CAPITALISATION SUR L'EXPÉRIENCE DU
CODE RURAL AU NIGER

ENSEMBLE PÉDAGOGIQUE POUR L'ANIMATION DE PROJECTION-DÉBATS

CET ENSEMBLE CONTIENT :

- **Un film documentaire de Loïc Colin et Vincent Petit**, disponible en versions française, anglaise, wolof, dioula, fulfulde et haoussa
- **Une série de 5 vidéos bonus courtes traitant** : du contexte national d'élaboration du Code Rural, de la loi sur le pastoralisme, du cas particuliers de l'accès aux points d'eau, des différents types de conflits fonciers rencontrés en zone pastorale, et de trois exemples de résolution des conflits fonciers
- **Neuf fiches thématiques rédigées par Clara Jamart** en français et en anglais.

Production : Agence Française de Développement – AGTER – E-Sud Développement

Les auteurs de cette capitalisation tiennent à remercier tout particulièrement :

- M. Abdoul Karim Mamalo, pour nous avoir incités à réaliser ce travail et nous avoir accompagnés tout au long de sa mise en œuvre
- L'AREN (Association pour le Redynamisation de l'Elevage au Niger), le LandNet West Africa, le GRAF (Groupe de recherche et d'Action sur le Foncier), pour leur appui intellectuel et l'organisation des premières diffusions tests de cet ensemble au Sénégal, au Burkina Faso et au Niger
- M. Jérôme Pennec, pour nous avoir accompagnés logistiquement tout au long de notre mission de terrain
- Le Secrétariat Permanent National du Code Rural, pour sa confiance
- M. Joël Teyssier (Inter-Réseaux Développement Rural), pour son appui intellectuel et rédactionnel
- M. Michel Merlet (AGTER), pour son expertise éclairante sur la question foncière en Afrique de l'Ouest
- M. Philippe Lavigne Delville (GRET), pour ses précieux conseils et contacts
- Mme. Marthe Diarra, pour son expertise sur la condition féminine en milieu rural au Niger
- Abdou Yahaya dit « Jimmy », pour la qualité de sa traduction et son implication sans faille dans la réussite de ce travail
- Le Ministère de la Communication, des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Culture du Niger, pour nous avoir octroyés les autorisations nécessaires au tournage
- Amissou, pour la prudence de sa conduite et sa participation au film

L'ensemble des personnes ayant participé aux traductions de ce film et des fiches, pour la très grande qualité de leur travail
Et l'ensemble des personnes interviewées, pour avoir accepté de s'exprimer devant la caméra sans contrainte ni tabou

SOMMAIRE

Cet ensemble pédagogique est constitué d'un film documentaire et d'une série de fiches thématiques.

• Film principal : « Du conflit à la concertation, l'expérience du Code Rural au Niger » (durée : 39 minutes), disponible en 6 langues, complété par 5 bonus disponibles uniquement en Français
• Main film : « From conflict to consultation : the Rural Code experiment in Niger » (running time : 39 minutes), available in 6 languages, comes with 5 additional bonuses, exclusively in french :

Bonus #1 : « Le contexte d'élaboration du Code Pastoral » (durée : 9 minutes)

Bonus #2 : « La loi sur le pastoralisme, une avancée considérable du Code Rural » (durée : 10 minutes)

Bonus #3 : « Les points d'eau, un enjeu fondamental en zone pastorale » (durée : 7 minutes)

Bonus #4 : « Les types de conflits fonciers en zone pastorale » (durée : 5 minutes)

Bonus #5 : « Trois exemples de résolution de conflits fonciers » (durée : 9 minutes)

Le DVD est inséré en regard de ce sommaire
The DVD is clipsed in front of this summary

• LE DOSSIER DE 9 FICHES THÉMATIQUES EST CONSTITUÉ COMME SUIT / *THE SET OF 9 THEMATIC PAPERS CONSISTS IN :*

Fiche 1 : Présentation de l'ensemble pédagogique et conseils d'utilisation p.4
Paper 1 : Introduction to the Educational Package and Some Advice on How to Use p.7

Fiche 2 : Présentation du Niger p.10
Paper 2 : An introduction to Niger p.13

Fiche 3 : Le Code Rural : définition, histoire et objectifs p.16
Paper 3 : The Rural Code : Definition, History and Objectives p.18

Fiche 4 : Présentation des dispositifs juridique et institutionnel du Code Rural p.20
Paper 4 : The Rural Code : Legal and Institutional Framework p.23

Fiche 5 : Le Code Rural et les enjeux du pastoralisme p.26
Paper 5 : The Rural Code and the Pastoralist Issue p.29

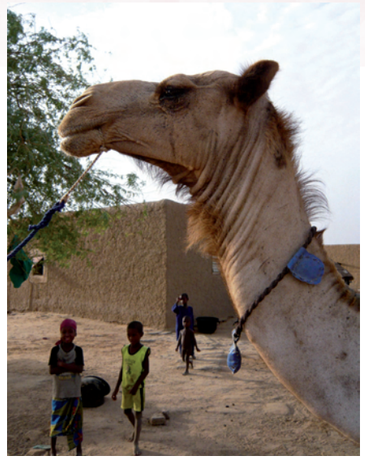
Fiche 6 : Les acquis du Code Rural p.32
Paper 6 : Progress Made by the Rural Code p.34

Fiche 7 : Les limites du Code Rural et les défis à relever pour l'avenir p.36
Paper 7 : Shortcomings of the Rural Code and Challenges for the Future p.38

Fiche 8 : Bibliographie et sites Internet intéressants pour approfondir p.40
Paper 8 : Bibliography and Interesting Websites for Further Information p.41

Fiche 9 : Petit lexique des termes techniques p.42
Paper 9 : A Brief Technical Glossary p.45

FICHE N°1 : PRÉSENTATION DE L'ENSEMBLE PÉDAGOGIQUE ET CONSEILS D'UTILISATION



POURQUOI UN TEL TRAVAIL DE CAPITALISATION ?

Ce travail résulte d'une initiative commune de l'association Agter (association pour l'Amélioration de la Gouvernance de la Terre, de l'Eau et des Ressources Naturelles), la société E-sud Développement, l'AREN (Association pour la Redynamisation de l'Elevage au Niger) et le réseau LandNet West Africa. Ce travail de capitalisation a été réalisé dans le cadre du Projet de renforcement des capacités des réseaux d'organisations agricoles en matière de politiques agricoles, alimentaires et rurales (Réseau Paar) financé par l'Agence Française de Développement et dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par ADