rapport d'évaluation des Activités des Commissions Foncières de Base (COFOB) du Projet d'Application de la Législation Foncière et de la Gestion Durable des Ressources Naturelles*, Mirriah (N° B7-6200/98-09/VIII/ENV).

La nature du droit et le type de ressource sur laquelle ce droit s'exerce permettent d'en constater trois catégories :

- le droit de propriété sur les terres de culture (qui s'acquiert par achat, héritage, don),
- le droit d'usage sur les terres agricoles (prêt, gage, location),
- le droit d'usage collectif qui s'applique généralement aux ressources dites « partagées », notamment les espaces pastoraux y compris les ressources qui s'y rattachent (les eaux, les couloirs de passage, les pâturages, les parcs de vaccinations, ...).

Il s'est agi pour l'étude de vérifier et d'apprécier si les opérateurs ruraux, plus particulièrement les ruraux pauvres, disposent de la « bonne information » et donc accèdent aux institutions décentralisées du Code Rural et à l'information légale pour la sécurisation foncière prévue, notamment par les procédures simplifiées de formalisation de leurs transactions et de leurs droits fonciers. Ces procédures permettent à une personne ou un groupe de personnes physiques ou morales d'acquérir ou de reconnaître des droits sur une ressource foncière privée ou publique¹⁵. C'est le travail des Commissions Foncières.

L'élément nouveau introduit par le Code Rural est la manière de formaliser ces différents droits et transactions. Il y a un passage du témoignage oral à l'écrit par des phases de publicité qui introduisent davantage de transparence dans les mécanismes locaux de sécurisation¹⁶. L'analyse s'est intéressée plus particulièrement à la question de l'accès à l'information et de la sécurisation des ruraux pauvres. Ce choix est justifié par le fait que ces acteurs sont, en général, les plus démunis face à l'administration du fait de leur faible capital humain, social et politique. Cela ne facilite pas leur accès à l'information foncière et les expose plus facilement aux abus de la part des acteurs mieux informés (expropriations illégales, établissement des faux actes de transactions, coûts exorbitants des actes de sécurisations, etc.).

¹⁵ Ces droits sont généralement constatés (ou formalisés) par des attestations ou titres fonciers, notamment en ce qui concerne les achats, héritages, dons et par des contrats pour les prêts, gages et locations.

¹⁶ L'établissement de preuve est déjà pratiqué dans beaucoup d'endroits depuis un certain temps, souvent par le chef de Canton, cf. Ch. Lund 2000.

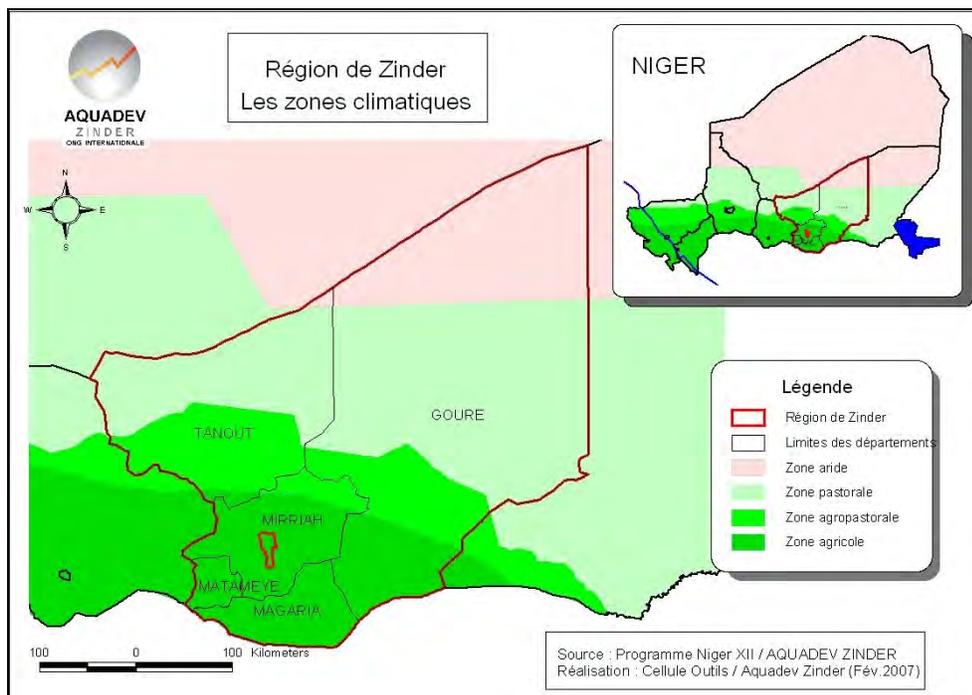
III. Le foncier, l'information et la sécurisation foncière dans les départements de Mirriah et Gouré

Après avoir étudié le processus du Code Rural, ses modalités et applications, nous allons maintenant nous intéresser aux différents acteurs ruraux face au foncier et à l'information dans les départements de Mirriah et de Gouré.

III.1. Les deux départements étudiés

Les départements de Mirriah et de Gouré sont situés dans la région de Zinder, communément appelée Niger Centre-Est.

Carte 2 : En rouge la région de Zinder et en vert ses zones agro-climatiques



Le département de Mirriah

Avec une population dépassant les 700 000 habitants¹⁷ et une superficie de 12 540 km², le département de Mirriah est le plus peuplé du Niger. Sa population est composée de quatre grands groupes ethniques : les Haoussa, les Kanouri, les Touaregs et les Peulhs.

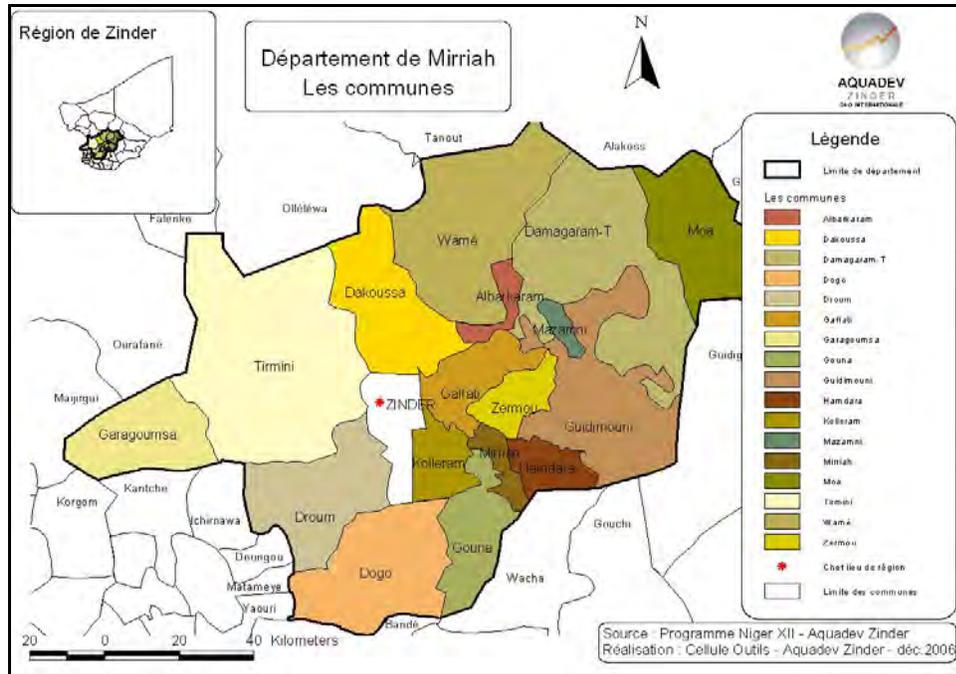
Du point de vue administratif, il existe dans le département une préfecture, un poste administratif, seize cantons, deux groupements nomades¹⁸, sept cent trente et un villages administratifs et

¹⁷ D'après le dernier recensement général de la population, le taux de croissance relevé dans le département de Mirriah est de 2,9 %. Les chiffres concernant le recensement général datent de 2001. Lors de notre mission, les interlocuteurs de l'administration nous ont avancé des chiffres allant de 700 000 à 815 000 habitants dans ce département. Il est donc difficile d'établir la densité démographique exacte. Sa densité démographique et sa mobilisation politique font de lui un important enjeu électoral pour les politiciens du pays.

¹⁸ Il s'agit ici des groupements Peulh et Touareg. D'après les articles 1 et 3 de l'Ordonnance n°93-028 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle du Niger, « Il est constaté sur le territoire de la République du Niger,

quatre-vingt-dix-neuf tribus nomades¹⁹. L'importance de sa démographie lui a valu de bénéficier de dix-sept communes lors du récent découpage territorial. C'est le département qui compte le plus de communes au Niger.

Carte 3 : Le département de Mirriah et ses communes



La principale activité économique de ce département est l'agro-pastoralisme. Les éleveurs, à côté d'un petit troupeau, cultivent un champ. Il en est de même pour les agriculteurs qui, à côté du champ, ont quelques têtes d'animaux. Il est rare de trouver une famille sédentaire qui ne cumule pas l'agro-pastoralisme et l'élevage péri-urbain dans ce département. Il serait donc inexact de penser séparément et de façon antagoniste ces acteurs, qui constituent une catégorie aux intérêts imbriqués et solidaires : les agropasteurs. Cependant, l'assimilation d'un groupe ethnique à une activité perçue comme « traditionnelle » est toujours opératoire. A titre d'exemple, les Touaregs résidant dans le département (en hawsa, *Bougajé*) et rattachés administrativement à des tribus sont communément désignés comme « les éleveurs », effaçant ainsi des discours leur pratique agricole (et besoins fonciers).

Sur les 700 000 ha de superficie à haut potentiel agricole que compte aujourd'hui Mirriah, environ 627 000 ha (c'est-à-dire 90 % de la superficie) sont mis en valeur. Cette surface se situe essentiellement dans la partie méridionale où les cultures irriguées sont rendues possibles grâce à l'existence de cuvettes et l'aménagement des terres. La moyenne de la surface exploitée par

l'existence de collectivités dont les structures ont été héritées de nos traditions et coutumes sous la dénomination de communautés coutumières et traditionnelles ». « Selon les caractéristiques des populations qui les composent, les communautés coutumières prennent les dénominations suivantes : [...], tribu lorsqu'il s'agit d'une communauté permanente de pasteurs exploitant ou non un espace social reconnu ; [...] ; groupement lorsqu'il s'agit d'un regroupement de plusieurs tribus et/ou exceptionnellement de villages ». Il s'agit ici des groupements Peulh et Touareg.

¹⁹ Plus précisément, quatre-vingt-huit tribus Peulhs et onze tribus Touaregs.

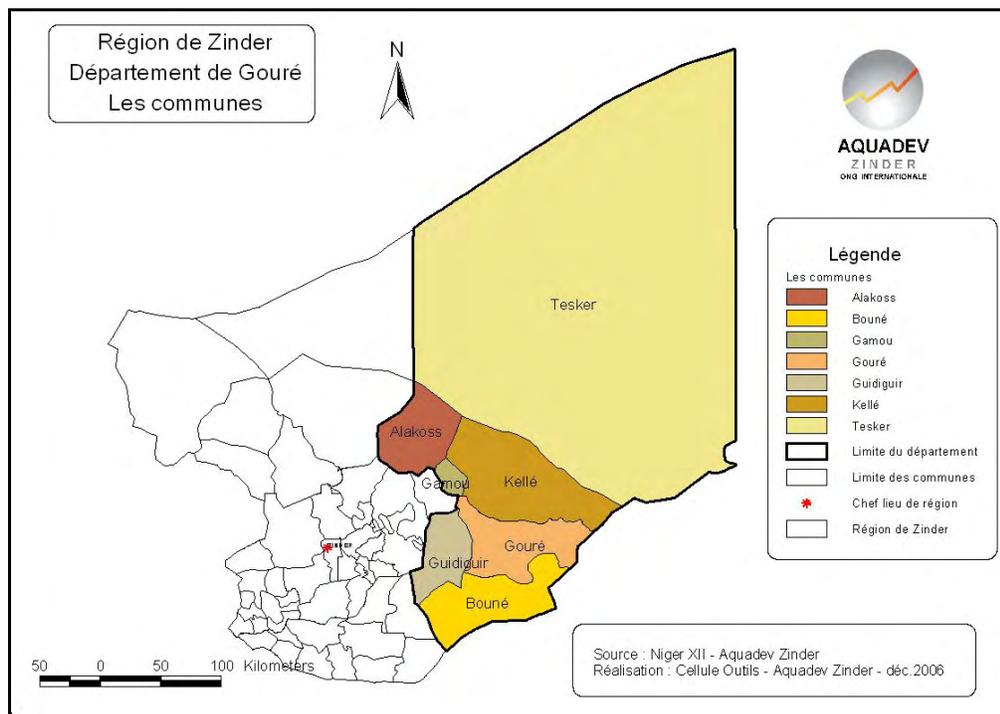
individu va de 0,2 à 1,5 ha alors que, dans la partie septentrionale, elle va de 2 à 10 ha²⁰. C'est donc dans la partie méridionale que la pression sur la terre est la plus forte.

Notons, par ailleurs, que les mares permanentes et semi permanentes sont nombreuses dans ce département²¹ et permettent aux ressources halieutiques d'être une source importante d'enrichissement et de développement de certains opérateurs ruraux, qu'ils soient reconnus traditionnellement ou pas comme des pêcheurs. De même, les ressources forestières, notamment la forêt classée de Takiéta, constituent des sites favorables à la récupération de miel et font de l'apiculture une activité qui génère des revenus.

Le département de Gouré

Le département de Gouré est le plus étendu de la région de Zinder. Avec ses 95 182 km², il couvre en effet deux tiers de la région. Sa population de 256 935 habitants est concentrée essentiellement dans la partie méridionale du département. Du point de vue administratif, il existe dans cette circonscription une préfecture, un poste administratif, un secteur indépendant, quatre cantons, onze groupements, six cent quarante-cinq villages administratifs, cinq cent soixante tribus nomades. On constate également une forte diversité ethnique dans ce département. On peut globalement y distinguer six grands groupes : les Kanouri, les Haoussa, les Peulhs, les Touaregs, les Toubou et les Arabes. C'est le département qui totalise le plus grand nombre de groupements nomades et le plus important espace pastoral de la région. Il se compose de sept communes et celle, pastorale, de Tesker fait à elle seule 72 000 km² soit 76% du département de Gouré et plus de cinq fois le département de Mirriah.

Carte 4 : Le département de Gouré et ses communes



²⁰ Source : Service départemental du développement agricole de Mirriah.

²¹ Le dernier recensement des ressources partagées effectué par la COFODEP de Mirriah fait cas de plus de quatre cent mares (permanentes et semi permanentes confondues).

Alors que la bande sud est constituée d'une population majoritairement agro-pastorale, le Nord se caractérise par une population essentiellement pastorale. Au sud de Gouré, la pression foncière se traduit, tout comme dans le département de Mirriah, par la recherche de nouvelles terres de cultures au détriment des espaces pastoraux. Aussi les principaux cas de conflits fonciers portent sur les modes d'acquisition des propriétés foncières et sur des dégâts champêtres. Dans la zone septentrionale, les principaux enjeux sont l'accès et le contrôle des points d'eau et, à partir de là, des pâturages. Notons que les ressources en bois et en paille ainsi que la chasse constituent également des activités sources de revenus non négligeables pour les ruraux de Gouré.

Après avoir présenté succinctement les départements où l'étude s'est déroulée, nous allons maintenant préciser davantage les besoins en information et en sécurisation foncière relevés lors de nos entretiens sur le terrain avant d'analyser le fonctionnement de l'information foncière légale diffusée par les Commissions Foncières.

III.2. Les besoins en information et sécurisation foncière des ruraux

Les groupes d'opérateurs ruraux exploitant les ressources naturelles rencontrés dans les zones étudiées sont :

- les agropasteurs des cultures hivernales, maraîchères et d'arboriculture,
- les éleveurs sédentaires, péri-urbains, nomades, grands transhumants,
- les pêcheurs des mares semi-permanentes et permanentes,
- les apiculteurs,
- les bûcherons,
- les exploitants de bois,
- les exploitants de paille,
- les chasseurs.

Nous avons rencontré des acteurs²² de chacune de ces catégories afin de mieux comprendre leurs différents modes d'exploitation et d'utilisation des ressources et de l'espace ainsi que leurs difficultés, leurs perceptions et leurs besoins d'information et de sécurisation foncière. A l'intérieur de tous ces groupes, on retrouve différentes catégories sociales (du fait de la stratification traditionnelle des sociétés nigériennes), mais également politiques : en plus des femmes et des différentes classes d'âge, nous identifions aussi les autorités coutumières et autres autorités locales, qui gèrent et utilisent les ressources foncières.

A partir des entretiens réalisés, nous constatons un besoin réel de sécurisation des opérateurs ruraux notamment en ce qui concerne l'établissement d'actes de transactions foncières pour les terres de cultures (attestations de ventes, prêts, gages, locations, titres fonciers, ...), la sécurisation des espaces pastoraux (la délimitation des couloirs et aires des pâturage), la précision (clarification) des procédures d'obtention d'autorisations de fonçage de puits en zone pastorale. En plus, les procédures de règlement des conflits fonciers ruraux particulièrement en cas de dégâts champêtres paraissent à clarifier aux yeux des différents ruraux.

²² Il s'agit d'un échantillon qui tient compte du temps imparti à la mission et des possibilités réelles de rencontrer certains acteurs à partir des informations disponibles à la COFODEP.

Cependant, dans les deux départements, la principale préoccupation des opérateurs ruraux demeure l'accès et l'utilisation des ressources naturelles, notamment communes. Nous allons le voir dans la suite de ce chapitre. En effet, l'accroissement de la population²³ se traduit par l'extension des terres de cultures sur les espaces réservés au pâturage. Cette forte pression sur les ressources foncières se manifeste notamment par la rareté des terres à défricher, par le morcellement des espaces cultivés et par l'amenuisement à grand pas des espaces réservés au pâturage. Ce qui justifie d'autant plus la nécessité de sécuriser les ressources et leur accès.



Photo 1 : La situation pastorale de la région de Zinder d'après la Direction Régionale des Ressources Animales montre un amenuisement de la zone dite pastorale représentée par des traits rouge continus. Les cultures se développent au-delà de la ligne noire, réduisant ainsi les espaces pastoraux à usage commun, causant d'importants conflits.

Source : Equipe mission d'étude

A travers ses structures de mise en œuvre, le Code Rural s'efforce de sécuriser la ressource foncière et son accès. Cependant la délicatesse du sujet et les intérêts souvent divergents des opérateurs ruraux et des acteurs politiques locaux et gouvernementaux sur les ressources et leurs usages imposent une démarche prudente et concertée. Au Niger, les trois quarts de la population sont des ruraux qui ne disposent pas d'autre source de revenu et d'alimentation que la terre. D'où tout l'enjeu.

Les agriculteurs

L'accès et l'utilisation des ressources s'entendent, selon les agriculteurs, essentiellement par l'accès aux terres cultivables. Ces acteurs accèdent à la terre par l'héritage, l'achat, le prêt, le gage, la donation et la location des champs ou jardins. Cela est aussi attesté par les statistiques

²³ Le taux de croissance annuel dans les départements étudiés est de 3%. Afin d'apprécier l'évolution de cette croissance, nous rappelons que, en 1975, la population du Niger s'élevait à 5,3 millions d'habitants (alors que les deux départements étudiés totalisent aujourd'hui environ 1 million d'habitants à eux seuls) et, en 2003, elle était de plus de 13 millions.

des actes établis au niveau des COFOs²⁴. Les modes d'acquisition sont variables d'un département à un autre, voire d'un canton à un autre.

Dans certaines localités visitées, le champ ne se vend pas. Cependant il peut être emprunté ou donné. Généralement ce sont les chefs coutumiers qui 'donnent' le champ. Ce geste se révèle dans le temps plus comme un prêt qu'une donation. Le bénéficiaire dispose juste d'un droit d'usage qu'il pourra même transmettre à ses ayants droits, comme le précise par exemple un chef de canton dans le département de Gouré.

Encadré 1 : Des chefs traditionnels de Gouré parlent des ventes de terre

Un chef de canton : « Sur l'ensemble de mon canton, nous ne connaissons pas la vente de champs. D'ailleurs aujourd'hui encore, la vente des champs est interdite. Quand tu es étranger, nous pouvons te donner la terre pour cultiver, mais tu n'as pas le droit de la vendre. La terre, c'est pour Dieu. Quand nous apprenons que tu veux la vendre, nous la retirons ».

Un chef de village : « Ici nous ne vendons pas des champs. Si tu veux un champ pour une utilisation de courte durée, nous pouvons te prêter. Si c'est de longue durée, nous allons nous consulter avec le chef de canton pour te donner un champ dans un endroit non approprié ».

Dans le cas des ruraux étrangers à la communauté, c'est surtout la possibilité de disposer d'un champ à cultiver qui importe. C'est le droit d'usage qu'il s'agit donc de sécuriser. Il s'agit alors de créer les conditions nécessaires pour sécuriser la circulation des terres afin que ceux qui disposent de plus de droits fonciers puissent permettre à ceux qui en ont moins d'en utiliser, éventuellement par le biais d'autres modes d'accès tels le prêt, le gage ou la location. Pour faciliter et rendre durable ce mécanisme d'accès aux terres de cultures, les propriétaires des champs ont également besoin d'être sécurisés afin que le prêt ne devienne pas une source future de litige avec l'emprunteur qui prétendrait à un droit de propriété. Force est de constater que l'essentiel des prêts, des gages et des

locations sont contractés sous seing privé ou par l'intermédiaire du chef traditionnel.

Alors que la mise en place progressive des COFOs devait permettre à chacun d'accéder aisément aux différents actes attestant des transactions foncières effectuées, l'analyse des transactions formalisées en 2006 à Gouré révèle que l'héritage demeure la transaction la plus sécurisée. A titre illustratif, sur les cent trente et un certificats établis, quatre-vingt-un concernent l'héritage²⁵. En revanche, les actes de prêt, de location et de gage sont très rares.

Le droit sécurisé prioritairement paraît être celui de propriété notamment sur les terres aménagées utilisées pour les cultures de contre-saison. Il s'agit donc des cultures de maraîchage à finalité commerciale, procurant un revenu plus important que les cultures pluviales. C'est sans doute ce revenu moins aléatoire que les agriculteurs tiennent à sécuriser. C'est généralement sous l'impulsion des projets de développement agricole qui interviennent dans l'aménagement des terres que les paysans prennent conscience de l'importance de sécuriser leur terre. Le directeur

²⁴ Les actes établis à la COFODEP de Mirriah, 768 établissements de titres et actes fonciers, répartis comme suit : 315 titres fonciers, établis entre 1999 et 2006, 172 attestations de détention coutumière, 101 attestations de vente de terrain, 90 contrats de gage coutumier, 28 contrats de prêt de terrain, 14 certificats de location, 48 certificats de donation. Huit cent demandes seraient actuellement en attente d'après le SP.

²⁵ Les certificats établis par COFODEP de Gouré : 5 certificats de gage coutumier, 17 certificats de prêt de parcelle dont une en litige, 2 certificats de location, 81 certificats de détention coutumière, 12 certificats de vente de terrain, 14 certificats de donation. Nous traiterons de la formalisation dans le chapitre IV.

d'un service de développement rural de Mirriah nous précise ceci : « Depuis le Projet Petite Irrigation, on a observé un certain afflux des paysans pour l'obtention du titre ou d'un acte attestant du droit détenu. Les paysans ont cerné l'utilité immédiate de la pièce, car elle était exigée par le projet ». Cela est illustré par l'encadré suivant.

Encadré 2 : Un agriculteur de Korama (commune de Dogo)

Le village de Korama se trouve dans le canton de Dogo à Mirriah. Il se caractérise par une importante pratique des cultures de contre-saison, notamment de la canne sucre. La majorité des habitants du village pratique cette culture. Il y a dans cette zone un important projet de développement agricole qui a pris la suite d'autres du même bailleur. Grâce à ce projet, le village a été désenclavé par la construction d'une latérite ce qui a facilité la commercialisation de la canne à sucre sur les marchés nationaux et des pays limitrophes.

Depuis 2004, il existe une COFOB à Korama, mise en place avec l'appui du même projet agricole. S. est adjoint du président de la COFOB qui est le chef du village de Korama. Il est agriculteur et cultive toute l'année. Pendant la saison des pluies, S. cultive du mil, du sorgho, du niébé et de l'arachide ; tandis que, le reste de l'année, il produit du manioc, de la patate douce, de l'oignon, de la canne à sucre, de la laitue et du chou. Il dispose de six champs pour les cultures pluviales et de trois parcelles pour les cultures irriguées. On comprend par là qu'il s'agit d'un paysan aisé.

S. a formalisé en 2002 les droits de propriété sur un champ de culture irriguée qui fait 1,5 ha. Il dit avoir été sensibilisé par le projet en question sur l'importance de sécuriser en priorité ses terres aménagées. « Sur les terrains irrigués, il y a plus de conflits de propriété. Ces champs, avant les aménagements, avaient été prêtés ou donnés par les grands-parents ». Maintenant que ces champs sont mis en valeur, ils suscitent plus de convoitise et de concurrence, ce qui n'est pas sans engendrer des conflits.

Ce paysan a été informé de la possibilité de formaliser ses droits à la suite d'une mission de sensibilisation. Après quoi, il s'est rendu à Mirriah pour démarrer la procédure d'obtention du titre foncier. « L'avantage du titre est que ça me permet d'éviter des conflits avec les jaloux de ce que je gagne. Je sais que le prix va augmenter, c'est pourquoi aussi je l'ai fait dès maintenant ». Nous lui avons demandé pourquoi il a formalisé un seul de ses champs alors qu'il dit en avoir plusieurs. Il répond que la COFODEP attend de rassembler suffisamment de demandes avant de se rendre au village.



Photo 2 : Village de Korama, fagots de canne à sucre prêts à l'exportation. Les cultures commerciales sont un important moteur de sécurisation foncière légale.

L'inventaire des formalisations effectuées au sein de la COFODEP de Mirriah ne fait que confirmer que les terres à plus haut potentiel agricole sont les plus sécurisées à cause notamment des investissements que leur aménagement a suscités. Toutefois, force est de constater qu'en dehors des terres aménagées, la formalisation légale reste une pratique peu répandue en milieu rural. Pourtant le coût ne paraît pas prohibitif.

Encadré 3 : L'agent d'un service technique de Mirriah

« Un acte, un titre foncier ne coûtent pas cher. Il est vrai qu'une proportion de lettrés commence à s'y intéresser. C'est pareil pour la carte d'identité ou l'acte de naissance : la valeur légale n'est pas complètement reconnue dans certains milieux. Il y a un paysan qui a demandé et reçu un titre de propriété dans le cadre de l'expropriation pour la construction du château d'eau de Zinder afin de se faire indemniser. Pour cette indemnisation, il a reçu un chèque à déposer auprès d'une banque. Ce n'est qu'une fois à la banque qu'il apprend qu'il lui faut une pièce d'identité. Il se renseigne auprès de l'autorité qui lui dit à son tour qu'il lui faut un extrait de son acte de naissance... Tout cela pour dire que les documents ne sont pas très répandus dans les milieux ruraux et que ce n'est qu'une fois le besoin ressenti qu'on s'y intéresse ».

Comme nous le dit aussi le secrétaire général d'une COFOB, le besoin des actes de la COFO se fait sentir lors des expropriations pour utilité publique ou lors des travaux d'intérêt public. En effet, seuls ces actes attribués par une institution publique sont recevables pour obtenir les indemnisations de l'Etat. De ce fait, on ne peut pas prétendre à une indemnisation de l'Etat en présentant uniquement des témoins ou des « petits papiers » informels. « Bien que les gens reconnaissent l'intérêt des papiers, dans notre zone, ces papiers ont concerné essentiellement les champs où devait passer la ligne électrique qui va de Zinder vers le Nigeria ». Le titre était le document demandé et accepté comme preuve de propriété.

Cependant, ce SG ajoute qu'il y a un réel besoin de sécuriser les droits détenus sur les champs.

Encadré 4 : Le secrétaire général d'une COFOB de Mirriah

« Il y a assez de conflits surtout de voisinage ou de propriété. Il y a des gens qui viennent de loin pour réclamer la propriété [...] Le chef de village ou de canton est sollicité pour sécuriser car eux aussi délivrent des papiers, mais ceux qui s'adressent à la COFOB sont des anciens élèves ou des fonctionnaires. Tous les autres vont voir la chefferie parce que c'est le système traditionnel ».

On peut interpréter le recours plus important des lettrés et des fonctionnaires aux actes des COFOs du fait qu'ils ont plus facilement accès aux informations écrites et venant de l'administration. Ils peuvent, par exemple, lire plus facilement la documentation du Code Rural disponible dans les COFOs. On peut aussi supposer qu'ils se sentent moins 'liés'²⁶ par des relations traditionnelles aux chefs coutumiers.

En zone agropastorale, la pratique agricole semble être de plus en plus affectée par les conflits de divagation des animaux des éleveurs transhumants, principalement pendant et juste après la période de récoltes. En effet, la plupart des agriculteurs rencontrés affirment que la divagation des animaux constitue leur principale préoccupation et reste une importante source de conflits intercommunautaires. Les quarante-deux agriculteurs ayant participé aux entretiens de Arimari et Guizibouk, dans la commune de Gouré, disent passer des nuits entières à surveiller leurs champs afin d'éviter les dégâts en période de descente des animaux vers le Sud.

Encadré 5 : Un agriculteur du village de Abari

« Quand les éleveurs arrivent alors que nous n'avons pas fini de récolter nos champs, nous informons le chef de canton de Gouré qui nous renvoie à la préfecture qui, à son tour, nous demande de payer du carburant pour envoyer les éléments des FNIS. Le temps de faire tout cela, les dégâts sont déjà faits et les éleveurs sont répartis ».

²⁶ Le lien serait plutôt de subordination sociale et politique.

La sécurisation des récoltes devient un défi majeur d'après les agriculteurs. Les autorités nigériennes et le Code Rural en particulier tentent de mettre en place des mécanismes de prévention basés sur l'information en vue de juguler ces tensions, sources de conflits souvent violents entre ruraux.

Encadré 6 : Un agriculteur ressortissant de la commune de Tirmini

« Les agriculteurs n'ont pas de droits dans ce coin. Les éleveurs viennent dévaster les terres. Maintenant ce sont les éleveurs qui fixent la date d'ouverture des champs. La récolte a été dévastée par les animaux et toute la production est en cause ! Quand il y a un conflit, c'est-à-dire chaque année, je m'adresse au chef de village qui les interpelle après. Mes champs sont au cœur d'autres champs et pas à proximité d'un point d'eau ou d'une aire ».

Le principal mobile des éleveurs serait de se faire un chemin pour accéder aux ressources communes et aux résidus de culture qui font de moins en moins l'objet de contrat de fumure. La sécurisation de ces résidus devient alors une préoccupation majeure des agriculteurs qui, de surcroît, pratiquent de plus en plus l'élevage et veulent de ce fait réserver ces résidus à leurs propres animaux ou à la vente.

Encadré 7 : Un agropasteur de Mirriah

Cette année, il aurait aimé récolter les résidus des cultures mais dit ne pas avoir pu. Il a, en effet, des petits ruminants qu'il dit vouloir nourrir avec ces résidus, mais « les éleveurs me l'empêchent. Les conflits sont souvent avec les transhumants qui passent pendant la nuit. Et si je porte plainte, c'est une double perte. Souvent je n'arrive pas à identifier les coupables des dégâts ».

Parmi les dispositions prises par les autorités administratives, il faut noter la mobilisation des forces de sécurité, notamment les Forces Nationales d'Intervention et de Sécurité et la gendarmerie appelées à escorter les éleveurs transhumants en vue de minimiser les dégâts champêtres, mais surtout afin d'éviter des bagarres parfois meurtrières dans certaines localités. La mobilisation de ces forces de sécurité incombe dorénavant aux mairies, qui doivent leur fournir du carburant de la caserne jusqu'à la fin de la mission.

Encadré 8 : Le maire d'une commune rurale de Gouré

« L'année passée, chaque commune rurale avait contribué pour 275 000 FCFA de carburant pour que des patrouilles de forces de sécurité soient envoyées à partir du Gouvernorat de Zinder, mais ça n'a pas empêché que nous demandions d'autres éléments des FNIS à partir de Gouré et payer d'autre carburant. C'est pour éviter ce qui s'est passé en 2004 où il y a eu des bagarres et des individus fléchés ».

Sécuriser le droit de chacun (à récolter dans son champ, à ramasser les résidus de son champ, à pratiquer la transhumance ou à accéder à une ressource partagée) est un enjeu majeur de paix sociale et de développement. C'est pour cela qu'une réunion se tient chaque année à l'échelle régionale afin de fixer les dates de libération des champs, à savoir la fin de la récolte et la descente des animaux. Ces rencontres regroupent les autorités administratives et coutumières, les cadres techniques, dont ceux du Code Rural, et les associations des catégories socioprofessionnelles. Tous ces acteurs doivent assurer le relais de cette décision par l'information des parties concernées. Toutefois, la transmission de l'information demeure défailante comme nous avons pu le constater lors de notre mission. A titre illustratif, la réalisation de cette étude a justement coïncidé à Zinder avec cette rencontre organisée annuellement par le Gouverneur de la région pour faire le point sur la campagne agro-sylvo-

pastorale et décider de la date de « libération des champs »²⁷. Ensuite la mission a été invitée, dix jours plus tard, à une rencontre à Gouré entre les représentants des éleveurs et les équipes de deux projets qui les appuient²⁸. C'est seulement à cette occasion que les représentants des éleveurs de la zone ont été informés des dates de libération des champs. Ils semblaient même ignorer la tenue de la réunion qui statuait sur cette date.

Ceci prouve la difficulté, au Niger et dans la zone pastorale en particulier, de faire passer les informations utiles et en temps opportun. Cela s'expliquerait par les contraintes d'ordre spatial, logistique et financier auxquelles est confronté ce pays. Ceci démontre également que les informations foncières passent par des rencontres organisées par les partenaires au développement rural. A quoi sert une décision si ses principales cibles ne sont pas informées à temps ? Les agriculteurs nous ont même fait part du fait que la plupart des éleveurs étaient déjà « descendus » en zone de cultures avant l'arrêt de la date de libération des champs. Cela met en exergue les difficultés réelles et le défi à surmonter en matière de transmission et d'accès à l'information par les ruraux au Niger. La transmission, dans les temps, d'une information correcte participe à la prévention des conflits fonciers et au maintien d'une quiétude sociale durable.

Les éleveurs

La problématique de la sécurisation des éleveurs au Niger doit être envisagée dans l'espace agropastoral et pastoral.

Dans l'espace agropastoral, les éleveurs résidant et transhumant en saison hivernale et en fin des récoltes éprouvent des difficultés à accéder aux ressources communes (notamment aux mares et aux aires de pâturage) et à parcourir des couloirs souvent réduits, voire défrichés ou semés. Dans cet espace, les COFOs formalisent les couloirs de passage et les aires de pâturage en les délimitant et en les balisant avec l'appui financier de quelques partenaires. Ainsi la COFODEP de Mirriah a délimité plus de 14 000 ha et dix couloirs de passage. A Gouré, elle a délimité et balisé quatorze couloirs de passage et trois aires de pâturage. Ces formalisations sont censées s'accompagner de sessions d'information et de sensibilisation auprès des ruraux concernés. Elles servent à sécuriser l'espace destiné aux activités agricoles et pastorales et jouent, de ce fait, un rôle de premier plan dans la prévention des conflits.

Nonobstant les démarches entreprises par les COFOs, il faut remarquer que c'est dans la zone agropastorale que persistent les conflits entre agriculteurs et éleveurs notamment en période de récolte. Malgré le travail d'information, des couloirs de passage demeurent obstrués par les champs. Ces couloirs sont, en effet, inscrits dans le domaine public²⁹ tout en se situant en pleine

²⁷ La réunion eu lieu à Zinder. Cette année, un autre point était inscrit à l'ordre du jour, notamment l'arrivée et l'accueil des gros éleveurs arabes, les Mohamids, au Niger, dans la région de Zinder. C'est ce sujet qui a suscité le plus d'intérêts des présents à la réunion.

²⁸ Il s'agit des projets ZFD/DED et PSSP. Le premier est un projet d'intégration des éleveurs transhumants dans le mécanisme de prises des décisions locales intervenant dans la région de Zinder. Au cours de cette rencontre, les membres du projet ont informé les éleveurs sur le mode de désignation de leurs représentants au sein des nouvelles Commissions Foncières communales en train d'être mises en place dans le département. Le PSSP est un projet de sécurisation des systèmes pastoraux qui intervient dans toute la région de Zinder. Il a tenu en décembre un atelier départemental de restitution des résultats des diagnostics sur les ressources pastorales.

²⁹ Cf. art. 25 du Code Rural.

propriété privée. Leur usage est commun, ce statut étant censé permettre l'accessibilité et la mobilité d'une zone de pâturage à une autre en garantissant ainsi l'exercice de l'activité pastorale. Informer sur le statut des terres et formaliser les aires constitue le travail des COFOs. Cependant, les éleveurs se plaignent du fait que leurs animaux sont souvent contraints à se frayer un chemin à travers des champs. Un éleveur transhumant rencontré à Bangam dans la commune rurale de Bouné l'a bien souligné. D'autres précisent que, dans bien des cas, la descente des éleveurs en zone de cultures, perçue comme « précoce » par ceux qui cultivent les champs, est justifiée par le tarissement des mares dans les zones plus septentrionales ainsi que par les difficultés éprouvées à accéder à certains puits. C'est du moins ce que nous a expliqué le directeur régional des ressources animales. Il faut ajouter à ces explications les logiques des éleveurs qui tiennent à faire profiter leur bétail des résidus des cultures conformément à leurs habitudes. Ces résidus sont considérés par ces derniers comme bénéfiques pour surmonter le nouveau cycle des saisons sèches par l'animal ; alors que, comme nous l'avons dit plus haut, ces résidus, qui appartiennent au propriétaire du sol, sont de plus en plus récoltés à des fins domestiques ou commerciales par les agriculteurs³⁰. Ces logiques divergentes supposent un travail de sensibilisation plus soutenu à l'endroit des éleveurs transhumants sur le respect de la propriété privée afin de prévenir les conflits.

En zone pastorale, la sécurisation des éleveurs passe par la sécurisation de l'accès aux puits et indirectement aux pâturages. En effet, il est communément admis que, dans cette zone, celui qui contrôle l'eau, contrôle le pâturage. Ce contrôle de l'eau passe de plus en plus par une sorte d'appropriation de l'espace par les différents groupes d'éleveurs résidents.

Encadré 9 : Un chef de poste forestier de Gouré

« La grande difficulté est que toutes les zones sont appropriées par des groupes ethniques. Par exemple, les Tedda ont leur zone, les Daza ont leur zone, les Aza ont leur zone, les Touareg ont leur zone, les Arabes ont leur zone etc. Il y a aussi des conflits sur des fonçages de puits au sein même des groupes. Les litiges sont mal gérés. Personne ne fait son travail et tout le monde fait ce qu'il veut : le maire devient forestier, le chef de poste devient autre chose, etc. ».

Le pastoralisme des sociétés en question se base traditionnellement sur la mobilité, entendue comme « système de déplacement dont la structure dominante repose sur des cycles annuels induits par les conditions écologiques et climatiques, constituant pour les premières, le support matériel »³¹. La pratique de la mobilité se base sur le principe de réciprocité entre utilisateurs des ressources (surtout en saison sèche) se déplaçant (selon une logique de relations sociales, déterminée entre autres, par la saison) d'une « zone de pâturage » à l'autre à la recherche de points d'eau ouvrant sur les pâturages. Or l'espace pastoral n'étant ni vacant ni sans maître, son occupation est régie par des principes sociopolitiques qui sont à la base d'un ensemble de règles qui déterminent l'utilisation des ressources, notamment hydriques. Aussi, dans la zone de Tesker, même les puits dits publics, foncés par l'Etat, ont été appropriés par des groupes pastoraux qui réclament des droits d'usage prioritaires sur les zones de pâturage où ces puits sont situés. Ces éleveurs sont de moins en moins enclins à partager les pâturages et l'eau avec les transhumants, notamment les Peulhs.

³⁰ Cf. art. 16 du Code Rural.

³¹ A. Bourgeot, 1995, *Les sociétés touarègues. Nomadisme, identité, résistances*, Paris, Karthala, 226-227.

Ceci contribue en partie (non pas entièrement) à la multiplication des demandes de fonçage des puits traditionnels venant d'éleveurs qui sont considérés par les résidents comme des « étrangers », notamment les éleveurs Peulhs, politiquement faibles dans la région.

Le maire d'une commune du département de Gouré nous a précisé que plus de 70 % des demandes de fonçage des puits émanaient des Peulh. Ces derniers ne disposent pas pour l'instant de droits coutumiers sur une zone de pâturage. Foncer un puits leur permettrait d'acquérir des droits d'utilisation sur un terroir et ses ressources.

L'attribution des autorisations de fonçage de puits est, de plus, entourée actuellement par un flou des textes législatifs et réglementaires. En effet, le cadre juridique paraît faible de par la caractérisation et la définition des points d'eaux, mais aussi à cause des procédures d'octroi d'une autorisation dans le nouveau contexte de décentralisation. Ce flou entretient une sorte de clientélisme politique et financier, exercé à plusieurs niveaux. A titre illustratif, dans la commune de Tesker, les chefs de groupement, le maire, le chef de poste administratif, le préfet à travers la COFODEP et probablement bientôt la COFOCOM³² pensent être, chacun en ce qui le concerne, investis du pouvoir d'attribuer des autorisations de fonçage de puits. Cela entraîne une prolifération désordonnée d'autorisations, mais aussi une circulation d'argent qui permet d'entretenir ce clientélisme.

Encadré 10 : Un chef de groupement de Gouré

« Ici chez nous, dans notre zone, quand le chef de groupement te donne l'autorisation de foncer un puits, c'est fini. Personne ne va t'empêcher de foncer ».

Encadré 11 : Le maire d'une commune rurale de Gouré

« Actuellement nous sommes très bousculés, ce qui fait que nous donnons des autorisations de fonçage au bureau. Or s'il y avait une COFOCOM³³, elle aurait le temps de réfléchir et de bien nous conseiller. Le préfet dit que je donne trop d'autorisations de fonçage de puits. Chaque année, il y a au moins cent cinquante puits foncés. Nous sommes aussi des hommes politiques avec tout ce que cela sous-entend [...] Pour la gestion des ressources naturelles, j'ai placé des indicateurs dans chaque zone pour surveiller les coupes abusives du bois, le braconnage, etc. ».

Encadré 12 : Un cadre de commandement de Gouré

« Quand un éleveur s'adresse à moi pour une autorisation de fonçage de puits, je fais une enquête sur le statut de la cuvette pour comprendre le motif de la demande. Il finance le carburant et je me déplace moi-même sur la cuvette. Je demande aux voisins, je vérifie le maillage et le pâturage. Ensuite je fais un rapport que je transmets à la COFODEP de Gouré. A ce stade, l'éleveur peut aller à la COFODEP pour prendre son autorisation ou me donner 43 000 FCFA que je joins au rapport envoyé à la COFODEP. Il arrive aussi que l'éleveur se rende directement à Gouré voir le préfet pour l'autorisation. A ce moment, le préfet saisit la COFODEP, l'éleveur finance le carburant et les *per diems* des membres de la mission de la COFODEP qui se rend sur le terrain pour autoriser ou refuser la demande ».

³² Les démarches pour son installation sont en cours.

³³ La mise en place d'une COFOCOM servirait probablement à légitimer l'attribution sur base clientéliste vis-à-vis de la COFODEP de Gouré qui reproche au maire d'attribuer trop d'autorisations.

Les procédures suivies par la COFODEP se déroulent comme suit : le demandeur doit s'adresser au chef de groupement du ressort. Le chef de groupement après investigations transmet la demande au chef de poste qui, à son tour et après investigations, doit la transmettre au préfet qui saisit la COFODEP. C'est seulement après ce processus que la COFODEP se rend sur le terrain, diligente les enquêtes nécessaires avant de donner un avis motivé (positif ou négatif) au préfet. Dans son appréciation, le préfet devrait se baser aussi sur les avis émis préalablement par le chef de groupement et le chef de poste³⁴. Cependant le respect de cette procédure fait parfois défaut. Les acteurs semblent confondre « donner un avis » et « donner une autorisation » et court-circuitent ainsi le processus. Or le processus sert à ce que l'autorisation finale soit le fruit d'une démarche consultative et consensuelle afin d'éviter des autorisations de complaisance, source de conflits et d'insécurité foncière.

Il y a indéniablement un défaut de clarté au niveau des procédures réglementaires. Ces procédures décrites dans la loi portant régime de l'eau et le décret d'application de cette même loi³⁵ demeurent floues.



Photo 3 : Entretien avec des éleveurs Touaregs et Peulhs. Les premiers contestent les autorisations à foncer des puits reçues par les seconds.

³⁴ Cette procédure est fondée par l'article 51 de l'Ordonnance N°93-015 du 02 mars 1993 fixant les Principes d'Orientation du Code Rural. Article 51 de l' Ordonnance N°93-015 du 02 mars 1993 fixant les Principes d'Orientation du Code Rural : « Tout individu, groupement ou collectivité territoriale peut prendre l'initiative d'aménagement d'un point d'eau ». Les communautés éventuellement titulaires de l'usage prioritaire sur l'espace concerné doivent toutefois donner leur accord. Le service administratif compétent doit s'en assurer avant d'accorder l'autorisation préalable nécessaire à l'ouverture du point d'eau. Cette autorisation administrative éventuellement assortie de conditions fera l'objet d'une publication au Dossier rural.

³⁵ Loi N° 98-041 du 7 décembre 1998 modifiant l'ordonnance N° 03-014 du 2 mars 1993 portant régime de l'eau. Décret N°97-368/PRN/MHE du 02 octobre 1997 déterminant les modalités d'application de l'ordonnance N° 03-014 du 2 mars 1993 portant régime de l'eau. L'article N° 5 dudit décret stipule que : « Est soumise au régime de la déclaration, la réalisation au profit d'un particulier de tout point d'eau moderne dont le débit est inférieur à 40 m³/J . Au sens du présent décret, on entend par point d'eau moderne : les puits cimentés, les forages équipés de moyens d'exhaure (humaine, éolienne, animale), les puits-forages, les stations de pompage, les mini-adductions d'eau potable ». L'article 8 du même décret précise : « Sont soumis au régime de l'autorisation les prélèvements d'eau pour l'exécution d'ouvrages prévus aux articles 14, 21 et 53 de l'ordonnance N° 03-014 du 2 mars 1993 portant régime de l'eau ». En fait, l'article 14 en question parle aussi du régime de la déclaration, l'article 21 parle lui de prélèvement des eaux de surface et l'article 53 parle des eaux de piscine. Il n'est donc pas fait cas de la réglementation de fonçage des puits en terre qui constituent par ailleurs l'essentiel de la problématique de l'hydraulique pastorale.

Encadré 13 : Entretien entre des éleveurs Peulhs

Eleveur Peulh 1 : « Ce puits date de 4 ans. C'est un puits en terre. C'est une mission venue de Gouré qui a vu le site et a donné l'autorisation à notre père. C'était une mission de 4 personnes ».

Q : « Pourquoi avez-vous eu recours à une autorisation ? »

Eleveur Peulh 2 : Avant, c'est un notable du groupement Touareg qui nous a autorisé. Après, il y a eu un complot avec un certain A., frère dudit notable, qui a voulu nous empêcher le puits et menaçait même de l'ensabler. Après notre père est allé informer l'administration de Gouré et une mission est venue pour autoriser notre père à continuer à utiliser le puits. La mission est venue l'année passée alors que le puits était foncé avant, depuis maintenant 4 ans. Avant de foncer le puits, notre père avait donné (ce que nous avons vu) un chameau et un bœuf au notable en question ».

Q : « Pourquoi selon vous le frère du notable a voulu enterrer le puits ? »

Eleveur Peulh 2 : « Nous pensons que c'est parce qu'il y a de plus en plus d'éleveurs Peulhs dans la zone à cause de ce puits ».

Q : « Quelles sont les procédures à suivre pour obtenir l'autorisation de fonçage de puits ? »

Eleveur Peulh 2 : « Nous avons entendu les vieux dire que pour foncer un puits, il faut s'adresser aux chefs, mais je ne sais pas d'où vient l'information ».

Un nouvel acteur né de la décentralisation vient complexifier ce processus. Il s'agit notamment du maire dont les attributions ne sont pas encore précises en matière de gestion des points d'eau et d'attribution des autorisations de fonçage des puits.

Encadré 14 : Un cadre de commandement du département de Gouré

« Avec la décentralisation, j'ai cédé l'ensemble de mes prérogatives en matière de gestion des ressources naturelles, les autorisations de fonçage des puits et même la gestion des forages pastoraux au maire ».

Encadré 15 : Un agent technique de Gouré

« Avant nous supervisions la gestion technique et financière des comités de gestion des forages pastoraux et ça marchait. Mais depuis la décentralisation avec la mise en place des maires, nous ne savons plus si c'est à la préfecture de continuer à gérer ces forages ou si c'est à la commune de le faire. Nous ne savons plus ce qui se passe ».

En définitive, les aspects les plus importants de la procédure, à savoir les enquêtes et la publicité foncière³⁶, se trouvent être malheureusement les moins respectés. En principe, les enquêtes permettent de comprendre l'environnement social du lieu où le puits doit être foncé. Cela permet d'avoir une meilleure compréhension et un accord des éleveurs résidents. C'est cet accord qui évite des futures contestations ou des malentendus. Cette étape doit prendre en compte les aspects sociaux qui sont souvent plus déterminants que les aspects techniques du débit de l'eau.

³⁶ L'article 12 du décret n°97-368/PRN/MHE du 02 octobre 1997 déterminant les modalités d'application de l'ordonnance N° 03-014 du 2 mars 1993 portant régime de l'eau, stipule : « Le préfet désigne un commissaire enquêteur qui met à la disposition du public, un exemplaire de la demande d'autorisation et du dossier pendant une durée d'un mois, au siège de la préfecture. Le commissaire enquêteur informe, par voie d'affiche ou tout autre moyen de publicité adéquat, de la mise à la disposition du public de la demande et du dossier ».

Note : cet article fait référence aux points d'eau modernes, donc des puits en ciment pour le cas d'espèce. Dans la pratique, c'est la COFODEP qui fait office de commissaire enquêteur.

Encadré 16 : Entretien entre des éleveurs nomades

Entretien orienté vers les éleveurs Peulhs

Q. : « Qu'est-ce qui t'a motivé à foncer un puits alors que tu as le forage à moins de 5 km ? »

Eleveur Peulh 3: « L'eau du forage coûte cher et aussi le forage tombe en panne ».

Q. : « Mais à côté, tu as aussi le puits en ciment de Tagalgal ? »

Eleveur Peulh 4 : « Je n'ai jamais utilisé le puits en ciment de Tagalgal, parce que je n'ai pas de main-d'œuvre et le forage pour moi était plus facile ».

Q. : « Quand tu avais décidé de foncer ton puits, comment tu avais procédé? »

Eleveur Peulh 4 : « Je suis allé voir le chef de canton de Garazou, il m'a donné l'autorisation, mais les Touaregs de Jabétan avaient refusé. Ensuite, je suis allé voir le préfet de Gouré qui m'avait donné l'autorisation ».

Q. : « Mais avant d'aller voir le chef de Garazou, tu as consulté les Touaregs résidents ? »

Eleveur Peulh 4 : « Non, sincèrement je ne les avais pas consultés, parce que je ne savais pas qu'il fallait le faire ».

Q. : « Le préfet est venu voir le site? »

Eleveur Peulh 4 : Oui, ils sont allés voir le site. C'est le préfet de Gouré lui-même qui est venu et m'a dit de foncer mon puits. Il m'a donné ce papier³⁷ ».

Entretien orienté vers les éleveurs Touaregs :

Q. : « Pourquoi vous êtes-vous opposés au fonçage du puits ? »

Eleveur Touareg 1 : « Parce qu'il ne nous a pas informés. Nous l'avons vu en train de foncer le puits sans jamais nous informer ».

Q. : « Pourquoi avez-vous été arrêtés à la gendarmerie? »

Eleveur Touareg 1 : « Parce que le préfet dit que nous avons refusé de respecter ses instructions alors que personne, ni le préfet ou autre ne nous avait rencontrés au préalable pour nous expliquer les procédures ou même nous dire qu'il l'a autorisé. La première fois que nous avons vu le préfet, c'est quand il nous a fait arrêter. Nous sommes restés en garde à vue à la gendarmerie pendant 5 jours. Mais tout ça, c'est parce que nous ne sommes pas informés ».

Actuellement le Code Rural s'attèle à préciser la réglementation en matière d'hydraulique pastorale à travers l'élaboration des textes sur le pastoralisme. Ce processus avait commencé il y a quelques mois et est actuellement en cours. En attendant l'élaboration et l'adoption de ces textes, il serait souhaitable de renforcer les initiatives locales des COFODEPs en insistant sur la concertation autour des procédures d'attribution des autorisations de fonçage des puits traditionnels en zones pastorales. Ces initiatives pourraient même enrichir les textes en élaboration.

Les pêcheurs

Dans la zone étudiée, on rencontre plusieurs mares permanentes et semi-permanentes. C'est pourquoi l'activité de pêche y est pratiquée. Il faut noter que cette activité est plus répandue dans le département de Mirriah que dans celui de Gouré. En effet, le premier renferme plus de mares que le second. On y recense de ce fait des groupes dont l'activité traditionnelle est la pêche, à telle enseigne que la plupart des pêcheurs rencontrés à Gouré étaient originaires de Mirriah.

Il faut toutefois remarquer que la mairie de Gouré promeut la pêche par l'empoisonnement des mares de son ressort et l'autorisation d'y pêcher gratuitement.

³⁷ Il s'agit de l'autorisation que le préfet avait délivrée. La mission a recopié intégralement le contenu de l'autorisation.

Encadré 17 : Un pêcheur migrant rencontré dans la commune de Gouré

« Oui, par exemple l'année passée, la mairie de Gouré avait empoissonné une mare située dans la ville de Gouré. Quand les poissons avaient grandi, la mairie nous avait demandé de venir pêcher moyennant une somme de 15 000 FCFA chacun. Nous avons accepté. Mais après, le maire nous a dit de ne rien payer à condition que nous vendions le poisson à Gouré et de ne pas l'exporter ailleurs. C'est ce que nous avons fait ».

Si, dans le département de Gouré, les autorités semblent mettre à la disposition des opérateurs une quantité suffisante de poissons, on constate que dans le département de Mirriah la politique menée en la matière n'est pas la même. En effet, les pêcheurs se plaignent du manque de poissons en quantité suffisante dû à un déficit d'empoissonnement.

Une des préoccupations des pêcheurs demeure les dégâts causés par les animaux sur le matériel de pêche et les conflits avec les éleveurs qui en découlent.



Photo 4 : Un pêcheur dans la mare de Takiéta explique que, quand il installe ses filets, les animaux les piétinent et abîment son matériel.

Afin d'éviter les dégâts des animaux sur les instruments de pêche, certaines localités établissent un planning d'usage de la mare. Les éleveurs font abreuver leurs animaux dans l'intervalle de 8 à 16 h, alors que les pêcheurs viennent jeter leurs filets le soir pour les retirer le lendemain matin. Ainsi ces deux activités peuvent s'exercer sans s'entraver. Ce mécanisme semble bien fonctionner sur la mare de la commune urbaine de Mirriah. Par ailleurs, dans le département de Magaria, toujours dans la région de Zinder, les opérateurs ont fait recours au zonage de la mare. Pour l'instant, les conflits entre éleveurs et pêcheurs semblent être gérés ainsi.

Cependant, les pêcheurs rencontrent un autre type de difficulté, car ils se voient souvent conditionner l'accès aux mares par le paiement d'une taxe aux villageois riverains sous prétexte qu'ils ne sont pas originaires du terroir. En effet, les villageois s'opposent à l'exploitation de leurs mares par des pêcheurs qui viennent « d'ailleurs » sans que cela leur profite. La division sociale traditionnelle du travail faisant que, si l'on n'est pas né pêcheur, on ne le devient pas parce qu'on est riverain d'une mare empoissonnée. C'est ce qui expliquerait que ces riverains qui ne sont pas pêcheurs font payer des taxes à ceux qui viennent travailler sur leurs rives. C'est leur manière de tirer des bénéfices des richesses de leur terroir.

Encadré 18 : Un pêcheur migrant rencontré dans la commune de Gouré (suite)

« Sur les mares de Bougoum, Boutkra et Faya à Mirriah, nous avons eu des problèmes avec les agriculteurs de là-bas qui avaient compris que la pêche rapportait de l'argent et ont exigé que chacun de nous paye 5000 FCFA avant de pêcher. Au début, nous avons payé. Après nous avons compris que ces villageois vont beaucoup nous exploiter et nous sommes allés à Mirriah informer le service de l'environnement. C'est le service de l'environnement qui est intervenu et nous avons continué à pêcher sans rien payer ».

Ce tribut payé par les pêcheurs n'est pas une taxe légale. Il nous semble de ce fait nécessaire d'informer davantage les riverains et les pêcheurs sur leurs droits et devoirs en matière de gestion des ressources naturelles. Cela permettrait de sécuriser l'activité et garantir (par la diversification) la sécurité alimentaire des populations. Cela permettrait également de prévenir les conflits autour de l'exploitation de ces ressources tout en assurant une meilleure gestion de celles-ci.

La pêche, nous l'avons dit, représente une importante activité économique, comme l'indique l'encadré ci-après. C'est pourquoi, elle intéresse les communes pour lesquelles elle pourrait constituer une source de recettes. Les collectivités locales attendent l'effectivité du transfert des compétences en matière de fiscalité pour légiférer définitivement sur les taxes liées à l'exploitation des ressources naturelles. Ces taxes pourraient être revues à la hausse, car les communes sont en quête de recettes³⁸.

Encadré 19 : Le chiffre d'affaire d'un pêcheur

« Mon chiffre d'affaire en bonne campagne est environ 400 000 FCFA. Ca me rapporte plus que l'agriculture. La patente annuelle est de 10 000 FCFA par pêcheur. Avec mon fils, je paye 20 000 F CFA, mais si la campagne n'est pas bonne, je prends seulement la patente d'une personne à 10 000 FCFA. J'investis 90 000 FCFA parce que j'ai quatre filets de 10 000 FCFA chacun, plus 50 000 FCFA pour les hameçons. Le matériel dure deux à trois ans ».

Pour mieux sécuriser l'activité des pêcheurs et leurs ressources, une large campagne d'information sur la législation nationale en matière de pêche est nécessaire. Il s'agit notamment de sensibiliser aussi bien les pêcheurs, les éleveurs, les riverains que les autorités locales sur leurs droits et devoirs en matière d'accès aux mares publiques et sur le système de recouvrement des patentes.

La catégorie socioprofessionnelle des pêcheurs est représentée au sein des Commissions Foncières des localités où la pêche est pratiquée. Certains pêcheurs rencontrés sont d'ailleurs au courant de l'existence des COFOs et savent qu'ils y sont représentés. Cela dit, on se demande ce que la COFO peut faire pour informer et contribuer à la sécurisation de l'activité de cette catégorie. En effet, les missions de la COFO et celles des services techniques concernés semblent se confondre, au moins aux yeux des pêcheurs. En plus, les activités de la COFO paraissent être influencées par celles des partenaires techniques et financiers qui s'intéressent à des catégories

³⁸ La loi n°98-042 du 07 décembre 1998 portant Régime de la Pêche stipule à son art. 7 que le permis de la pêche commerciale est toujours subordonné au paiement préalable de redevances dont les montants, en ce qui concerne les mares, sont fixés à 10.000 FCFA pour les nationaux et à 20.000 FCFA pour les étrangers. L'article 9 statue que la répartition des redevances perçues à l'occasion de la délivrance des permis se fait de la manière suivante : le Trésor National perçoit 30 %, les Collectivités décentralisées 50 % dont 20% à réinvestir dans l'aménagement, les plans d'eau piscicoles et le Fonds d'aménagement des pêches en perçoit 20 %.

socioprofessionnelles numériquement plus importantes (agriculteurs et éleveurs) au détriment des catégories numériquement faibles.

Les apiculteurs

Parmi les catégories socioprofessionnelles identifiées dans notre zone d'étude, on compte également des apiculteurs. Certains d'entre eux sont organisés en groupement, c'est le cas par exemple de la coopérative « Koutayani » dans le département de Mirriah. L'apiculture est une activité qui leur rapporte des ressources financières substantielles³⁹.

Le président de cette coopérative affirme que, en ce qui concerne leur activité, il n'y a pas de conflits majeurs, mais simplement des risques naturels et humains.

Encadré 20 : Le président d'un groupement d'apiculteurs de Mirriah

« Les opérateurs sont connus, du moins ceux qui sont agréments et qui font partie de la coopérative. Mais le travail de l'apiculteur peut être affecté négativement par la présence de grosses mouches prédatrices d'abeilles, mais aussi l'activité d'usagers clandestins qui partent voler le miel dans les ruches ».

Nous constatons au sujet de cette activité que les besoins concernent le système de production et sa sécurisation. Les Commissions Foncières, notamment celles de base, peuvent avoir un rôle à jouer du fait de leur proximité, en informant au besoin les opérateurs ruraux sur les services techniques de référence pour les aider à surmonter de telles difficultés. Ces institutions semblent être plus connues pour leur rôle dans la formalisation des titres et droits fonciers que dans le rôle qu'elles pourraient jouer dans le cadre de la sécurisation des productions. En effet, les apiculteurs rencontrés semblent ignorer les autres activités de la COFO liées au contrôle de mise en valeur et à la gestion des ressources naturelles. Ils affirment même ne pas être concernés par les activités de la COFO. Il nous semble, à ce niveau, qu'un travail de sensibilisation est nécessaire auprès de cette catégorie socioprofessionnelle. Les COFOs pourraient prendre plus en compte ses besoins et l'impliquer davantage en la faisant représenter valablement au sein des COFOs.

Les exploitants du bois

Les bûcherons sont d'importants exploitants des ressources naturelles, notamment du bois de chauffe et de construction. Dans la zone étudiée, on retrouve plusieurs catégories de bûcherons, à savoir :

- ceux qui se sont organisés autour des marchés ruraux de bois avec l'appui de certains projets et qui ont une exploitation visiblement mieux organisée et contrôlée des ressources naturelles. Ils disposent, par exemple, des carnets de quittance des taxes pour l'exploitation de bois de chauffe au niveau de chaque marché. Cela permet à l'acheteur de bois de s'acquitter en même temps de sa taxe en échange d'une quittance. Faute de quoi, le bois peut lui être confisqué par un forestier. En plus, ces exploitants organisés ont une obligation d'investissement dans le reboisement des sites exploités,

³⁹ Par exemple, l'année dernière, le centre de transformation de miel de Takiéta a réussi à produire jusqu'à 200 litres de miel par mois pendant 4 mois, soit un total de 800 litres de miel. Cela correspond en moyenne à 1 600 000 FCFA, car le litre du miel vaut 2000 FCFA.

- ceux qui transportent le bois dans des camions et qui sont eux aussi contrôlés par le service de l'environnement. En effet, les camions autorisés à transporter du bois sont identifiés par le service de l'environnement et généralement astreints à une peinture en vert et blanc,
- ceux qui collectent et transportent le bois sur des charrettes et des ânes et qui paraissent les groupes les plus difficiles à maîtriser. Ce groupe est numériquement le plus important. Un des âniers rencontrés affirme qu'ils sont plus d'une centaine rien qu'à Gouré. Il faut noter que, sur ce nombre, moins d'une dizaine semble être en règle et paye régulièrement la taxe sur l'exploitation du bois au service de l'environnement. Cette activité est productrice d'importants revenus pour les exploitants. Elle rapporte en moyenne 30 000 FCFA par mois et par âne, ce qui correspond au salaire de base d'un fonctionnaire de catégorie C au Niger.



Photo 5 : Les « âniers » rencontrés à Gouré connaissent la COFODEP, mais la seule information dont ils disposent sur la législation en matière d'exploitation des bois est celle du paiement des taxes d'exploitation au service de l'environnement.

La connaissance du statut du bois mort situé dans les champs et la sensibilisation sur le paiement des taxes d'exploitation du bois sont des sujets sur lesquels ces exploitants devraient être informés du fait de leur incidence sur la sécurisation de leur activité. Un des âniers rencontrés à Gouré nous explique que :

Encadré 21 : Un ânier rencontré à Gouré

« Ca fait plus de vingt ans que je fais cette activité de coupe et vente de bois de feu. Je vis de ça. Pour cette activité, il y a deux difficultés. Nous sommes plus de cent âniers à Gouré, mais nous sommes moins de dix en règle. La conséquence est que ceux qui ne sont pas en règle vendent le bois moins cher, car ils ne peuvent pas circuler en ville parce que le forestier va leur confisquer. Et pour nous qui sommes en règle, ça fait chuter la valeur de notre bois et souvent nous sommes obligés de vendre moins cher. Nous voulons à ce que le service de l'environnement sensibilise les autres pour mieux valoriser notre activité. En plus, tant que nous coupons du bois en brousse, ça se passe bien, personne ne nous empêche, mais dès qu'il s'agit du bois dans un champ, les propriétaires des champs s'opposent. Souvent ils nous arrachent le bois. Donc nous voulons savoir le statut du bois mort qui se trouve dans le champ ».

Les exploitants des paille

L'activité de ramassage et de vente de paille sèche prend des proportions importantes aussi bien dans les centres urbains que ruraux. En effet, il n'est pas rare de rencontrer des camionnettes, charretiers, âniers et piétons chargés de fagots de pailles destinés à la vente. Dans bien des cas, elle est stockée et vendue ultérieurement quand le pâturage commence à se faire rare en brousse. Cette activité commence à être source de conflits entre ceux qui l'exercent et les éleveurs. En effet, souvent la paille est ramassée et stockée en brousse dans des aires de pâturages. Il peut y

arriver que les animaux y broutent ce qui peut déclencher des conflits violents. Souvent d'importantes quantités d'épineux sont coupées pour protéger la paille stockée en brousse. Les éleveurs y voient un « manque à brouter » considérable pour leurs camelins, notamment.

Encadré 22 : Un vendeur de paille rencontré à Gouré

« Moi je suis basé à Gouré. Ma femme et mes enfants sont à Karama, mon village d'origine. Je leur envoie l'argent que je gagne avec la vente de la paille. Quand je vais le matin, je fais quatre à cinq fagots que je stocke en brousse, je les protège avec les épineux. Le soir je retourne et je fais la même chose. Quand je fais un tas d'environ 100 fagots ou plus, je négocie un charretier à qui je la revends sur place et qui la revend en ville. Je refais aussi la même chose jusqu'à l'arrivée de l'hivernage. Par campagne, je gagne environ 500 000 FCFA, c'est plus que ce que je gagne en cultivant mon champ ».

Cet exploitant rencontré ignore la législation nationale en matière de mise en valeur des ressources naturelles. Le dispositif législatif semble présenter des lacunes en matière d'exploitation de la paille. De ce fait, il revient, à notre avis, aux COFOs de jouer un rôle dans l'identification et la mise en place de règles adaptées pour la gestion de cette ressource, en vue de sécuriser ses usagers (ramasseurs et éleveurs). Pour ce genre de ressources, il semble plus pertinent que les COFOs facilitent l'exploitation pacifique à travers l'élaboration de conventions locales avec les différents usagers pour une utilisation durable.

Les chasseurs

Les chasseurs exploitent principalement la faune sauvage. Cette activité suscite, jusqu'à présent, peu de conflits entre opérateurs.

Nous avons rencontré un chasseur, membre d'une COFOB dans le département de Gouré. Or paradoxalement, ce chasseur détient plus d'informations sur la sécurisation des champs et sur la délimitation des espaces pastoraux que sur la législation qui régit la chasse qui le concerne au premier plan. Il semble même méconnaître l'existence des dispositions légales au niveau national relatives aux dates d'ouverture et de fermeture de la chasse.

Si les populations qui résident dans les zones traditionnelles de chasse comprennent et acceptent la chasse « coutumière », il n'en est pas de même pour la chasse organisée par des hautes personnalités étrangères (princes saoudiens et grands opérateurs économiques saoudiens et libyens). Il est fréquent dans ces zones de chasse, notamment dans les communes de Tesker et de N'Gourté que les populations et voire même les autorités locales vous disent : « Nous avons simplement vu des colonnes de véhicules débarquer avec escortes des forces de sécurité nationale ». Cela prouve visiblement que les populations ne sont ni



Photo 6 : Un chasseur rencontré à Gouré:

« Avant je chassais dans notre canton, Bouné. Maintenant il n'y a plus de faune ici et je pars chasser vers Termit et N'Guigmi. Quand je chassais à côté je partais voir le forestier de Kalgéri qui me donnait l'autorisation parce que je

sais que la zone relève de son ressort et on se connaît bien. Mais depuis que je partais vers Termit et N'Guigmi, je ne prenais plus des autorisations parce que je ne sais pas à qui m'adresser si c'est au forestier de Gouré ou à celui de N'Guigmi. C'est la seule difficulté si non tout se passe bien tant qu'on n'est pas pris par le forestier. J'attends juste la fête de Tabaski pour repartir ».

informées ni associées à ces procédures d'octroi des concessions exceptionnelles de chasse. Cela pourrait s'expliquer à la lecture de la loi fixant le régime de la chasse et de la protection de la faune⁴⁰ qui laisse peu de place à la concertation avec les populations locales. Bien que la loi prévoie l'attribution d'une part des recettes issues de cette activité aux collectivités territoriales de la zone de chasse⁴¹ concernée, les locaux semblent ignorer la répartition des recettes issues de cette activité, notamment des concessions faites à ces princes et riches personnalités étrangères. Il nous semble évident que si les COFO étaient associées, les ressources naturelles seraient mieux protégées et le circuit des recettes plus transparent. Les COFOs, de concert avec le service technique concerné, doivent également jouer pleinement leur rôle de vulgarisation de cette loi.

III.3. Les voies de sécurisation foncière

Nous venons de mettre en exergue le besoin de sécurisation foncière des opérateurs ruraux. Cette sécurisation passe notamment par l'établissement de « papiers » et d'actes de transactions foncières pour les terres de cultures (attestations de vente, de prêt, de gage, de location, de titre foncier, ...), la formalisation des espaces pastoraux (délimitation des couloirs et des aires de pâturage), la clarification des procédures d'obtention des autorisations de fonçage des puits en zone pastorale ainsi que des procédures de règlement des conflits fonciers ruraux (cas de dégâts champêtres) et la protection des ressources. Les pêcheurs, les apiculteurs, les exploitants de bois et de paille ainsi que les chasseurs ressentent le besoin d'être informés sur la législation qui régit leurs activités et paraissent être les moins concernés et les moins informés de la mission et des activités des institutions du Code Rural.

L'inventaire des formalisations effectuées dans les deux départements montre que les investissements à effectuer sur les terres de culture lors des aménagements constituent un facteur incitateur pour la formalisation des droits fonciers. Cela dit, le recours au serment coranique et au chef de canton représente une importante voie de sécurisation des transactions, d'accès et d'utilisation des ressources. Il est difficile de quantifier l'ensemble de ces formes de sécurisation. Les chefs coutumiers, les opérateurs ruraux et les élus insistent sur le fait que les procédures locales l'emportent sur la sécurisation formelle. La sécurisation par les « papiers » des chefs coutumiers semble être plus ancrée dans l'esprit des ruraux, qui toutefois exigent de plus en plus d'authentifier ces papiers, notamment en y apposant un cachet.

Encadré 23 : Le maire d'une commune rurale de Gouré

« Je ne sais pas pourquoi, mais les gens croient beaucoup aux papiers. Par exemple, un agriculteur avait payé un champ à Kolori, il y a un papier de vente en arabe, mais il est venu pour avoir le cachet du maire sur son papier. Il pense qu'avec le cachet, le papier a plus d'importance ».

Ces « petits papiers » sécurisent les transactions tant que c'est le même chef coutumier qui règle et statue sur les litiges. Il se trouve qu'en délivrant ces papiers, les chefs coutumiers passent outre les prérogatives que la loi leur prévoit en la matière. Le chef coutumier est, en effet, pourvu par la loi du pouvoir de concilier et non de trancher, moins encore de délivrer des actes formels de reconnaissance des droits fonciers. Cependant la plupart des chefs coutumiers, notamment les chefs de canton, estiment être les maîtres des terres. Ils refusent, de ce fait, de concéder les prérogatives concernant leur gestion aux institutions de l'Etat.

⁴⁰Il s'agit de la loi n° 98-007 du 29 avril 1998 du Code Rural.

⁴¹ Cf. articles 16 et 17 de la loi n°98-007.

Dans certaines localités visitées, l'enregistrement par écrit des transactions foncières à travers les « papiers » se faisait bien avant l'avènement des actes administratifs de la COFO. C'est le cas, par exemple, d'un canton de Mirriah dont le chef établissait depuis longtemps des actes de transactions foncières. La chefferie de ce canton est lettrée depuis des décennies. L'ancien chef était en fait lettré en arabe et avait commencé à enregistrer des transactions effectuées sous seing privé. Son fils qui lui a succédé est lettré en français et continue à enregistrer des transactions et à délivrer des actes. La pratique de délivrance des actes de la COFOB, dont il est président, vient se superposer à la sienne. Lors de notre entretien, il nous a montré des cahiers reprenant dans l'ordre chronologique les conciliations effectuées et les transactions enregistrées. Cette pratique d'enregistrement semble entretenir un flou dans la mesure où ce chef de canton délivre des actes à la fois en tant que président d'une Commission Foncière et des « petits papiers » en tant que chef de canton. Il laisse cohabiter deux systèmes de sécurisation complètement parallèles.



Photo 7 : Département de Mirriah. L'ancien chef de canton avait mis en place un cahier dans lequel il enregistrait les transactions foncières de ses administrés.

A Gouré également, un ancien chef de canton avait élaboré des formulaires d'actes de transactions foncières bien avant l'avènement des COFOs. Dans la commune de Garazou, un chef de village a appris que les « papiers » constituent une des alternatives pour atténuer les litiges sur les propriétés foncières. Ceci l'a amené à en élaborer à sa façon, compte tenu des demandes récurrentes. Les « papiers » sont établis en manuscrit sur des feuilles blanches et en deux copies dont une est remise à l'usufruitier et l'autre archivée par le chef de village. Notons que, dans cette procédure, le « papier » ne peut sécuriser le propriétaire prêteur du champ qui ne reçoit pas de copie de la preuve écrite du prêt. Ceci est un exemple d'insuffisance d'information ou de mauvaise compréhension du message véhiculé en l'occurrence par les animateurs d'un projet de développement. Cela montre aussi que l'information foncière n'est pas bien coordonnée car provenant de sources diverses et avec des objectifs divers.

Encadré 24 : Un chef de village de Gouré

« Maintenant nous avons de plus en plus de problème d'héritage de champs, de prêt et autre. Le champ que je cultive moi-même est réclaté par une autre famille. J'en suis conscient parce que mon père de son vivant m'avait informé que ce champ ne nous appartenait pas. Ensuite, quand j'étais membre du conseil pré-communal de la pé-commune de Garazou, le projet PADL, il nous a appris que pour toutes les transactions foncières, il faut faire des papiers. Depuis lors nous avons commencé à faire des papiers ».

La différence entre ces « papiers » et les actes établis par les COFOs se situe aussi bien au niveau du contenu que de la procédure suivie. En ce qui concerne le contenu, les actes de la COFO contiennent des informations qui permettent d'identifier aussi bien le propriétaire des droits que le bien. En ce qui concerne la procédure, la grande innovation des actes de la COFO se trouve dans la « publicité foncière ». La procédure qui amène à la matérialisation de l'acte est publique ; cela en vue de s'assurer de la transparence et de la légitimité sociale de la transaction. « Ce système d'information globale et transparente permet de contester des demandes d'inscriptions de droits et constitue donc un élément essentiel du système de sécurisation foncière »⁴². Toutefois ce système de sécurisation est diversement apprécié. Certains paysans pensent que la publicité foncière est un facteur de blocage et l'appréhendent. Ils utilisent pour cela l'expression « *tarwatu* »⁴³. Néanmoins plusieurs litiges et contestation autour des transactions foncières naissent du manque de transparence et de l'absence de témoins lors des transactions. Assez souvent, la transaction est scellée par un engagement oral entre deux acteurs qui opèrent à l'insu des autres ayants droits.

L'information et la sécurisation foncière légale sont les missions attribuées par l'Etat nigérien aux Commissions Foncières. C'est pour cette raison que nous allons analyser dans les chapitres suivants le rôle qu'elles jouent dans la transmission de l'information et dans la sécurisation foncière légale. Cette analyse se basera sur l'étude des deux Commissions Foncières départementales, celles de Mirriah et de Gouré, dans la région de Zinder.

⁴² SP/CNCR, 2006, « Processus d'élaboration et de mise en œuvre du Code Rural au Niger. Bilan et perspectives », Communication au Colloque International *Les frontières de la question foncière*, Montpellier 16-19 Mai 2006, p. 10.

⁴³ Ce qui signifie divulguer une information qui doit être tenue à la discrétion d'un individu.

IV. Les COFOs de Mirriah et de Gouré : le fonctionnement de l'information et de la sécurisation foncière légale

Avec l'avènement de la décentralisation et la mise en place des conseils communaux en juillet 2004, les cantons ont été érigés en communes⁴⁴. Les structures du Code Rural mises en place au niveau de cette échelle sont, comme nous l'avons vu dans le deuxième chapitre, les Commissions Foncières Communales (COFOCOMs). En revanche, les structures du Code Rural correspondant au niveau des arrondissements, bien que prévues⁴⁵ ne sont pas encore installées. Par conséquent, il n'y a pas à ce jour de COFO d'arrondissement. Celles qui avaient été installées avant la décentralisation ont été érigées en Commissions Foncières départementales (COFODEPs). Quant aux Commissions Foncières de base (COFOBs), installées à l'échelle des villages et tribus, elles restent inchangées puisqu'elles ne sont pas affectées par le découpage administratif issu de la réforme administrative.

Les COFOs sont des structures de proximité qui ont en charge la conduite des activités devant concourir à la sécurisation des transactions des droits fonciers à travers la mise en œuvre de la politique foncière telle qu'inscrite dans les POCR et ses textes complémentaires. Le fait que ces Commissions soient prévues à plusieurs niveaux de découpage administratif du territoire nigérien permet de prendre en compte les différents besoins de sécurisation foncière. Par exemple, la sécurisation des droits de propriété ou l'accès aux terres de cultures privées ne peut facilement se résoudre qu'à l'échelle locale (village ou tribu). C'est la raison pour laquelle cette prérogative est laissée aux COFOBs. Tandis que la sécurisation des ressources dites partagées (aires de pâturages, couloirs de passage, points d'eau pastoraux) se pose aux échelles supérieures (communale, départementale). C'est pourquoi ce champ de compétence est réservé aux COFOCOMs et COFODEPs. Cependant les activités qui ne sont pertinentes qu'au niveau régional telles que le Schéma d'Aménagement Foncier (SAF) restent du ressort du Secrétariat Permanent Régional (SPR), structure régionale du Code Rural.

Ainsi la charpente du dispositif institutionnel est pensée de sorte que chaque type de besoin en sécurisation foncière des individus et des ressources soit pris en compte par le niveau le plus adapté. Il reste bien entendu qu'il y a une forte complémentarité entre les différents niveaux des COFOs, ce qui est un atout pour le dispositif.

Les Commissions Foncières et les Secrétariats Permanents sont les structures de mise en œuvre du Code Rural. A ce titre, ces structures ont en charge la gestion du foncier rural en termes de contrôle de mise en valeur des ressources naturelles et de sécurisation des opérateurs ruraux afin de permettre une utilisation durable et un accès équitable aux ressources naturelles.

Avant de s'atteler à la description et à l'analyse du fonctionnement de deux Commissions foncières étudiées, rappelons qu'au plan juridique, les COFOs sont dotées de deux pouvoirs essentiels : celui d'émettre des avis et celui de prendre des décisions dans des domaines énumérés par la loi⁴⁶.

⁴⁴ Cf. la loi n°2002-14 portant création des communes.

⁴⁵ La loi n°2001-23 portant création des circonscriptions à son article 2 stipule que « *Les régions, les départements et les communes sont érigées en collectivités territoriales [...] L'arrondissement est une circonscription administrative d'encadrement des communes* ».

⁴⁶ Cf. art. 119 des POCR.

Ces attributions, d'ordre général, s'incarnent sur le terrain dans les activités suivantes :

- la vulgarisation des textes du Code Rural,
- le contrôle de la mise en valeur des ressources naturelles,
- la délivrance des titres fonciers sur des terres individuelles ou indivises,
- la délivrance des titres de droit d'usage prioritaire aux pasteurs sur leurs terroirs d'attache,
- le recensement et la délimitation des ressources communes (couloirs de passage du bétail, enclaves pastorales et autres aires de pâturage, forêts, points d'eau publics, etc.),
- la préparation des concessions rurales,
- la participation à l'établissement des schémas d'aménagement foncier,
- la délivrance des attestations et des certificats des transactions foncières (vente, donation, détention coutumière, location, prêt, gage coutumier).

C'est donc par l'analyse de ces activités et de l'accès aux Commissions Foncières des départements étudiés que nous allons pouvoir approfondir la problématique du fonctionnement de l'information et de la sécurisation foncière légale au Niger.

IV.1. Les Commissions Foncières départementales de Mirriah et de Gouré

Le fonctionnement interne des COFODEPs

S'intéresser au fonctionnement des COFODEPs veut dire s'intéresser au processus qui permet de traiter et produire l'information et les décisions pour la sécurisation foncière légale. C'est une étape essentielle pour saisir le fonctionnement de l'information foncière légale et ses capacités d'impact sur la sécurisation des ruraux, notamment les plus vulnérables. C'est pour cette raison que leur fonctionnement retiendra particulièrement notre attention dans les développements qui suivent.

Les COFOs départementales de Mirriah et Gouré ont été mises en place respectivement en 1994 et en 1997. Elles font partie de la première génération des Commissions Foncières nigériennes. Leur composition est, en général, conforme à la procédure prévue par l'article 118 des POCR⁴⁷, avec quelques variations selon le contexte sociopolitique et la disponibilité de certaines catégories d'acteurs. En effet, la souplesse dans la composition des COFOs et l'adaptabilité en fonction des spécificités du contexte local sont prévues par le même article qui stipule que: « toute personne dont la présence est jugée nécessaire peut être membre de la COFO ».

L'organe de prise de décision de la Commission Foncière est l'assemblée générale qui se compose de tous les membres et qui se réunit à des fréquences discontinues. « *La prise de décisions se fait en AG par le canal du préfet* », dit le secrétaire permanent de Mirriah, qui précise ensuite que, depuis 2005, il existe, dans cette COFODEP, un manuel de procédure administrative et financière⁴⁸.

⁴⁷ L'article 118 des POCR stipule que « *Il est créé dans chaque arrondissement ou commune une commission foncière présidée par le sous préfet ou le maire* ». Cette Commission Foncière est composée du secrétaire permanent du Code Rural, des chefs des services techniques municipaux ou d'arrondissement (plan, environnement, faune pêche et pisciculture, élevage, agriculture, cadastre et domaine, génie rural), d'un représentant des autres services municipaux ou d'arrondissement lors qu'ils sont concernés par l'ordre du jour, des autorités coutumières concernées par l'ordre du jour ; d'un représentant par groupe rural d'agriculteurs, d'éleveurs, de femmes et des jeunes ruraux et de toute personne dont la présence est jugée nécessaire.

⁴⁸ Pour l'instant, sa mise en œuvre se fait à titre expérimental.

C'est le secrétariat permanent qui met en œuvre les décisions prises en AG. Ce secrétariat est piloté par un secrétaire permanent, qui est un agent de l'Etat mis à disposition en général par les services techniques du développement rural.

Le secrétaire permanent de Mirriah affirme que, au niveau des COFODEPs, on peut relever un certain nombre de problèmes internes :

Encadré 25 : Les problèmes de fonctionnement des COFODEPs

« La COFO rassemble des individus qui n'ont pas la même culture et qui ne sont pas du même service. Tous les représentants de la société civile sont illettrés, mais il se trouve que ce sont eux les plus disponibles. En revanche, la COFO a besoin de la compétence technique détenue par les services techniques qui, eux, sont les moins disponibles ».

Il ajoute également que les représentants de la société civile sont élus, mais estime que pour ces derniers un « vrai » mandat serait nécessaire. En effet, les représentants de la société civile sont accusés de ne pas assurer convenablement le relais qu'ils sont censés être entre la COFO et la base. En fait, au niveau départemental, aucune disposition ne permet de contrôler l'accomplissement par ceux-ci de leur mission. Si, du côté des représentants de la chefferie traditionnelle, la transmission de l'information à leurs sujets semble plus aisée, il n'en est pas de même pour les représentants de la société civile qui est peu structurée. Nos interlocuteurs relèvent que ces derniers ne sont même pas formés à la vie associative. Le processus du Code Rural, conscient de cette faiblesse, a prévu un mécanisme de représentation par la mise en place d'un mandat de trois ans pour les représentants de la société civile au sein des COFOCOMs. Néanmoins il n'est pas aisé de vérifier le déroulement du processus qui aboutit à l'élection de ces « représentants ». Leur légitimité demeure souvent incertaine. Ce manque de structuration socioprofessionnelle et l'absence d'un canal d'information formel rendent, sans doute, l'accès à l'information foncière laborieux, particulièrement pour ceux qui détiennent un faible capital social et politique. Quand les opérateurs sont structurés, cette structuration sert de simple formalité pour capter l'aide des projets de développement. Il est indéniable que les organes du Code Rural ont très peu de prise sur ces dynamiques sociales.

Les activités menées, notamment à Gouré, semblent être discontinues. Cela expliquerait que le processus d'apprentissage interne et de capitalisation de ces activités ne semble pas être en bonne voie. En revanche, à Mirriah, où les activités et les appuis extérieurs sont plus denses, des efforts de capitalisation sont menés. Néanmoins, l'information reste peu structurée et peu accessible. A titre illustratif, d'innombrables livrets du Code Rural traduits en langues locales sont entassés empoussiérés sur une étagère du local de la COFODEP alors qu'ils sont censés être distribués aux citoyens pour les sensibiliser sur le processus. Que faut-il remettre en question ? Le manque de dynamisme des COFOs ou bien la pertinence d'un tel outil ? Est-ce que les membres de COFO s'approprient réellement la mission de service public qui est la leur ? En effet, la motivation des membres des COFOs semble parfois conditionnée par les frais de mission.

Conscientes de leurs limites, les deux COFODEPs tentent de mettre en place une organisation interne leur permettant de mieux fonctionner. Il s'est agi d'une transformation des secrétariats en cellules opérationnelles, en ce qui concerne Mirriah et en la mise en place d'un poste de secrétaire permanent adjoint, pour le cas de Gouré. De plus, des règlements intérieurs et plans

annuels d'activité précisent désormais le fonctionnement interne, le mode de désignation des membres et les activités à mettre en œuvre. Les plans d'activité constitueraient une garantie de cohérence des actions et de transparence de leur mise en œuvre vis-à-vis des partenaires.

L'objectif visé par cette redynamisation serait de développer :

- un lobbying en direction des partenaires techniques et financiers pour participer aux financements des activités des COFOs,
- une ouverture envers d'autres partenaires notamment à travers la participation à plusieurs cadres de concertation sur le foncier et la GRN,
- un renforcement de la collégialité en vue de créer le consensus minimum autour de certaines décisions,
- une réduction des risques de caporalisation par l'accent mis sur la différenciation des niveaux décisionnels (Assemblée Générale) et des niveaux exécutoires (secrétariat permanent).

Après cette analyse du fonctionnement des COFODEPs qui a permis de diagnostiquer les forces et les faiblesses de celles-ci par rapport à l'accès et à la transmission de l'information foncière, nous tenterons ci-après un état des lieux des activités des deux Commissions Foncières étudiées.

Les activités d'information et de sécurisation effectuées par les COFODEPs

On peut énumérer les activités effectuées par les COFODEPs de Mirriah et de Gouré comme suit :

- la vulgarisation des textes du Code Rural auprès des populations,
- la délivrance des titres fonciers,
- l'attribution d'une terre nouvelle,
- la délimitation et le balisage des aires de pâturage et des couloirs de passage,
- la clarification des statuts fonciers,
- le recensement des ressources naturelles.

L'activité d'information

Dès leur mise en place, les COFODEPs ont procédé à une campagne d'information et de vulgarisation des textes du Code Rural auprès des populations. Ainsi, à l'aide des projets et des ONG de développement, les COFODEPs ont développé plusieurs stratégies de diffusion des textes du Code Rural, d'information et de sensibilisation des opérateurs ruraux sur les possibilités de sécurisation des transactions foncières. Il s'est agi plus particulièrement des missions d'information réalisées sur le terrain, mais aussi de l'utilisation des supports audio et radio et des images sur banderoles.

Des missions de terrains ont été réalisées sous forme d'Assemblée Générale. Ces missions se sont tenues au niveau de villages préalablement identifiés sur la base du critère géographique permettant de pouvoir assurer la diffusion par la suite. La grosse limite de cette stratégie de diffusion de l'information est le fait de toucher un nombre de villages assez réduit. Mirriah compte sept cent trente et un villages et quatre-vingt huit tribus et Gouré, six cent quarante-cinq villages administratifs et cinq cent soixante tribus nomades repartis sur 95 182 km². Il nous paraît trop ambitieux de vouloir atteindre le maximum de ruraux à travers les missions de proximité.

Pour faire face à cette limite, les COFODEPs ont eu recours à l'utilisation des radios, principalement de la radio régionale de Zinder, des radios rurales et des radios privées de la région. Il nous semble cependant difficile d'apprécier la couverture radiophonique et d'évaluer le taux d'écoute des populations rurales. Par ailleurs, des cassettes audio de sensibilisation sur les conflits fonciers ont été distribuées dans certains villages. Cette distribution se révèle insuffisante si elle n'est pas accompagnée de la mise en place de postes. A titre illustratif, à Tagalgal, un campement nomade dans la commune de Tesker, la population dispose d'une cassette audio sur la sensibilisation à la sécurisation foncière légale, mais n'a pas encore pu l'écouter par manque d'un appareil lecteur.

Par ailleurs, des bandes dessinées sur panneaux et des projections de cassettes vidéo ont été développées à Mirriah. Ces supports semblent attirer les ruraux qui parcourent des kilomètres pour les visionner. Or le nombre élevé de villages et de tribus à « couvrir » ainsi que le coût engendré par les déplacements des panneaux ont constitué une barrière à l'information au moyen de ces supports visuels. Ces déplacements s'effectuent grâce à l'aide financière et technique des projets de développement qui donnent le plus souvent l'impulsion.

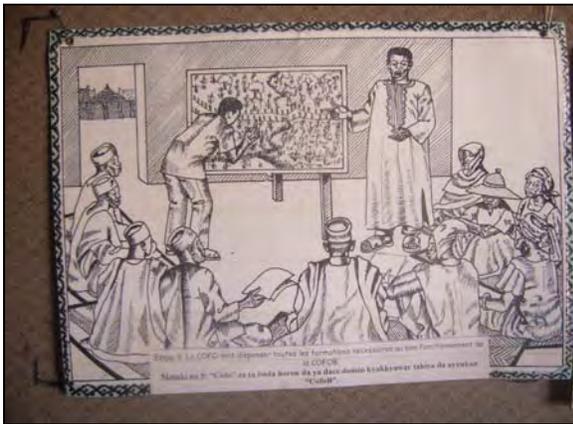


Photo 8 : Mirriah, banderole destinée à la sensibilisation

Compte tenu de la diversité linguistique et du faible taux de ruraux alphabétisés en français, le Secrétariat Permanent au Code Rural a procédé à la traduction en langues nationales des textes. Ces textes sont rédigés à l'aide de l'alphabet latin. Néanmoins l'obstacle de l'illettrisme demeure et empêche les ruraux et même certains membres des COFOs d'accéder à l'information foncière par ce support. C'est ce qui expliquerait que les textes traduits en langues nationales sont entassés dans les locaux de la COFODEP et que les ruraux ne sont pas au courant de leur existence. L'institution du Code Rural est consciente de cette limite. Dans le rapport du Niger à la CIRADR, le SP/CNCR précise que « le langage et la terminologie des textes légaux peuvent être un obstacle majeur. Une aide est donc nécessaire pour traduire les nouvelles dispositions dans les langages locaux et dans des termes appropriés. Cependant, compte tenu du haut taux d'analphabétisme parmi la population rurale, en particulier chez les femmes, des moyens non écrits de communication (radio, ateliers, etc.) sont requis pour informer tous les intéressés des changements législatifs et de leurs implications⁴⁹ ».

⁴⁹ SP/CNCR, 2006, Rapport du Niger à la Conférence Internationale sur la Réforme Agraire et le développement rural, Brésil, Porto Alegre 7 - 10 Mars 2006.

Le choix de la langue pour effectuer la transmission de l'information est aussi un élément majeur qui intervient dans la qualité de la transmission de l'information foncière. L'encadré suivant nous montre toute la difficulté de compréhension au sein même de la COFODEP entre membres issus de communautés ethnolinguistiques différentes. Il s'agit d'un extrait de compte rendu d'entretien.

Encadré 26 : Un chef de groupement Toubou

Lors de cet entretien, nous avons remarqué une difficulté notoire dans la compréhension même du hawsa, qui est la langue la plus parlée au Niger, de la part du chef de groupement membre de la COFODEP de Gouré. Nous lui avons demandé la langue dans laquelle se déroulaient les réunions. Le chef nous a dit que toutes les réunions se déroulent en hawsa, ce qui constitue déjà une importante barrière alors qu'il ne parle pas cette langue et qu'il la comprend difficilement. « Je ramène aux réunions quelqu'un qui m'assiste. C'est lui qui m'a dit que le contenu des réunions concerne les agriculteurs. Il est nécessaire que la personne qui fait la sensibilisation chez nous maîtrise le toubou ou le kanouri. Le secrétaire permanent est lui-même Kanouri, mais quand il vient à Tesker, il me parle hawsa parce qu'il pense que je ne vais pas comprendre le kanouri ». Nous lui avons alors demandé s'il a entendu parler ou s'il a lu les POCR en kanouri. Il nous répond qu'il n'a jamais entendu parler de cela. Mais que doit donc faire la COFODEP pour améliorer la communication avec les éleveurs de cette zone ? C'est là que nous comprenons que la mission de la COFO n'est pas très bien comprise par le chef qui nous dit que « si on veut prendre réellement en compte l'avis des éleveurs, la COFO doit appuyer la création de points d'eau et faciliter la disponibilité des aliments pour le bétail [...] La mission de la COFO est d'appuyer la production du bétail. Il y a eu une aide envers les éleveurs en ce sens, mais c'est resté à Gouré et ça n'est pas arrivé à Tesker parce que les gens ont du mal à les ramener là-bas ». Quelle est alors la différence qu'il opère entre la COFO et le service de l'élevage ? Le chef dit qu'il ne perçoit pas la différence. Il précise que quand il voit les gens de l'administration, il reçoit « les informations en vrac. Je les vois toujours ensemble ». C'est peut-être ce qui entretient la confusion. « J'ai beaucoup d'administrés et je suis sûr que tous mes administrés ne connaissent pas c'est quoi la COFO et à quoi ça sert ». Cela remet en cause sa compréhension même, ainsi que sa capacité à transmettre l'information foncière. Comment lui en vouloir s'il comprend lui-même mal la langue dans laquelle les échanges d'information ont lieu ?

De toute façon, quelle que soit la stratégie de communication utilisée, si elle veut avoir un impact sur la sécurisation formelle des ruraux, elle se doit d'être continue dans l'espace et dans le temps. C'est cette continuité qui peut permettre de comprendre et de s'appropriier le contenu de l'information foncière. Dans bien des cas, il faut une combinaison de plusieurs stratégies pour atteindre efficacement le maximum de populations cibles. En effet, les différentes stratégies jusque là développées par les COFOs présentent chacune des avantages et des limites. Leur combinaison permettra une certaine complémentarité et minimisera les limites. Une autre suggestion vient d'un des agriculteurs rencontrés.

Encadré 27 : Un agriculteur ayant formalisé un achat

« Pour mieux informer, il faudrait passer par des centres d'alphabétisation que les adultes fréquentent le soir en général. Dans le village, il y avait l'année dernière un seul centre, alors que cette année il y en aura trois. Fréquenter le centre a un réel impact sur les hommes du fait que certains d'entre eux sont désormais capables d'écrire et de lire une lettre en hawsa. La fréquentation des cours est organisée selon le sexe : les femmes le fréquentent après la préparation du repas de midi et les hommes le soir, tous les jours sauf le samedi et le dimanche. Il y a quarante à quarante-cinq hommes et trente à trente-cinq femmes par centre. Il faut aussi identifier des gens qui ont formalisé et les prendre à témoin pour qu'ils soient des vecteurs d'information positive sur la formalisation ».

La délivrance des titres fonciers

Pour la sécurisation de la propriété foncière des terres privées, l'acte de transaction foncière qui relève de la compétence de la COFODEP est le titre foncier. Au niveau de la COFODEP de Mirriah, en plus des dispositions prévues par le décret N°97-367/PRN/MAG/EL du 02 octobre 1997 déterminant les modalités d'inscription des droits fonciers au dossier rural, des procédures

ont été élaborées pour mieux faciliter la compréhension et la maîtrise des mécanismes auprès des opérateurs ruraux.

Les procédures actuelles, suivies par les usagers résidents dans l'espace de compétence de la COFODEP pour l'obtention d'un titre foncier, peuvent être décrites comme suit⁵⁰ :

- 1) envoi de la demande accompagnée de 5000 FCFA⁵¹. S'il existe une COFOB ou une COFOCOM dans le village ou la commune du demandeur, la demande passe par ces dernières (c'est le principe de subsidiarité) ;
- 2) réception de la demande ;
- 3) lancement de la publicité foncière (30 jours) dans des lieux publics comme les marchés, les mosquées afin de faire ressortir des éventuels prétendants ;
- 4) s'il y a des oppositions, le processus est interrompu et les parties sont invitées à aller régler leurs différends auprès de qui de droit. S'il n'y a pas d'opposition, la demande et le rapport de fin de publicité sont transmis à la COFODEP ;
- 5) la COFODEP traite de façon groupée les demandes de différentes zones afin de diminuer les frais de la mission pour le relevé topographique ;
- 6) une fois les frais de mission disponibles, il y a l'organisation de la mission de la COFODEP sur le terrain. Cette mission est finalisée à l'identification du terrain et à son relevé topographique, à l'établissement d'une enquête auprès des voisins limitrophes pour la délimitation du terrain et enfin à la rédaction du PV de délimitation ;
- 7) établissement du document graphique du champ (superficie, position des champs limitrophes et autres détails retenus importants) ;
- 8) transmission du dossier au président de la COFODEP pour signature ;
- 9) établissement du titre foncier qui est un document signé par le préfet et le SP/COFODEP.

Le coût du titre a fait l'objet d'une décision en AG à Mirriah et est considéré comme étant à la portée du plus grand nombre de ceux qui désirent formaliser. Une membre de la COFODEP dit que « *Tous les intérêts ont été pris en compte, car avoir un champ est une richesse et 5000 FCFA c'est le minimum même pour le plus vulnérable* ». Et encore, « *la terre a changé de statut à cause entre autres de la démographie et la surface a été morcelée. En ce qui concerne la propriété de la terre, il n'y a pas de vulnérables et tout le monde doit s'investir pour sécuriser* ».

Les montants des titres fonciers ne sont pas considérés comme élevés. Néanmoins ces montants ne couvrent pas les coûts réels de la procédure (carburant, *per diem*, etc.). Ainsi les titres fonciers sont, en quelque sorte, subventionnés par les projets qui appuient les COFODEPs. En fait, c'est à travers ces projets que les missions pour la publicité foncière ou pour le relevé topographique sont financées. Dans les cas où les projets n'appuient pas la procédure, en plus du montant de 5000 FCFA/ha à Mirriah ou 15 500 FCFA à Gouré, il est demandé au requérant de payer le carburant et les *per diem* aux membres de la mission. Ce qui limite et démotive les demandeurs et contribue à expliquer l'écart considérable entre les demandes et les réalisations. Tant que le

⁵⁰ Cette procédure nous a été rapportée lors d'une séance de travail par des membres de la COFODEP, notamment le représentant de la cellule « COFOCOM » et du SP, notamment le cartographe.

⁵¹ Ce montant a été arrêté en août 2006, il s'agit plus exactement de 5000 FCFA par hectare.

financement des mécanismes de sécurisation foncière n'est pas pris en charge par l'Etat et par ses partenaires, il est probable que la sécurisation foncière légale puisse profiter uniquement aux opérateurs ruraux riches et de fait, exclure ceux qui ne peuvent financer les missions de terrain. Cette préoccupation semble être partagée au niveau des COFOs.

Encadré 28 : La demande de formalisation à Gouré

« Les paysans demandent des actes de sécurisation quand il y a conflit. Après l'explication de la procédure et le coût, les demandeurs ne reviennent pas. Le coût de 15 500 FCFA plus le carburant les fait fuir. Pendant le PGRN, ils ne payaient pas le carburant, seulement les frais de 15 500 FCFA. Entre le nombre des demandes et les actes délivrés il y a une grande différence. En 2006, on a reçu quinze demandes mais aucun acte n'a été délivré ».

Encadré 29 : Un SG d'une des COFOB de Mirriah

« [...] des demandes de titres ont été déposées à la COFODEP, mais il n'y a pas eu de suite. Les demandes plus récentes datent de quatre mois et les plus anciennes ont plus d'un an. Ça a complètement démotivé les autres... ».

Si le demandeur du titre foncier ne dispose pas des moyens financiers et logistiques nécessaires, sa demande suit la procédure des demandes groupées par zone. Cela en attendant que le montant nécessaire au déplacement soit réuni. Plus la localité est éloignée du chef-lieu du département et plus la procédure nécessite des moyens. La stratégie du regroupement des demandes et la lenteur que cela implique semblent favoriser le sentiment d'exclusion du système de formalisation des TDF des plus démunis. Depuis quelques temps, quelle que soit la demande, il y a toujours le regroupement des demandes, puisque la procédure de formalisation semble trop onéreuse pour les COFODEPs, nous expliquent certains membres à Mirriah. Ces derniers nous ont informé de plusieurs cas en attente depuis janvier 2006. En tout, huit cents demandes de titres seraient en attente d'après le SP/COFODEP de Mirriah. En même temps, la mission avait constaté que les trois dernières demandes de titres sont allées très vite, car provenant toutes de personnes aisées du département (un député, un riche commerçant, un haut fonctionnaire de la capitale). Ces individus ont tous financé les missions des membres de la COFODEP (*per diem*, carburant). Il y a lieu de se demander à qui profite alors cette formalisation et quel est le mobile de ces acteurs qui ne vivent ni sur place ni de l'activité agricole.

Lors de nos entretiens, les membres des COFODEPs avancent la légitimité des coûts des titres fonciers et même ceux des autres actes fonciers (certificats) arrêtés en AG par les COFODEPs. Notons qu'en ce qui concerne le titrage, la vraie contrainte n'est pas le coût du 'papier', mais celui de la mission de la COFODEP (carburant et *per diem*) quand ces coûts ne sont pas supportés par la collectivité ou par un projet. C'est sur ce point que le débat devrait porter au sein des Commissions pour que la formalisation se répande.

Une des alternatives pour répandre la formalisation des transactions sur les terres semble être la mise en place des COFOCOMs et COFOBs. Cette mise en place aurait plusieurs avantages. L'échelle géographique des COFOBs est celle qui facilite la connaissance et la reconnaissance des individus et de leurs propriétés. Cela réduit le risque d'erreur de la formalisation et les frais de déplacement pour la vérification. Les actes qu'ils délivrent ne coûtent pas cher (de 1500 à 3000 FCFA selon les départements). Les attestations faites par les COFOB suffisent à sécuriser et à mettre à l'abri des conflits, car la probabilité qu'un paysan rural fasse recours à la preuve de sa propriété par un titre foncier est réduite à des occasions ponctuelles comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent.

L'attribution d'une terre nouvelle

Le contrôle de l'attribution de nouvelles terres de cultures est une des prérogatives « sociales » de la COFODEP⁵². Cette prérogative est en concurrence avec celles dont les chefs coutumiers pensent être investis traditionnellement. Ces derniers se croient en fait les maîtres de la terre et les seuls à disposer du pouvoir de « donner » des champs à défricher. L'attribution des terres par la COFODEP a été observée uniquement au niveau de Mirriah. Des membres de cette COFODEP nous ont expliqué que la demande d'une nouvelle terre pour la culture doit être accompagnée de 20 000 FCFA non remboursables. Même en cas de refus d'octroi, cette somme n'est pas restituée au demandeur. Une enquête sociale (patrimoine foncier, charge familiale, besoin du demandeur) est effectuée autour de l'entourage immédiat du candidat à la nouvelle terre. L'avis des usagers de l'espace est demandé et la qualité du terrain est aussi vérifiée. Si la terre est octroyée, aucune autre demande de nouvelle terre ne peut être introduite par le demandeur. En cas d'avis favorable, la surface allouable est d'1 ha maximum. Les droits détenus par le bénéficiaire ne lui permettent pas d'aliéner le bien ou de le donner en gage, en location ou en donation. Les membres de la COFODEP insistent sur le fait qu'un des moments cruciaux de la procédure d'attribution des terres est l'enquête auprès des usagers des ressources partagées. En fait, une nouvelle terre est une terre à défricher. Le défrichement touche en général des terres destinées aux activités pastorales et la vérification de la localisation (si cela ne coïncide pas, par exemple, avec un morceau d'un couloir de passage) constitue une étape essentielle, car elle « est finalisée à éviter des conflits dans l'avenir ». Il est important en effet de clarifier tous ces aspects dans l'intérêt de la collectivité.

Comme nous l'avons dit, les autorités traditionnelles continuent d'attribuer des terres parallèlement à la COFODEP ; ceci malgré qu'elles soient elles-mêmes parties prenantes du processus de mise en œuvre du Code Rural. Cette façon de faire participe de la reproduction des relations de dépendance et de clientélisme entre sujets et pouvoirs coutumiers. Le processus de marchandisation des terres justifie l'engouement des chefs coutumiers à en conserver la prérogative pour bénéficier de leurs retombées. L'attribution des terres par les chefs traditionnels engendre des conflits entre les différentes catégories d'utilisateurs. Ces conflits sont parfois sanglants à Mirriah qui connaît une forte pression foncière. A titre illustratif, des interlocuteurs de Mirriah nous ont relaté le cas de l'attribution d'une aire de pâturages par un chef de canton à un de ses sujets. Après plusieurs conflits et de négociations, le chef s'est vu obligé de la retirer. Pour cela, il a été nécessaire de verser la somme de 90 000 FCFA par les éleveurs utilisateurs de l'aire. Il nous semble inutile de préciser que l'attribution n'a bien évidemment pas suivi la procédure légale. Pourtant, le chef de ce canton fait partie de la COFODEP de Mirriah depuis le démarrage du processus. La COFODEP est intervenue dans cette question en initiant un long processus de gestion de conflit.

Encadré 30 : Un membre de la COFODEP de Mirriah

« Les chefs des cantons font même des campagnes de désinformation à l'égard des activités des COFOs. Ils affirment que la mise en œuvre du Code Rural les prive du pouvoir de gestion de terres qu'ils considèrent les

⁵² Cela conformément aux dispositions du décret N° 97-006 /PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997 portant réglementation de la mise en valeur des ressources naturelles rurales qui, à son article 38, stipule que « *Chaque Commission Foncière dispose d'un pouvoir général de contrôle de la mise en valeur des ressources foncières, végétales, hydrauliques, pastorales, et animales de la collectivité territoriale de son ressort. Elle exerce en outre, un contrôle ponctuel en cas de demande de transformation d'une concession rurale en droit de propriété* ».

leurs».

La sécurisation et la formalisation des ressources partagées

Les ressources partagées sont les ressources naturelles rurales à usage collectif. Dans bien des cas au Niger, il s'agit des espaces réservés au pâturage, des couloirs de passage des animaux et des points d'eau publics. Leur sécurisation consiste à les identifier, les délimiter et les baliser pour ce qui concerne les aires de pâturage et les couloirs de passage. Concernant les points d'eau, il s'agit plutôt de créer les conditions d'accès équitable et d'une utilisation durable autour de ceux-ci.

Les COFODEPs ont essayé d'élaborer des procédures pour la délimitation des aires de pâturage et des couloirs de passage. Par exemple à Mirriah, où la conception des procédures est plus avancée, les étapes sont les suivantes :

- 1) il y a l'expression de la demande de délimitation provenant en général des éleveurs auprès de leur chef de groupement en informant en même temps le chef de canton du ressort ;
- 2) le chef de groupement ou de canton saisit la COFODEP à travers le préfet qui est le président de la COFODEP. Ce dernier saisit la COFODEP à travers son secrétariat permanent ;
- 3) le SP/COFODEP saisit les membres de la cellule concernée pour examiner la demande et programme une mission d'information et de vérification de la ressource objet de la demande ;
- 4) des enquêtes sont réalisées pour déterminer les différents usages et usagers de la ressource et les éventuelles oppositions ;
- 5) une mission élargie, composée de la COFO, de l'administration, des chefs coutumiers, etc. se rend sur le terrain en présence des différents acteurs concernés ;
- 6) généralement un consensus est trouvé sur les limites de la ressource à matérialiser, et un procès-verbal de délimitation est établi et signé par les différentes parties ;
- 7) la COFODEP procède à la matérialisation de la ressource. S'il s'agit des balises, un procès-verbal de réception des travaux est dressé ;
- 8) un document graphique est réalisé par la COFODEP et précise la superficie, le périmètre et les coordonnées géographiques de la ressource ;
- 9) ce document est versé au dossier rural de la COFODEP.

Cette procédure ainsi que la sécurisation de la ressource s'effectuent, en général, grâce à l'investissement des partenaires techniques et des projets de développement qui appuient le processus.

Etat des lieux de la formalisation au niveau des deux COFODEPs

Voici, dans le tableau suivant, les chiffres se rapportant à l'activité de formalisation de la COFODEP de Mirriah :

Tableau 2 : Les activités de sécurisation des ressources partagées par la COFODEP de Mirriah⁵³

Communes ou groupement	Terres privés sécurisées (ha)	Espaces partagés sécurisés (ha)	Superficie totale sécurisée (ha)	Couloirs balisés (km)
Mirriah	64,44	0	0	8,5
Dogo	186,86	295,9	482,76	12
Gouna	122,82	249	371,82	7,5
Droum	172,06	0	172,06	0
Kolaram	4,68	0	4,68	0
Guidimouni	29,65	2354,4	2384,05	0
Grpt. Touareg	14	0	14	0
Grpt Peulh	521,41	0	521,41	0
Dakoussa	504,41	1309,3	1813,71	5,1
Albarkaram	324,63	0	324,63	0
Tirmini	589,06	2004,51	2593,57	12
K. Wamé	818,34	0	818,34	0
Gafati	0	621,21	621,21	0
Moa	0	6337	6337	0
Takeita	0	58	58	0,55
Hamdara	0	528,21	528,21	0
Total	3352,36	13757,53	17109,89	45,65

Le tableau montre qu'au total, 17 109,89 ha des terres du département ont été formellement sécurisés. Un cinquième de ces formalisations concernent les terres à usage agricole, soit 3352,36 ha. Cela veut dire donc que la majeure partie des terres sécurisées, soit 13 757,53 ha, sont celles dont l'usage est commun. Ces superficies formalisées varient d'une commune à une autre. Par exemple, 6337 ha et 2593,57 ha sont respectivement sécurisées à Moa et à Tirmini contre seulement 4,68 ha à Kolaram qui est pourtant la commune la plus proche du chef lieu du département.

En ce qui concerne la sécurisation des terres privées, trois cent quinze titres fonciers ont été délivrés entre 1999 et 2006. En revanche, huit cents demandes de titre seraient encore en attente d'après le secrétaire permanent. Dans la même période, les certificats suivants ont été attribués :

- 172 attestations de détention coutumière,
- 101 attestations de vente de terrain,
- 90 contrats de gage coutumier,
- 28 contrats de prêt de terrain,
- 14 certificats de location,
- 48 certificats de donation.

⁵³ Les données traitées dans ce tableau ont été collectées auprès du cartographe et de la secrétaire de la COFODEP de Mirriah.

Ces actes ont concerné quatre-vingts villages sur les sept cent trente et un villages administratifs et quatre tribus nomades sur les quatre-vingt-dix-neuf que compte le département soit un peu plus de 10 % des villages et de 4 % des tribus. Ces chiffres ne reflètent sans doute qu'une partie de tous les transferts de terres, car une bonne partie des transactions ne semble pas avoir été enregistrée au niveau départemental.

La variation du taux de sécurisation des ressources entre les communes peut être liée à plusieurs raisons dont les principales sont :

- l'intervention et l'intérêt qu'accordent les partenaires techniques et financiers aux questions foncières qui se matérialisent par l'appui à la mise en place et par le suivi des COFOBs dans leurs zones d'interventions pour sécuriser leurs investissements. C'est le cas de l'ancien projet de l'ONG *Africa 70* dans le canton de Tirmini, Albarkaram, Dahoussa, Kagna Wamé...
- l'âge des COFOBs : certaines sont plus anciennes que d'autres. Au départ, leur installation était motivée par la fréquence des conflits fonciers dans les différents terroirs afin d'atténuer au mieux les litiges entre les usagers.

Il faut retenir que l'activité de formalisation menée par les COFOs est soumise aux opportunités offertes par les partenaires. Cette activité est facilement quantifiable par des chiffres. Ajoutons que ces chiffres ne nous informent que faiblement sur tous ceux qui ont été touchés par l'information foncière et qui peuvent largement dépasser en nombre ceux qui ont formalisé.

Les COFODEPs s'occupent aussi de la mise en place des Commissions Foncières communales et de celles de base. Nous avons relevé que onze COFOCOMs et deux cent trente-huit COFOBs avaient été mises en place.

En ce qui concerne la COFODEP de Gouré, outre les missions de vulgarisation des textes du Code Rural, elle a réalisé les activités suivantes⁵⁴ :

- la délimitation et le balisage de trois aires de pâturage et de quatorze couloirs de passage,
- l'établissement des actes fonciers suivants :
 - o 7 titres fonciers sur 267 demandes entre 2003 et 2006 dont 150 actuellement en instruction et 30 demandes rejetées pour opposition de tiers,
 - o 27 titres de concession rurale (sur 27 demandes reçues). Il s'agit des autorisations de fonçage de puits en terre dans la zone pastorale. Ce chiffre indique uniquement les autorisations qui ont suivi le circuit de la COFODEP. Il est de ce fait loin de refléter la réalité, au regard de la multiplicité des acteurs qui délivrent parallèlement des autorisations, comme nous l'avons souligné dans le troisième chapitre,
 - o 81 certificats de détention coutumière,
 - o 17 certificats de prêt de parcelle dont une en litige,
 - o 14 certificats de donation,
 - o 12 certificats de vente de terrain,
 - o 5 certificats de gage,
 - o 2 certificats de location.

⁵⁴ D'après le document préparé par la COFODEP de Gouré à l'intention de la dernière Assemblée Nationale des Commissions Foncières (ANACO) tenue à Niamey en juin dernier et les entretiens avec le SP/COFODEP.

Ces certificats ont concerné soixante-cinq villages sur les six cent quarante-cinq villages administratifs et cinq cent soixante tribus nomades que compte le département. Notons que sept demandes de titres de droits d'usage prioritaire ont été adressées à la COFODEP, mais aucune n'a été établie par manque de clarté des procédures devant permettre l'identification et la reconnaissance des terroirs d'attache. Ces demandes émanent toutes des tribus nomades de la zone pastorale.

Par ailleurs, la COFODEP de Gouré a participé à la mise en place de quatre-vingt-cinq COFOBs dont seules vingt-deux sont équipées et moins de dix opérationnelles.

Cet état des lieux des activités de la COFODEP permet de mieux saisir les demandes en sécurisation des opérateurs ruraux. Nous remarquerons que l'essentiel des activités est réalisé à la demande des opérateurs et/ou des projets de développement et rarement à l'initiative des COFOs elles-mêmes. Parmi les opérateurs ruraux, ce sont principalement les agriculteurs et les éleveurs qui bénéficient de la sécurisation foncière légale. D'ailleurs, les autres usagers se sentent relégués au second plan par les COFOs. Le groupe d'acteurs qui a le plus formalisé et qui paraît avoir plus accès à l'information foncière est celui des agriculteurs. Par exemple, sur les quatre cent cinquante formalisations établies par la COFODEP de Gouré, trois cent quatre-vingt dix-huit sont des actes de transactions concernant les terres de cultures, soit 88 % des formalisations. Seulement trente-cinq formalisations concernent les activités pastorales.

Il est cependant difficile d'établir correctement le nombre de personnes qui sont touchées par la formalisation des droits sur les terres de culture. En effet, au-delà des individus, ce sont aussi des familles qui détiennent ces droits. Cela veut dire qu'en délivrant X actes fonciers sur des terres de cultures, c'est Y individus qui seront sécurisés. Il en est de même au niveau des aires de pâturages et des couloirs de passage qui ont plusieurs usagers.

En ce qui concerne Mirriah, sur les huit cents actes recensés au niveau de la COFODEP, sept cent soixante-neuf concernent les terres des cultures, soit 96 % des formalisations. On peut constater que ce sont, pour l'essentiel, des hommes qui formalisent leurs droits fonciers. Sur les sept cent soixante-neuf actes recensés à la COFODEP de Mirriah sur les terres de culture, seulement vingt-huit concernent les femmes, soit 3,6 %.

L'importante formalisation en zone agropastorale s'explique, entre autres, par la mise en place des COFOBs, plus nombreuses dans cette zone. La mise en place des COFOBs est soutenue par les projets de développement agricole intervenant dans cette zone. Elle est aussi facilitée par la cohérence géographique et sociale des villages et des tribus dans cette zone. En zone pastorale, la problématique à prendre en compte est celle de la gestion des grands espaces pastoraux et des ressources qui s'y rattachent.

Cette problématique dépasse les compétences de l'échelle administrative de la tribu. Des réflexions sont en cours sur le choix de l'échelle pertinente des structures du Code Rural dans cette zone. Mais en attendant, comment mieux informer les populations de ces zones sur les procédures des TDF ? En effet, il s'est avéré que les populations nomades rencontrées, par exemple dans la commune pastorale de Tesker, ne sont pas assez informées sur les procédures locales de fonçage des puits traditionnels initiées par la COFODEP.

IV.2. Les COFOCOMs dans les deux départements

La COFOCOM a compétence sur l'ensemble des ressources naturelles rurales renouvelables (foncières, végétales, animales et hydrauliques) de la commune⁵⁵. Elle constitue un « cadre d'échanges pour l'élaboration des règles locales de gestion des ressources naturelles. Elle est aussi l'organe de contrôle du respect des règles et procédures légales d'accès et d'exploitation des ressources naturelles »⁵⁶. En revanche, le conseil municipal est l'organe de décision et de financement des actions de développement au niveau de la commune.

Telle que prévue par l'arrêté n° 098/MDA/CNCR/SP du 25 novembre 2005, leur composition est la suivante :

- un président, à savoir le maire de la commune,
- un secrétaire permanent,
- les conseillers communaux autres que le maire dont une femme, à raison de trois conseillers pour les communes de onze à vingt conseillers et quatre conseillers pour celles de plus de vingt conseillers ;
- les chefs des services techniques ayant compétence sur le territoire de la commune dans des domaines tels l'agriculture, l'élevage, l'environnement, l'hydraulique, le génie rural, l'aménagement du territoire, le développement communautaire, le cadastre, les affaires domaniales, l'alphabétisation, le développement social, la promotion de la femme,
- les chefs de canton et groupement ayant compétence sur l'espace communal,
- les représentants des catégories socioprofessionnelles⁵⁷.

Nous ne pouvons pas, pour l'instant, analyser les activités des COFOCOMs. Néanmoins nous pouvons rappeler certaines de leurs attributions⁵⁸.

- l'information et la sensibilisation des populations de la commune par la vulgarisation des textes du Code Rural,
- la tenue du dossier rural de la commune en rapport avec la COFODEP,
- la conduite du processus de délivrance des titres fonciers en rapport avec la COFODEP,
- la mise en place et l'encadrement des commissions foncières des villages et tribus,
- le contrôle de la mise en valeur des ressources naturelles rurales de la commune,
- la conduite du processus de sécurisation (identification, délimitation, matérialisation et inscription au dossier rural) des ressources partagées (couloirs de passage, aires de

⁵⁵ L'arrêté N° 098/MDA/CNCR/SP du 25 novembre 2005 portant organisation, attributions et modalités de fonctionnement des commissions foncières de communes, de villages ou tribus précise la composition, fonctionnement et attribution de ces structures.

⁵⁶ J. Chabbert et A. Younfa, 2005, « Analyse de l'expérience des COFOs pré-communales de Mayahi et N'Guigme et proposition de mise en place des Commission Foncières communales », *Rapport d'étude*, République du Niger, Ambassade de France. Il faut remarquer qu'au passage de la mission, les COFOCOMs étaient en train d'être installées dans le département de Mirriah. Ainsi onze COFOCOMs sont déjà installées avec l'appui de certains partenaires techniques et financiers. Dans le cas de Gouré, aucune COFOCOM n'est installée mais les démarches sont en cours avec certains partenaires.

⁵⁷ Notons la présence de deux représentants des éleveurs dont un transhumant le cas échéant.

⁵⁸ Conformément à l'article 11 de l'arrêté N° 098/MDA/CNCR/SP du 25 novembre 2005.

- pâturage, forêts, points d'eau, aires de repos des animaux, etc) et du contrôle de leur mise en valeur,
- la contribution au processus d'élaboration du Schéma d'Aménagement Foncier (SAF) de la région,
- la délivrance de contrats de concession rurale sur les terres du domaine public et privé,
- la délivrance d'attestations de droit d'usage prioritaire sur les terroirs d'attache des pasteurs, en rapport avec la COFODEP.

Comme on peut le constater, l'information et la sensibilisation des populations de la commune par la vulgarisation des textes du Code Rural est une mission assignée en premier lieu aux COFOCOMs.

Dans toutes les localités visitées, les maires rencontrés semblent favorables à la mise en place des COFOCOMs. Leur pertinence auprès des conseils municipaux paraît être bien comprise. En tant qu'institutions du Code Rural subordonnées aux COFODEPs, il appartient à ces dernières de les encadrer, de les former, de les suivre et de les accompagner de près pour éviter les éventuels risques d'instrumentalisation et de politisation par le conseil municipal.

Encadré 31 : Le maire d'une commune rural du département de Gouré

« En 2005, avec l'appui d'[un partenaire], nous avons dit toute la vérité à la COFODEP et surtout à son secrétaire permanent. Nous avons sollicité une COFOCOM et [le partenaire en question] a promis d'appuyer la mise en place de la COFOCOM de Tesker ». Il ajoute qu'« actuellement nous sommes très bousculés, ce qui fait que nous donnons des autorisations de fonçage au bureau. Or s'il y avait eu une COFOCOM, elle aura le temps de réfléchir et de bien nous conseiller. Le préfet dit que je donne trop d'autorisations de fonçage de puits. Chaque année, il y a au moins cent cinquante puits foncés. Nous sommes aussi des hommes politiques avec tout ce que cela sous-entend. Pour la GRN, j'ai placé des indicateurs dans chaque zone pour surveiller les coupes abusives du bois, le braconnage, etc. ».

Au regard de la jeunesse des COFOCOMs, il nous semble assez tôt de porter un jugement sur leur fonctionnalité. Cependant nous pouvons déjà avancer qu'elles seront les plaques tournantes de la mise en œuvre du Code Rural. C'est ce rôle qu'ont joué les anciennes COFOs d'arrondissement (devenues aujourd'hui COFODEPs) avant la décentralisation. Elles ont une importante mission de vulgarisation du Code Rural et d'information des opérateurs ruraux sur les procédures de sécurisation des transactions des droits fonciers (TDF). Elles sont, en principe, plus accessibles géographiquement et socialement aux opérateurs ruraux que la COFODEP. De ce fait, elles peuvent constituer un levier considérable dans la gestion des ressources naturelles de la commune.

Toutes les catégories socioprofessionnelles sont en principe représentées au sein de la COFOCOM, ce qui est censé permettre à chaque catégorie d'acteur d'être mieux informé ou de relever le besoins en information et en sécurisation foncière. La conception et la constitution de la structure étant conforme à tout point de vue, il reste que les pratiques locales sont, parfois, en porte-à-faux avec les procédures démocratiques de désignation des membres.

Pour remédier à ce problème de représentativité, le SPCR a conçu un guide pratique pour la mise en place des COFOCOMs. Ce guide, s'il est respecté par les COFODEPs et leurs partenaires, permet de s'assurer de l'établissement d'une certaine transparence et d'équité dans la désignation

des membres de la COFOCOM⁵⁹. Cette transparence et cette équité sont essentielles pour créer les conditions de la confiance des ruraux dans la légitimité du processus du Code Rural afin d'y adhérer en se l'appropriant.

Ce sont aussi les partenaires techniques et financiers qui participent à la mise en place des COFOCOMs. Il est dès lors important que les COFODEPs puissent expliquer à ces partenaires l'importance du respect du processus de mise en place des COFOCOMs. Compte tenu de la démarche descendante dans la mise en place de ces institutions, la précipitation et la violation des étapes aboutirait vraisemblablement à des structures non viables. En somme, le respect des procédures de mise en place des COFOCOMs pourrait avoir une incidence positive sur le choix et donc sur la qualité des représentants des opérateurs ruraux. Il appartient désormais à tous les acteurs et à tous les niveaux de s'investir dans le choix des représentants des opérateurs ruraux pour que les COFOCOMs puissent pleinement accomplir leur mission. Il appartient aux opérateurs ruraux de redoubler de vigilance pour qu'ils se fassent représenter par des délégués valables et légitimes afin que leurs intérêts soient véritablement défendus. Il est évident que la COFO ne peut pas avoir la maîtrise de la qualité des représentants des différentes catégories socioprofessionnelles. Cependant elle doit procéder à une large information des opérateurs ruraux avant de procéder à la mise en place de la COFOCOM dans le respect des différentes étapes du processus. Si jusque-là, il revenait uniquement aux COFOs de sensibiliser et de négocier leurs partenaires financiers, aujourd'hui les collectivités locales peuvent aussi contribuer au financement de la mise en place des COFOCOMs⁶⁰ et des COFOBs.

Nonobstant leur jeunesse, nous pouvons déjà mettre en évidence quelques-unes des contraintes auxquelles devront faire face les missions assignées aux COFOCOMs. La COFOCOM est installée au niveau de la commune qui est, elle, découpée sur l'espace du chef de canton. L'espace du canton est considéré traditionnellement par le chef de canton comme étant « son » espace. La maîtrise du foncier est un enjeu important pour la reproduction des relations de pouvoir et de clientèle de la chefferie traditionnelle de canton. Le secrétaire permanent de la COFODEP de Mirriah tient à nous faire noter, par exemple, qu'une des contraintes de la COFOCOM est liée à la cohabitation, parfois difficile, entre les autorités issues des urnes (le maire qui est aussi président de la COFOCOM) et celles dites traditionnelles. En effet, l'autorité du maire est souvent remise en question par les chefs de canton, cela surtout quand les logiques et les intérêts sociaux mais aussi politiques divergent. Quand ces divergences apparaissent, le chef de canton s'attaque au statut sociopolitique du maire qui est, généralement, avant tout un de ses sujets. De par sa composition hétérogène et de par le rôle joué par l'autorité communale, la COFOCOM vient augmenter le risque de perte de maîtrise sur le foncier par le chef de canton. Les positions d'un chef de canton de Mirriah viennent illustrer ces propos. Ce chef de canton affirme qu'il est « le *sarki*⁶¹. Je ne peux pas dans la COFOCOM être le subordonné de celui qui, jusque là, était – ou demeure - mon *talaqqa*⁶² ». Nous allons voir dans l'encadré suivant un cas

⁵⁹ Il comprend 8 étapes qui sont : (1) mission d'information et sensibilisation à l'intention des élus, (2) une session du conseil municipal, (3) une mission conjointe d'information et de sensibilisation du conseil municipal/COFODEP, (4) une concertation au sein des collectifs socioprofessionnels, (5) administration par le maire des PV qui lui sont transmis et arrêté signé du maire, (6) la mise en place officielle de la COFOCOM, (7) une formation de base des membres de la COFOCOM, (8) une première session ordinaire de la COFOCOM.

⁶⁰ Certaines communes le font déjà. C'est le cas, semble-t-il, de la commune de Diagourou dans le département de Téra qui a financé sur ses fonds la mise en place de sa COFOCOM.

⁶¹ Ce terme vient du haoussa et veut dire « chef ».

⁶² Ce terme vient de l'arabe et veut dire « sujet » dans le sens de dépendant, subordonné.

de conflit ouvert entre la chefferie et le Conseil municipal d'une commune rurale du département de Mirriah

Encadré 32 : Le cas d'un conflit entre un chef de canton et une COFOCOM

Lors d'une de nos rencontres avec la COFODEP de Mirriah, un chef de canton était présent. Ce chef est membre de la COFODEP. Il tenait à nous faire part de « son » problème⁶³, notamment la mise en place de la Commission Foncière dans sa commune. Au Niger, les chefs de canton sont membres de droit du conseil municipal et à la fois membres de la COFOCOM.

Le chef de canton a participé au processus d'installation de la COFOCOM. Il soulève la question de la « politisation » de cette structure. Il dit ne pas avoir été formé pour participer aux activités de cette commission et que même les conseillers n'ont pas été formés ni informés sur comment doit fonctionner cette commission. Il précise que « la COFOCOM ne peut pas être présidée par le maire » et plus loin que « il n'y a pas de bonne communication entre le maire et les chefs de village » qu'il dit être exclus de la gestion du foncier et de l'information sur les activités s'y rapportant. Il regrette que le SP/COM ait été choisi par le maire et que la pratique politique ait présidé à ce choix. Il appelle à plus de vigilance vis-à-vis de l'autorité et des prérogatives des chefs coutumiers, mais aussi à plus d'implication des chefs. En résumé, il demande que la hiérarchie traditionnelle soit respectée au risque de voir des conflits éclater. Pendant son récit, il souligne que l'autorité traditionnelle est en train de s'effriter, entre autres, à cause de nouveaux acteurs (les maires) qui invitent à « sauter » la chefferie. « Si les procédures ne sont pas respectées par les plaignants, c'est pour des raisons politiques. Les gens cherchent les bords qui vont plaider en leur faveur ».

A la fin de la rencontre, un des membres de la COFODEP nous prend en aparté pour nous avouer que « le chef de canton avait « son » candidat, quelqu'un de proche... Il ne fallait surtout pas que ce candidat soit choisi si on se soucie du caractère équitable de la COFO ». Ce membre reconnaît que la procédure d'installation de la commission dans la commune, recommandée par le SP/CNCR, n'a pas été respectée. La raison avancée est que la procédure est longue et compliquée : « Nous n'avons pas de moyens pour suivre les huit étapes recommandées ». Il dit qu'il est possible de suivre ces étapes uniquement quand il y a un appui extérieur. Le chef de canton renchérit : « L'autonomisation des COFOCOMs dont le secrétaire permanent parle, nous ne sommes pas d'accord. La COFODEP⁶⁴ a l'obligation d'encadrer et d'accompagner jusqu'à une certaine maîtrise de leurs rôles. Si les missions sont parfois demandées par les populations locales, il est nécessaire au préalable d'informer le chef de canton qui, à son tour, informe le préfet. Ce qui nous contredit avec les membres de la COFO, je vais vous dire la vérité au nom de tous les chefs des cantons que je représente : les chefs ne sont parfois même pas informés. Parfois les plaignants viennent à la COFO sans passer par le chef de canton surtout à l'heure actuelle où il a été donné toute l'autorité à la COFODEP, alors que les chefs traditionnels sont les seuls garants des espaces et des pâturage. Chez nous, nous cherchons à conseiller et à sécuriser les intérêts des agriculteurs et des éleveurs. Donc il est utile de créer les conditions d'une bonne collaboration entre nous et la COFO ».

Retenons en définitive que, bien que faisant partie des membres du dispositif institutionnel, la chefferie traditionnelle peut constituer un blocage au processus d'information et de sensibilisation de l'information foncière légale. Il faut donc veiller à soigner les relations avec la chefferie pour qu'elle ne soit pas concurrente du processus afin que les chefs se positionnent plutôt en collaborateurs. Or pour ce faire, il faudrait aussi que la chefferie soit « gagnante » dans ce processus, ce qui n'est pas encore le cas. De plus, les clivages politiques, qui dans ces contrées opposent les militants de deux partis concurrents dans cette région, viennent raviver des tensions

⁶³ Une analyse des interventions du chef durant cette rencontre, nous pousse à penser que l'objectif de sa présence était de nous faire part et nous sensibiliser à son cas et attirer l'attention de certains autres membres de la COFODEP sur des procédures de mise en place des COFOCOMs irrespectueuses et négligentes des pouvoirs coutumiers (un rappel à l'ordre).

⁶⁴ L'insistance sur cette nécessité est de circonstance. Elle peut s'expliquer à cause de la meilleure configuration politique actuelle au niveau du département de Mirriah. Ce chef de canton pense que ses intérêts sont plus défendus à cette échelle.

déjà latentes et posent la question de la nécessité d'arbitrage impartial de la part de l'Etat par l'intermédiaire du préfet, président de la COFODEP.

Si la cohabitation entre le pouvoir élu et le pouvoir traditionnel représente une des contraintes majeures pour une bonne collaboration, le risque de confusion ou d'assimilation entre la COFOCOM et le conseil municipal est réellement potentiel. On pourrait même craindre que la COFOCOM se fasse phagocyter par le conseil municipal. Et ce, entre autres, à cause du fait que, d'après les textes, c'est le secrétaire général de la commune qui devient le secrétaire permanent de la COFOCOM. L'objectif poursuivi par cette accumulation des fonctions est celui de pallier aux manques de moyens pour sa prise en charge. Ce sont ces mêmes raisons qui ont fait opter en faveur du choix des secrétaires permanents communaux retraités ayant de l'expérience en développement rural ou étant, à défaut, juste des lettrés.

IV.3. Les COFOBs des deux départements

Les Commissions Foncières des villages et des tribus, communément appelées COFOBs, sont les structures de mise en œuvre du Code Rural les plus proches des ruraux et de ce fait les plus accessibles pour les opérateurs ruraux. Mises en place au niveau des plus petites entités administratives, elles ont compétence sur l'ensemble des ressources naturelles rurales renouvelables (foncières, végétales, animales et hydrauliques) du village ou de la tribu. Des COFOBs ont été mises en place tant au niveau de Mirriah que de Gouré. Elles sont plus anciennes que les COFOCOMs.

A Mirriah, deux cent trente-huit COFOBs ont été mises en place. Si on respecte la logique qui veut une COFOB par village et par tribu, alors on peut estimer que le besoin s'élève dans ce département à huit cent trente COFOBs. Pour l'instant, le taux de réalisation est de 29% de ce besoin. A Gouré, quatre-vingt cinq COFOBs ont été mises en place et, si on suit le même raisonnement que pour Mirriah, le taux de réalisation s'élève à 7%.

Tant à Mirriah qu'à Gouré, il existe deux générations de COFOBs. Celles mises en place par des projets datant de la fin des années 1999-2000 intervenant dans la gestion des conflits fonciers⁶⁵ et venant en appui aux communautés rurales ont une filiation directe avec les projets qui n'ont cependant pas su créer de véritables conditions d'appropriation de ces structures par leurs membres et par leurs usagers. Il n'est de ce fait pas surprenant d'entendre des anciens membres de COFOBs se demander si celles-ci sont encore des projets ou si elles sont devenues maintenant des institutions de l'Etat. En revanche, la mise en place des COFOs de la deuxième génération date à peu près de deux ans et est l'œuvre de la COFODEP. Ces COFOBs sont maintenant placées au niveau des villages.

Tout comme pour les COFODEPs et pour les COFOCOMs, toutes les couches socio-professionnelles sont censées être représentées au sein de la COFOB. En ce qui concerne les attributions, il s'agit plus exactement de :

- informer et sensibiliser des populations du village ou de tribu par la vulgarisation des textes du Code Rural ;
- assister les chefs de village ou de tribu, qui sont les présidents des COFOBs, dans la délivrance d'actes des transactions foncières, dans le remplissage des procès-verbaux de conciliation des conflits ;

⁶⁵ C'est le cas des projets de gestions des ressources naturelles dont celui de l'ONG *Africa 70* fait partie.

- contrôler la mise en valeur des ressources naturelles rurales du village ou de la tribu ;
- conduire le processus de sécurisation impliquant l'identification, la délimitation et la matérialisation des ressources partagées dont les couloirs de passage, les aires de pâturage, les forêts, les points d'eau, les aires de repos des animaux ;
- s'assurer de la publicité foncière avant la délivrance du titre par les COFODEPs.

La COFOB répondra effectivement à toutes les sollicitations de la COFOCOM et COFODEP dans l'exercice de leurs missions respectives.

Les activités d'information et de sécurisation effectuées par les COFOBs

Les actes des transactions foncières sont établis au niveau de la COFOB, ce qui garantit théoriquement un service de proximité et une meilleure accessibilité aux locaux. La vulgarisation des textes du Code Rural demeure la principale mission assignée aux COFOBs. Ce qui veut dire que le travail d'information et de sensibilisation leur revient prioritairement. Comment s'effectuent cette information et cette sensibilisation ?

Encadré 33 : Les COFOBs et la transmission de l'information

Un secrétaire général d'une COFOB dit qu'en matière d'information, des réunions sont organisées dans le quartier, en général le vendredi. Il précise ensuite que, en tout, trois réunions ont été organisées par cette COFOB et que deux réunions ont été organisées par « l'ensemble des COFOBs du village au bord de la rue. Il s'agit de la sensibilisation sur la nécessité de formaliser pour éviter d'avoir des lépreux dans le village⁶⁶ ». Il précise que son travail c'est bien de la sensibilisation sur la formalisation et de la formalisation à la demande. « Tout le monde doit participer à la sensibilisation, même le chef de village. Mais tant que les demandes en cours des titres restent pendantes, les autres ne viendront pas déposer et demander des nouveaux papiers. Tant que la COFODEP n'effectue pas de suivi et ne réveille pas la population sur l'importance des caisses⁶⁷, alors la COFOB ne pourra pas fonctionner. Depuis l'installation, il y a des membres qui ne participent plus et qui ont démissionnés sans pour autant le dire » [...] « Ceux qui sont chargés d'exécuter, sont abandonnés par le niveau départemental. Nous n'avons eu aucun suivi depuis deux ans. Des demandes de titres ont été déposées à la COFODEP, mais il n'y a pas eu de suite. Les demandes les plus récentes datent de quatre mois et les plus anciennes ont plus d'un an. Ça a complètement démotivé les autres... ».

Les actes de sécurisation foncière établis par les COFOBs pour les terres privées sont les certificats de vente, de donation, de prêt, de gage, de donation coutumière, etc. Les procédures suivies sont presque les mêmes que celles pour obtenir des titres fonciers. Or, en ce qui concerne la délivrance des actes, il n'y pas de relevé topographique.

Le SG d'une COFOB de Mirriah nous décrit la formalisation d'une vente :

Encadré 34 : La formalisation d'une vente d'après le SG d'une COFOB

« L'acheteur vient voir la COFOB. Je l'envoie voir le chef de village avec le vendeur. C'est le chef de village qui appelle les voisins limitrophes du champ. C'est après qu'il y a la décision, la détermination du prix et le remplissage du certificat. Ensuite ils signent et j'envoie le carnet pour la légalisation qui se fait auprès du chef de canton. C'est après tout ça que j'envoie une copie à Mirriah [à la COFODEP]. Une fois légalisé, je donne une copie à l'acheteur ».

⁶⁶ Ceci veut dire qu'il s'agit de la sensibilisation afin d'éviter que certains mentent sur les droits possédés sur le fond. Les menteurs seraient généralement punis par Dieu, ce qui explique la déformation du visage.

⁶⁷ Il fait allusion aux caisses qui contiennent les registres des actes conduisant à la formalisation.

Il précise qu'il n'y a pas de prise de mesures de la superficie. Le chef de village et de canton sont considérés comme membres à part entière de la COFOB et perçoivent 150 FCFA sur chaque formalisation accomplie. Ainsi les aspects de publicité foncière ne sont pas assez bien développés, même si des précautions sont prises pour s'assurer des témoignages nécessaires. Notons que le montant perçu par les COFOBs pour la formalisation des droits est dérisoire. La part reversée au chef en qualité de président de la COFOB l'est aussi. C'est probablement une des raisons qui expliquent le sabotage de la part de la chefferie coutumière et la faible formalisation. En ce qui concerne la délimitation des espaces pastoraux, cette activité n'est pas très développée au niveau des COFOBs. Ceci certainement parce que l'échelle villageoise est souvent petite pour procéder aux délimitations des espaces qui concernent souvent plusieurs villages ou cantons. Néanmoins des COFOB ont pu délimiter des couloirs de passage à l'échelle du terroir du village.

D'après le secrétaire permanent de la COFODEP de Gouré, moins de 10 % des COFOBs sur les quatre-vingt-cinq installées sont fonctionnelles. Bien souvent, la fonctionnalité de ces COFOBs est tributaire des appuis et du suivi des projets. Les membres des COFOBs rencontrés insistent sur la nécessité qu'elles soient redynamisées et surtout encadrées. A titre illustratif, les COFOBs visitées à Agoma, Dagradi, Arimari n'existent que de nom. Leurs secrétaires permanents, qui sont en principe les principaux animateurs, n'habitent même plus dans les villages. Il est dès lors difficile d'accéder à l'information foncière légale et à la formalisation des droits, bien que des COFOBs aient été mises en place à cette fin. Cela dit, cette mise en place paraît insuffisante si un dispositif de suivi et d'encadrement ne l'accompagne pas. C'est d'abord la mise en place d'un mécanisme adéquat de formation et d'information des membres qui doit être pensé, en plus d'une réelle implication des usagers des COFOBs dans le processus du Code Rural. Or « quand la COFOCOM a été installée, les COFOBs n'ont ni été interpellées, ni sensibilisées, ni impliquées », nous dit le secrétaire d'une COFOB.

Hormis la « léthargie de la COFODEP », les membres des COFOBs soulignent aussi le poids des vieux qui n'accordent aucune importance aux papiers délivrés par la COFO. Aux difficultés financières et techniques, d'autres plutôt sociales viennent entraver les possibilités de rendre ces Commissions de Base véritablement viables. « On ne peut pas mettre le chef de village, qui est un subordonné, comme président de la COFOB et après aller demander au chef de canton de légaliser l'acte. Le chef de canton devrait être président de toutes les COFOBs. Le chef du canton terrorise ceux qui formalisent. Il leur dit que de toute façon les papiers n'ont pas de valeur s'ils ne passent pas par lui. En cas de formalisation, la légalisation peut prendre des jours et des jours avant d'être signée ». C'est ce que dit le secrétaire général d'une COFOB du département de Mirriah.

« La chefferie a constitué un blocage à l'installation des COFOB. Il y a eu un rejet en disant que, ici dans le canton, il n'y a pas de conflits. En réalité, la chefferie préfère l'informel et le conflit. C'est ça leur source de pouvoir : la conciliation, le jugement, les transactions. C'est la cour du chef qui tranche les litiges fonciers, ce qui apporte des sommes d'argent non négligeables pour celle-ci... Et parfois pour entériner, il y a aussi le jugement sur le Coran », dit le président d'une coopérative du département de Mirriah. Comment expliquer, par exemple, que bien que la formalisation des transactions auprès des COFOs coûte moins cher que de se rendre auprès du chef, cette formalisation demeure faiblement répandue auprès de ruraux, notamment des ruraux pauvres ?

La présentation des COFOs, de leur fonctionnement et de leurs activités nous a permis de réaliser un état des lieux de l'accessibilité, des conditions d'accès à l'information, de la typologie des acteurs qui formalisent et de réaliser une brève évaluation de leurs besoins en renforcement des capacités. Dans la partie qui va suivre, nous tenterons de relever les principales limites de l'accès à l'information foncière avant de présenter quelques pistes de recommandations qui nous ont parues nécessaires pour l'amélioration des activités des COFOs et pour une meilleure accessibilité de l'information foncière aux ruraux, notamment les plus démunis.

V. Principales limites de l'accès à l'information foncière et pistes de recommandations

V.1. Principales limites de l'accès à l'information foncière légale

Les entretiens ont mis en évidence que les opérateurs ruraux reçoivent l'information foncière de plusieurs sources et à travers plusieurs canaux d'information. Il s'agit des COFOs, mais aussi des chefs traditionnels, des partenaires techniques et financiers des COFOs. Cela se fait lors des missions sur le terrain, via les radios ou à l'aide de panneaux dessinés, etc. Cette multiplicité de sources n'est pas synonyme d'une large information ni d'une bonne qualité de celle-ci. En effet, la plupart des opérateurs rencontrés, mis à part les membres des COFOs, ne paraissent pas bien informés sur les procédures de sécurisation foncières. D'importants efforts sont réalisés par les COFOs, mais au regard de la complexité de la problématique, de l'étendue du terroir, des moyens nécessaires et du sabotage des chefs traditionnels, beaucoup reste à faire particulièrement en zone pastorale. Dans cette zone, la COFO est mal connue alors que les problèmes fonciers sont plus compliqués et souvent plus violents.

Les COFOs sont les structures investies légalement du pouvoir de vulgariser les textes du Code Rural. Cependant cette mission ne peut être correctement et légalement accomplie que quand les membres des COFOs eux-mêmes sont suffisamment informés et formés à la transmission de l'information. En plus, cette information et la sensibilisation des opérateurs ruraux doivent être une activité continue et non ponctuelle et dépendante des partenaires financiers. La formation des membres des COFOs doit se faire à partir de la définition d'une stratégie adéquate de communication avec les opérateurs ruraux et des moyens de mise en œuvre. Cela dit, il serait erroné de croire que les Commissions Foncières n'ont pas eu d'impact sur la sécurisation des droits fonciers des ruraux et sur l'amélioration de la paix sociale.

Encadré 35 : Un chef de groupement parle de l'impact de la COFO

« Il y a eu un **véritable impact positif** de la COFO du fait de la démarche de concertation utilisée. Cela a même favorisé la cohabitation entre éleveurs et agriculteurs. Quand il y a une délimitation, certains agriculteurs pensent même que les gens de la COFO sont du côté des éleveurs alors qu'une fois la délimitation faite, tout le monde est appelé pour en prendre connaissance. Pour éviter les conflits, c'est la sensibilisation sur les avantages de la formalisation qui paraît indispensable. Les « papiers » de formalisation sont faits dans la transparence. J'ai moi-même fait de la sensibilisation sur les actes de gage. Je dis surtout qu'une petite somme peut se révéler d'une grande valeur dans l'avenir pour éviter des problèmes ».

L'administration est également un des acteurs qui participe, directement ou indirectement, à la vulgarisation des textes du Code Rural. Il s'agit surtout des préfets et des chefs de postes administratifs. Il est fréquent que ces représentants du pouvoir public abordent les questions de sécurisation foncière. C'est pourquoi il est fréquent que les acteurs ruraux, en réponse à la question de la source de telle ou telle information, répondent le « *daga coummanda* ». Ce qui veut dire « auprès du préfet ». Compte tenu de l'attention importante reçue par les cadres de commandement, ces acteurs peuvent contribuer au respect de la légalité (qui est d'ailleurs une de leurs fonctions) et à une meilleure diffusion de l'information légale. Il reste entendu que, ces acteurs doivent aussi être préalablement informés, mais surtout acquis davantage à la « cause » de l'information et de la sécurisation foncière légale comme instrument à disposition des ruraux nigériens pour sécuriser leurs droits fonciers. Les présidents des COFODEPs étant les préfets,

ceux-ci devraient assurer un réel arbitrage et garantir l'impartialité dans la prise de décision et dans la participation à la résolution des certains conflits, notamment de pouvoir entre élus et chefs traditionnels.

Acteurs au centre des débats sur la sécurisation foncière, les chefs traditionnels des cantons et des groupements paraissent en général bien informés sur le dispositif du Code Rural. Ce ne serait pas exagéré de dire que certains sont tellement bien informés sur le dispositif et les procédures qu'ils ont réussi à développer des stratégies de contournement. Du fait que les opérateurs s'adressent principalement aux chefs pour sécuriser leurs droits, ces acteurs, s'ils le souhaitent, pourraient efficacement contribuer à l'information foncière des opérateurs ruraux. Ce qui n'est pas, hélas, le cas actuellement.

Par ailleurs, les mairies et les conseillers démarrent leur apparition sur la scène du foncier au Niger à travers leur participation à certains ateliers ou rencontres des COFOs. Ces acteurs peuvent également jouer un rôle important dans l'information foncière. Cependant la vigilance doit être de mise pour que les intérêts et/ou les messages politiques ne l'emportent pas sur l'information foncière légale.

V.2. Quelques pistes de recommandation

Notons que l'essentiel des pistes de recommandation que nous mettons en exergue ci-après, concerne particulièrement le fonctionnement interne des institutions du Code Rural. En effet, afin de mieux informer et de faciliter l'accès à l'information foncière aux populations rurales, notamment les plus démunies, l'analyse des données permet de faire les recommandations suivantes :

- **l'amélioration du fonctionnement interne des COFOs**, notamment par le suivi et l'accompagnement de celles-ci. En effet, la quasi-totalité des COFOs rencontrées, surtout les COFOBs, se plaignent d'un manque de suivi et d'accompagnement. Or cet accompagnement nous semble indispensable pour leur permettre de maîtriser les enjeux de leur mission, mais aussi pour le renforcement des capacités dont elles ont besoin dans le cadre de l'accomplissement technique de cette mission. Cela est d'autant plus vrai que les membres des COFOs sont en général sans pré-requis. C'est pourquoi, les COFOs estiment qu'un accompagnement et un suivi réguliers favoriseraient la redynamisation de leurs activités, particulièrement la vulgarisation des textes à tous les niveaux. La principale attente des COFOs communales et de base vis-à-vis de la COFODEP n'est-elle pas d'ailleurs un appui en matière d'expertise et un engagement local ?
- **l'amélioration de la communication entre les différents niveaux** des COFOs afin que les usagers reçoivent la même information des uns et des autres, en vue de garantir la cohérence du message que veut transmettre le Code Rural sur le foncier et les règles qui le régissent. Le souci de cette cohérence doit être permanent pour la bonne compréhension par les usagers du message et des institutions qui le portent. Cela engendre également le **respect des procédures** réglementaires et des consignes relatives à l'installation des COFOs, par exemple. Il nous semble, en effet, important de **communiquer d'une seule voix** sur les procédures de sécurisation foncière et sur celles relatives à l'installation des COFOs conformément au guide pratique de mise en place des COFOCOMs élaboré par le SP/CNCR. En effet, les procédures prévoient des étapes qui servent à sensibiliser et faire

connaître les institutions du Code Rural pour une meilleure appropriation par les populations. Les personnes impliquées dans l'installation des COFOs doivent avoir, de ce fait, un souci constant de la qualité du travail à accomplir et non pas seulement celui de la quantité des instances à mettre en place. Le **souci de la qualité** doit porter, par exemple, sur les critères de choix des acteurs devant relayer l'information foncière aux opérateurs eux-mêmes. Il nous semble important que les membres de la COFO prennent conscience du fait qu'ils doivent assurer une mission de service public aux populations. De ce fait, l'exigence de prise en charge par les populations des frais de mission et des *per diem* des membres des COFOs constitue un obstacle majeur d'accès à la sécurisation légale, pour les populations rurales les plus démunies, tout en favorisant les nantis. Par ailleurs, l'implication des partenaires techniques et financiers est capitale pour atteindre les couches les plus vulnérables. Il est donc essentiel que les échanges et la communication soient améliorés entre les COFOs, les partenaires techniques et les projets ;

- une **meilleure coordination de l'information au niveau des structures du Code Rural, mais aussi au niveau des autorités** (coutumières, locales et administratives) intervenant sur les questions foncières est également essentielle. Ces autorités participent à la production et à la transmission de l'information foncière légale ou coutumière. Pour aboutir à cette coordination, il serait certainement nécessaire de préciser les rôles et les compétences de chacun de ces acteurs en matière foncière et donc de clarifier les procédures et favoriser leur respect. Cela permettra aussi aux ruraux de mieux identifier l'acteur qui a la compétence pour donner telle ou telle information foncière, condition nécessaire pour une réelle sécurisation foncière. Ainsi, pour permettre aux populations de capitaliser et de maîtriser les procédures à suivre pour la sécurisation foncière, nous recommandons que les actes portent mention des démarches et des étapes qui en font la légitimité. En effet, actuellement un acte signé ne porte pas mention du respect ou non des procédures. Le contrôle à posteriori de la procédure suivie pour l'acquisition d'un acte relève quasiment de l'impossible. Surtout si on sait qu'il y aura de plus en plus d'instances aptes à délivrer les actes. Il est vrai que, concernant les problématiques pastorales, il semble plutôt nécessaire que le Code Rural « étoffe » et précise le cadre juridique de l'hydraulique et des ressources fourragères pastorales (typologie des points d'eau, procédures de fonçage, règles d'usages, procédures d'aliénation, etc.) dans le cadre de la décentralisation⁶⁸. Cela pose de sérieux problèmes pour l'usage et la sécurisation des ressources pastorales par les plus vulnérables ;
- un **développement constant de la « conscience foncière »** nous semble hautement recommandable au niveau des COFOs. Cette conscience foncière doit être promue par les secrétaires permanents, notamment départementaux et communaux. En outre, le SP doit se sentir investi d'une mission qui ferait de lui le garant des principes des POGR auprès des COFOs et des autres opérateurs. Cela nous amène à la conclusion qu'une information foncière bien gérée et accessible demande, à terme, de **professionnaliser davantage l'organe technico-administratif du dispositif** du Code Rural. Qu'entend-on par cela ? Le secrétaire permanent est un agent issu d'un des services techniques en relation avec le développement rural. C'est donc un technicien, un agent de l'Etat qui est détaché et mis à disposition de la COFO pendant une certaine durée, conditionnée par plusieurs facteurs (mobilité de l'agent, compatibilité entre membres COFO et la personne du SP, mode de

⁶⁸ Nous assistons actuellement à un processus ouvert d'élaboration de textes complémentaires sur ces questions.

gestion administrative et financière, ...). Or travailler dans le domaine du foncier signifie au Niger, notamment avec la constitution de commissions paritaires rassemblant volontairement la diversité des pouvoirs politiques du pays, se frotter quotidiennement avec plusieurs sensibilités sociopolitiques. Il est évident que, dans cette configuration institutionnelle, assumer les fonctions de SP demande d'afficher ou mieux, de garantir l'impartialité et la neutralité politique, voire même sociale afin de faciliter la communication au sein de la COFO et l'accès à ses services. Il serait incompatible, de ce fait, d'assumer des fonctions politiques pendant l'exercice de la fonction du SP. Cela entacherait sans doute la crédibilité des COFOs tout en augmentant les probabilités que les usagers voient dans les actions du SP des manœuvres politiques. Par ailleurs, le Secrétariat permanent ne devrait pas être uniquement un secrétariat au service de la COFO, mais une institution de service public reconnue comme telle. Pour cela, le Secrétaire doit s'affirmer face aux membres de la COFO et doit garantir un arbitrage objectif entre eux tout en luttant contre les abus de pouvoir. Certains interlocuteurs sur le terrain suggèrent de professionnaliser le SP par la création d'un service spécifique ayant un statut particulier. Il s'agirait d'un corps à part entière. Cette suggestion est née d'une projection dans l'avenir, car le type et la qualité du personnel auquel le Code Rural fait appel pour sa mise en œuvre affecte sans aucun doute négativement le fonctionnement, la gestion et l'enregistrement de l'information foncière. Qu'en restera-t-il de l'information sur les transactions d'aujourd'hui dans dix ou vingt ans au regard de la qualité de la conservation actuelle de celles-ci ?

En définitive, un bon SP doit être un bon communicateur ayant le sens de l'engagement et de l'initiative. Une personne qui fasse preuve de transparence et de bonne gestion financière, car elle se retrouve à gérer des fonds destinés à la sécurisation foncière. La transparence joue un rôle important dans la mesure où elle permet la consolidation et le rétablissement de la confiance chez les usagers et les autres acteurs. Elle a un effet incitateur chez les usagers rassurés par la garantie de cette transparence ainsi que chez les partenaires techniques et financiers pour lesquels cette condition est capitale pour leur investissement dans le processus du Code Rural.

Références bibliographiques

A. Bourgeot, 1995, *Les sociétés touarègues. Nomadisme, identité, résistances*, Paris, Karthala, 226-227.

J. Chabbert et A. Younfa, 2004, « Diagnostic institutionnel du dispositif de mise en œuvre du Code rural et schémas d'aménagement foncier », *Rapport d'étude*, SPCR/SCAC/DED.

J. Chabbert et A. Younfa, 2005, « Analyse de l'expérience des COFO pré-communales de Mayahi et N'Guigme et proposition de mise en place des Commission Foncières communales », *Rapport d'étude*, République du Niger, Ambassade de France.

CNCR, 2003, *Revue nationale sur le foncier*, Juillet 2003, p 18.

M. A. Kandine, 2006, « Une réforme foncière basée sur un processus participatif continu », *Etude de cas du Niger à la Conférence Internationale sur la Réforme Agraire et le Développement Rural*, Brésil, Porto Alegre 7 - 10 Mars 2006 (www.icarrd.org).

C. Lund, 2000, *Rapport d'Evaluation des Activités des Commissions Foncières de Base (COFOB) du Projet d'Application de la Législation Foncière et de la Gestion Durable des Ressources Naturelles*, Mirriah (N° B7-6200/98-09/VIII/ENV).

SP/CNCR, 2006, *Rapport du Niger à la Conférence Internationale sur la Réforme Agraire et le développement rural*, Brésil, Porto Allègre 7 - 10 Mars 2006.

SP/CNCR, 2006, « Processus d'élaboration et de mise en œuvre du Code Rural au Niger. Bilan et perspectives », *Communication au Colloque International Les frontières de la question foncière*, Montpellier 16-19 Mai 2006, p. 10.

SP/CNCR, 2006, *Code Rural. Recueil des Textes*, République du Niger, Niamey.

ANNEXE 1 : Formulaires d'enregistrement des droits et des transactions de la Commission Foncière Départementale de Mirriah

- Certificat de détention coutumière des droits fonciers
- Certificat de vente de terrain
- Certificat de gage coutumier
- Certificat de donation de terrain

CERTIFICAT DE DETENTION COUTUMIERE DES DROITS FONCIERS: n° /

Je soussigné M. Chef de Village de.....

Certifie que M. Profession

Demeurant à est propriétaire du terrain situé dans (lieu dit).....

Présentation les caractéristiques suivantes :

- Superficie :
- Cultures pratiquées :
- Investissements réalisés :

Devant le témoignage de :

-
-
-

Et des propriétaires limitrophes :

- Résidant à

Le titulaire du dit droit y a accédé suivant les voies ci-après :

- Héritage
- Don
- Autres sources à préciser

En foi de quoi, le présent certificat lui a été délivré pour servir valoir ce que de droit.

Fait à le

LEGALISATION LE CHEF DE VILLAGE

CERTIFICAT DE VENTE DE TERRAIN : n° /

Je soussigné M. Chef de Village
de

Certifie que M. Profession

Demeurant à a vendu à M.
.....

Profession demeurant à

Le terrain situé à pour une valeur
de

Et présentant les caractéristiques suivantes :

Sol dunaire Vallée Plateau

- Superficie :

- Investissements réalisés :

Devant le témoignage de :

-

-

Et des propriétaires limitrophes :

..... Résidant à

..... Résidant à

..... Résidant à

..... Résidant à

En foi de quoi, le présent certificat lui a été délivré pour servir et
valoir ce que de droit.

Fait à le

LE VENDEUR

L'ACHETEUR

LE CHEF DE VILLAGE

LEGALISATION



CERTIFICAT DE GAGE COUTUMIER : n° /

Je soussigné M. Chef de Village
de.....

Certifie que M. Profession

Domicilié à

Est bénéficiaire d'une parcelle en antichrèse de M.

Profession Résidant à

Devant le témoignage de :

-
-

Et des propriétaires limitrophes :

..... Résidant à

..... Résidant à

..... Résidant à

..... Résidant à

Et présentant les caractéristiques suivantes :

- Nature du sol
- Superficie :
- Investissements réalisés :

M. est bénéficiaire de la parcelle avec les droits suivants

- la durée :
- droit de planter des arbres : OUI NON
- droit de creuser un puits : OUI NON
- droit de faire des cultures d'hivernage : OUI NON
- droit de sous-louer : OUI NON
- clauses de non expulsion en période de préparation des champs en saison des pluies (obligatoires)

En foi de quoi, le présent certificat lui a été délivré pour servir
valoir ce que de droit.

Fait à le

..... LE BENEFICIAIRE LE PROPRIETAIRE LE CHEF DE VILLAGE

CERTIFICAT DE DONATION DE TERRAIN : n° /

Je soussigné M. Chef de Village
de.....

Certifie que M. Profession
.....

Domicilié à

A bénéficié d'un don de terrain à titre définitif de la part de M.
.....

Profession Résidant à

Devant le témoignage de :

-
-
-

Et des propriétaires limitrophes :

- Résidant à

Le terrain est situé à

Présentant les caractéristiques suivantes :

- Nature du sol
- Superficie :
- Investissements réalisés :

En foi de quoi, le présent certificat lui a été délivré pour servir
valoir ce que de droit.

Fait à le

LE BENEFICIAIRE LE PROPRIETAIRE LE CHEF DE VILLAGE

LEGALISATION

ANNEXE 2 : Les termes de référence de l'étude

L'accès à l'information foncière et institutions décentralisées pour sécuriser les droits fonciers des pauvres. L'expérience des Commissions Foncières au Niger.

Contexte et objectifs

Le Service des régimes fonciers de la FAO a identifié, dans son programme de travail de la période 2006-2007, le thème de l'accès des ruraux pauvres aux informations et procédures légales pour la sécurisation des droits fonciers ('Accessible land information for the poor' : information foncière accessible pour les pauvres) comme étant un élément important de son thème de travail 'Documents normatifs pour une meilleure administration foncière' (Normative materials on improved land administration). Cette question recouvre plusieurs aspects liés : l'accès des ruraux pauvres aux informations légales, leurs capacités d'accès aux procédures légales de sécurisation des droits fonciers et pour interagir avec les institutions étatiques à même d'assurer cette sécurisation légale. Ces questions liées affectent directement les dynamiques de vulnérabilité ou (à l'inverse) de sécurisation économique des exploitations familiales. Elles constituent de ce fait un des thèmes de dialogue entre les Etats et les organisations paysannes représentant les ménages ruraux pauvres. En ce sens, l'étude contribuera aussi à la mise en œuvre des questions-clés identifiées dans le cadre de la CIRADR.

D'autre part, le programme du soutien aux moyens d'existence (*Livelihood Support Programme*) a un volet « Accès à la terre et aux ressources naturelles » (LSP 3.1) qui analyse le lien entre accès à la terre et sécurisation des moyens d'existence, en vue de définir de meilleures approches de développement, notamment dans les domaines d'intervention relevant des institutions foncières et du développement rural.

Dans ce contexte, il a été décidé de réaliser une étude de cas pour améliorer la connaissance de ces questions, dans un pays, le Niger, qui réalise depuis plus de dix ans une expérience originale sous l'égide du Code Rural et avec comme principal outil de mise en œuvre l'institution des Commissions Foncières (COFOs). Cette étude fait suite à l'étude de cas et au rapport national préparés par le Niger pour la CIRADR⁶⁹, avec le but d'approfondir certains aspects particuliers de ces documents, et de contribuer aux efforts en cours du Niger et de ses partenaires pour améliorer la sécurité foncière des ruraux (particulièrement les plus pauvres), encourager l'investissement agricole et la gestion durable des ressources naturelles.

Contexte institutionnel particulier du CR et des COFOs

Parmi les principaux éléments caractéristiques du processus du Code Rural (CR), on peut notamment mentionner les actions et démarches suivantes: -décentraliser les institutions d'administration foncière et les rendre plus proche des usagers ; -diminuer le coût pour les bénéficiaires, simplifier les procédures et les moyens de formalisation (enregistrement) des droits et transactions sur la terre, avec le même objectif de rendre cette formalisation et légalisation plus accessible à la majorité des ruraux pauvres ; -associer au sein des Commissions Foncières les diverses composantes sociales et diverses catégories d'intervenants et d'autorités (particulièrement les chefs coutumiers), pour renforcer la légitimité et l'opérationnalité de l'institution COFO.

Les processus de communication et d'information jouent un rôle clé dans l'impact des COFOs et l'efficacité de l'ensemble du processus : -information sur le processus CR, et sur le rôle des COFOs ; - informations sur les transactions et les droits fonciers (TDF) telles que recueillies et enregistrées par les COFOs et qui servent de base au processus de sécurisation/ formalisation des droits suivant le CR.

⁶⁹ Conférence Internationale sur la Réforme Agraire et le Développement Rural qui a eu lieu à Porto Alegre, Brésil, du 7 à 10 mars 2006.

Il existe un consensus assez général pour considérer que les COFOs, là où elles existent et sont fonctionnelles, jouent un rôle très positif pour permettre la sécurisation et la formalisation des transactions et des droits fonciers (TDF) suivant des procédures simples et accessibles. Certains observateurs estiment cependant que l'impact des COFOs par rapport à l'ensemble des acteurs ruraux reste limité, particulièrement par rapport à l'urgence des problèmes de pauvreté extrême et de précarité des droits fonciers d'un grand nombre de ruraux.

Objet de l'étude

L'étude porte sur la question de **l'accès à l'information légale, aux institutions foncières et aux procédures simplifiées de formalisation des transactions et des droits fonciers ('TDF') pour la sécurisation des droits fonciers des ruraux pauvres** : Ceci recouvre en fait trois aspects liés : l'information, la communication (pour diffuser cette information sous une forme où elle est compréhensible et utilisable) et enfin l'accès aux institutions et aux procédures légales (qui dépend des rapports sociaux et des capacités réelles des divers groupes concernés de communiquer avec les institutions concernées). En résumé, la question de base est : comment procèdent la formalisation et la sécurisation légale des droits fonciers ruraux ?

Dans le cas du Niger, l'étude traitera plus particulièrement les questions suivantes qui sont liées entre elles : les méthodes et outils de communication utilisés par le CR et les COFOs, la compréhension du processus CR par les ruraux, la perception qu'ils ont de la possibilité réelle pour eux d'utiliser les procédures de la COFO pour la formalisation de leurs transactions et/ou leurs droits fonciers (TDF) pour sécuriser et garantir ces droits, l'impact plus ou moins large des COFOs, et comment cet impact peut être amélioré par un travail plus efficace sur la communication, l'information et l'accessibilité des procédures.

Il s'agit donc de décrire le rôle de l'information, des outils, voies et moyens et méthodes de communication dans le travail réalisé par les COFOs, et de diagnostiquer les modalités, aspects positifs ou difficultés qui affectent les processus et les pratiques effectives par lesquels divers groupes d'acteurs ruraux peuvent effectivement « accéder à » ou utiliser les procédures de sécurisation/ formalisation des droits offertes par les COFOs.

Dans une autre formulation résumée et schématique, on peut formuler les questions de l'étude par rapport à deux propositions générales :

Proposition 1 : « les COFOs jouent un rôle positif et efficace pour sécuriser les droits fonciers d'un certain nombre de ruraux »

—> -lesquels ? (quels sont les groupes bénéficiaires et non-bénéficiaires), - pourquoi et comment cela est-il réalisé ? ...- en se concentrant sur les méthodes de dissémination et traitement de l'information (en ce compris, méthodes et moyens de formalisation des TDF), sur les méthodes de communication, et les facteurs qui facilitent l'accessibilité de l'institution et des procédures de la COFO.

Proposition 2 : « les COFOs jouent un rôle qui reste d'un impact limité pour atteindre l'ensemble ou le plus grand nombre de ruraux qui seraient des bénéficiaires potentiels d'une sécurisation-formalisation de leurs transactions et leurs droits fonciers »

Questions induites par ce constat—> -lesquels ? (quels sont les groupes non-bénéficiaires), - pourquoi et comment? ...- en se concentrant sur les méthodes de dissémination et traitement de l'information (en ce compris, méthodes et moyens de formalisation des TDF), sur les méthodes de communication et les facteurs qui facilitent l'accessibilité de l'institution et des procédures de la COFO.

Le but est d'apporter des éléments de réponse, fondés sur des observations empiriques, aux questions suivantes :

Comment fonctionnent concrètement les procédures actuelles de sécurisation et formalisation des transactions et des droits fonciers mises en oeuvre par diverses COFOs particulières (ceci comprend en particulier : description des procédures, des méthodes et des outils de COFOs particulières; impact quantitatif sommaire des divers types d'outils et types de formalisation des droits ; méthodes de communication, de recueil de l'information sur les droits), de validation et formalisation de cette information; types de documents délivrés aux ruraux bénéficiaires, utilité et signification de ces documents d'après les bénéficiaires ; impact sur les pratiques agraires, de gestion des RN, sur les conflits, etc.).

Pourquoi divers groupes d'acteurs (dans une même zone où existe une COFO opérationnelle) recourent-ils à des modalités diverses de formalisation de leurs droits ou transactions sur la terre ? Plus précisément : *Pourquoi* un grand nombre d'acteurs ruraux (particulièrement les plus pauvres, illettrés, éloignés des centres urbains, socialement dépendants, etc.) n'utilisent pas (ou extrêmement peu) les possibilités formelles de sécurisation de leurs TDF par les COFOs?

Quels sont *les souhaits et les contraintes* de divers groupes ruraux pour pouvoir plus facilement sécuriser sur une base légale leurs TDF ? –Aspects positifs et contraintes/ limites pour sécuriser les TDF suivant les procédures offertes par les COFOs?

Quelles *pistes de recommandations* peut-on formuler pour rendre les procédures légales de sécurisation et formalisation des TDF par les COFOs plus largement et facilement accessibles et utilisables par tous les ruraux et particulièrement les plus pauvres et les groupes vulnérables (migrants, femmes, pasteurs, descendants de captifs ou autres..) ?

Dans la description et l'analyse des pratiques de formalisation des TDF ; une attention particulière sera accordée aux aspects suivants :

(i) le traitement et la communication de l'information (sous deux aspects : a- informations des acteurs sur la loi, sur les procédures de sa mise en oeuvre, et b- informations recueillies sur les transactions et/ou les droits fonciers dans les activités de la COFO) ;

(ii) l'accès effectif aux institutions, les interactions concrètes entre les agents de la COFO et les usagers-bénéficiaires potentiels ;> notamment : - Quels sont les *bénéfices perçus* par les acteurs qui ont fait formaliser certains droits ou transactions par la COFO ? – Quelles sont les causes du non-recours à la COFO par certains acteurs (pas de bénéfices perçus comme assez motivants, information déficitaire, procédure et institution COFO perçues comme pas facilement accessible, obstacles économiques/ coûts, obstacles sociaux (craintes de confrontation avec d'autres acteurs), autres causes...)

(iii) l'identification des gagnants, des perdants, des risques et des bénéfices des pratiques et tendances actuelles ;

(iv) les différences des pratiques de sécurisation suivant les groupes d'acteurs et suivant le type de « capital informationnel » (capacité de traiter les informations complexes), capital social (réseaux, pouvoir politique ou prestige, capacité d'interagir efficacement avec les administrations) et capital économique (revenus) dont ils disposent.

Activités

- (a) Réaliser une enquête institutionnelle et sociologique de terrain dans les deux Commissions Foncières de Gouré et Mirriah (Région de Zinder), pour récolter des informations empiriques détaillées suivant les Termes de Référence ci-joints.
- (b) Organiser la logistique de ces enquêtes.
- (c) Analyser les informations recueillies, suivant les questions et la problématique définis dans les Termes de Référence.
- (d) Rédiger un rapport provisoire présentant les informations de façon synthétique.
- (e) Intégrer les commentaires à recevoir de la FAO sur ce rapport provisoire et préparer un document final formaté pour publication par le Programme LSP ('Livelihood Support Programme') dans sa série de Documents de Travail (LSP Working Papers).
- (d) Si cela est demandé par le SP/Code Rural, l'organisation contractante présentera et discutera les résultats et conclusions provisoires de l'étude lors d'une restitution à organiser en concertation avec le Secrétariat Permanent du Code Rural. L'organisation contractante travaillera en concertation avec le SP/CR et avec un consultant Nigérien ayant une longue expérience des Commissions Foncières, validé par le SP/CR.

LSP WORKING PAPERS to October 2007

Baumann P., (July 2002) **Improving Access to Natural Resources for the Rural Poor: A critical analysis of central concepts and emerging trends from a sustainable livelihoods perspective.** FAO, LSP WP 1, Access to Natural Resources Sub-Programme.

Cotula L., (August 2002) **Improving Access to Natural Resources for the Rural Poor: The experience of FAO and of other key organisations from a sustainable livelihoods perspective.** FAO, LSP WP 2, Access to Natural Resources Sub-Programme.

Karl M., (August 2002) **Participatory Policy Reform from a Sustainable Livelihoods Perspective: Review of concepts and practical experiences.** FAO, LSP WP 3, Participation, Policy and Local Governance Sub-Programme. Also available in Spanish and French.

Warren P., (December 2002) **Livelihoods Diversification and Enterprise Development: An initial exploration of Concepts and Issues.** FAO, LSP WP 4, Livelihoods Diversification and Enterprise Development Sub-Programme.

Cleary D., with contributions from Pari Baumann, Marta Bruno, Ximena Flores and Patrizio Warren (September 2003) **People-Centred Approaches: A brief literature review and comparison of types.** FAO, LSP WP 5, People-Centered Approaches in Different Cultural Contexts Sub-Programme. Also available in Spanish and French.

Seshia S. with Scoones I., Environment Group, Institute of Development Studies, University of Sussex, UK (November 2003) **Understanding Access to Seeds and Plant Genetic Resources. What Can a Livelihoods Perspective Offer?** FAO, LSP WP 6, Access to Natural Resources Sub-Programme.

Biggs S. D., and Messerschmidt D., (December 2003) **The Culture of Access to Mountain Natural Resources: Policy, Processes and Practices.** FAO, LSP WP 7, Access to Natural Resources Sub-Programme.

Evrard O., (Janvier 2004) **La mise en oeuvre de la réforme foncière au Laos : Impacts sociaux et effets sur les conditions de vie en milieu rural** (with summary in English). FAO, LSP WP 8, Access to Natural Resources Sub-Programme.

Ellis F., Allison E., Overseas Development Group, University of Anglia, UK (January 2004) **Livelihood Diversification and Natural Resource Access.** FAO, LSP WP 9, Access to Natural Resources Sub-Programme, Livelihood Diversification and Enterprise Development Sub-Programme.

Hodgson S., (March 2004) **Land and Water – the rights interface.** FAO, LSP WP 10, Access to Natural Resources Sub-Programme.

Mitchell R. and Hanstad T., Rural Development Institute (RDI), USA, (March 2004) **Small homegarden plots and sustainable livelihoods for the poor.** FAO LSP WP 11, Access to Natural Resources Sub-Programme. Also available in Bahasa.

Hanstad T., Nielsen R., Brown J., Rural Development Institute (RDI), USA, (May 2004) **Land and Livelihoods: Making land rights real for India's rural poor.** FAO LSP WP 12, Access to Natural Resources Sub-Programme.

Fisher R.J., Schmidt K., Steenhof B. and Akenshaev N., (May 2004) **Poverty and forestry : A case study of Kyrgyzstan with reference to other countries in West and Central Asia.** FAO LSP WP 13, Access to Natural Resources Sub-Programme.

Cotula L. and Toulmin C. with Vlaenderen H.V., Tall S.M., Gaye G, Saunders J., Ahiadeke C. and Anarfi J.K. (IIED) (July 2004). **Till to tiller: Linkages between international remittances and access to land in West Africa.** FAO LSP WP 14, Access to Natural Resources Sub-Programme.

Baumann P., Bruno M., Cleary D., Dubois O. and Flores X., with contributions from Warren P., Maffei T. and Johnson J. (March 2004) **Applying people centred development approaches within FAO: some practical lessons.** FAO LSP WP 15, People Centred Approaches in Different Development Contexts Sub-Programme. Also available in Spanish and French.

Neely C., Sutherland K., and Johnson J. (October 2004) **Do sustainable livelihoods approaches have a positive impact on the rural poor? – A look at twelve case studies.** FAO LSP WP 16, Institutional Learning Sub-Programme. Also available in Spanish and French

Norfolk S. (2004) **Examining access to natural resources and linkages to sustainable livelihoods: A case study of Mozambique.** FAO LSP WP 17, Access to Natural Resources Sub-Programme.

Unruh J., (2004) **Post-conflict land tenure: using a sustainable livelihoods approach.** FAO LSP WP 18, Access to Natural Resources Sub-Programme

Eckman, C. (2005) **Lessons Learned by the WIN Project on Livelihoods Diversification and Enterprise Development: An Overview of WIN LDED-related Activities in Cambodia, Nepal and Zambia.** FAO LSP WP 19. Livelihoods Diversification and Enterprise Development Sub-Programme.

Warren, P. (2005) **Between the Household and the Market: A livelihoods analysis of SPFS seed multiplication in Southern Guatemala.** FAO LSP WP 20. Livelihoods Diversification and Enterprise Development Sub-Programme

Strele M., Holtge K., Fiebiger M., Were J, Schulmeister A, with contributions from Weingartner L, (2006) **Participatory Livelihoods Monitoring : Linking Programmes and Poor People's Interests to Policies. Experiences from Cambodia.** FAO LSP. WP 21, Participation, Policy and Local Governance Sub-Programme

Unruh J. and Turray H. (2006). **Land tenure, food security and investment in postwar Sierra Leone.** FAO LSP WP 22. Access to Natural Resources Sub-Programme.

Nielsen R., Hanstad T., and Rolfes L. **Rural Development Institute (RDI). (2006). Implementing homestead plot programmes: Experience from India.** FAO LSP WP 23. Access to Natural Resources Sub-Programme.

Quan, J. Natural Resources Institute University of Greenwich. (2006). **Land access in the 21st century: Issues, trends, linkages and policy options.** FAO LSP WP 24. Access to Natural Resources Sub-Programme.

Cotula L., Hesse C., Sylla O., Thébaud B., Vogt G., and Vogt K. International Institute for Environment and Development (IIED). (2006.) **Land and water rights in the Sahel: Tenure challenges of improving access to water for agriculture.** FAO LSP WP 25. Access to Natural Resources Sub-Programme.

Gomes N. (2006). **Access to water, pastoral resource management and pastoralists' livelihoods: Lessons learned from water development in selected areas of Eastern Africa (Kenya, Ethiopia, Somalia).** FAO LSP WP 26. Access to Natural Resources Sub-Programme.

Tanner C., Baleira S., Norfolk S., Cau B. and Assulai J. (2006). **Making rights a reality: Participation in practice and lessons learned in Mozambique.** FAO LSP WP 27. Access to Natural Resources Sub-Programme.

Tanner C. and Baleira S. with Afonso Â, Azevedo J. P., Bila J., Chichava C., Moisés A., Pedro C. and Santos J. (2006). **Mozambique's legal framework for access to natural resources: The impact of new legal rights and community consultations on local livelihoods.** FAO LSP WP 28. Access to Natural Resources Sub-Programme.

Romano F. and Reeb D. (2006). **Understanding forest tenure: What rights and for whom? Secure forest tenure for sustainable forest management and poverty alleviation: the case of South and Southeast Asia, with case studies of Orissa and Meghalaya, India and Nepal.** FAO LSP WP 29. Access to Natural Resources Sub-Programme.

Lindsay J., Wingard J. and Manaljav Z. (2006). **Improving the legal framework for participatory forestry: Issues and options for Mongolia.** FAO LSP WP 30. Access to Natural Resources Sub-Programme.

Schmidt S. with Altanchimeg C., Tungalagtuya K., Narangerel Y., Ganchimeg D., Erdenechimeg B., Dambayuren S. and Battogoo D. New Zealand Nature Institute - Initiative for People Centered Conservation. (2006). **Depleting natural wealth – perpetuating poverty: Rural livelihoods and access to forest resources in Mongolia.** FAO LSP WP 31. Access to Natural Resources Sub-Programme.

Schmidt S. with Altanchimeg C., Tungalagtuya K., Narangerel Y., Ganchimeg D., Erdenechimeg B., Dambayuren S. and Battogoo D. New Zealand Nature Institute - Initiative for People Centered Conservation. (2006). **Rural livelihoods and access to forest resources in Mongolia: Methodology and case studies of Tsenkher Soum, Ulaan Uul Soum, Binder Soum, Teshig Soum and Baynlig Soum.** FAO LSP WP 32. Access to Natural Resources Sub-Programme.

Shimizu T. (2006) **Assessing the access to forest resources for improving livelihoods in West and Central Asia countries.** FAO LSP WP 33. Access to Natural Resources Sub-Programme.

Baumann P. (2006) **Forest - poverty linkages in West and Central Asia: The outlook from a sustainable livelihoods perspective.** FAO LSP WP 34. Access to Natural Resources Sub-Programme.

Shimizu T., and Trudel M., with case studies by Asanbaeva A., Kananian M., Naseri Gh. and Sülüşoğlu M. (2006). **Methodology and case studies on linkages between poverty and forestry: Afghanistan, Iran, Kyrgyzstan and Turkey.** FAO LSP WP 35. Access to Natural Resources Sub-Programme.

Åkerlund U., in collaboration with Knuth L., Randrup T. and Schipperijn J. (2006). **Urban and peri-urban forestry and greening in west and Central Asia: Experiences, constraints and prospects.** FAO LSP WP 36. Access to Natural Resources Sub-Programme.

Knuth L. (2006) **Greening cities for improving urban livelihoods: Legal, policy and institutional aspects of urban and peri-urban forestry in West and Central Asia (with a case study of Armenia).** FAO LSP WP 37. Access to Natural Resources Sub-Programme.

Cotula L., Chauveau J-P., Cissé S., Colin J-P., Lavigne Delville P., Neves N., Quan J., and Toulmin C., IIED (2006) **Changes in “customary” land tenure systems in Africa.** FAO LSP WP 38. Access to Natural Resources Sub-Programme.

Rose, L. (2006) **Children’s property and inheritance rights and their livelihoods: The context of HIV and AIDS in Southern and East Africa.** FAO LSP WP 39. Access to Natural Resources Sub-Programme.

Howard P. and Smith E. (2006) **Leaving two thirds out of development: Female headed households and common property resources in the highlands of Tigray, Ethiopia**. Wageningen University . FAO LSP WP 40. Access to Natural Resources Sub-Programme.

Okali C. (2006) **Linking livelihoods and gender analysis for achieving gender transformative change** . FAO LSP WP 41. Access to Natural Resources Sub-Programme.

Ramirez R. and Fernandez M. (2007), with contributions from DaPassano M., Bello T., Johnson J. and Callens K. **Getting a framework perspective on local participation in policy: Views through FAO experience**. FAO LSP WP 42 . Participation, Policy and Local Governance Sub-Programme

Avella N. et Younfa A., avec la collaboration de Lawali S. (2007) **L'accès à l'information foncière et aux institutions décentralisées pour sécuriser les droits fonciers des ruraux pauvres . L'expérience des Commissions Foncières au Niger** (with Summary in English) . FAO LSP WP 43. Sous-Programme Accès aux Ressources Naturelles

As of October 2007 for the moment these Working Papers can be obtained through the website

http://www.fao.org/sd/dim_pe4/pe4_040501_en.htm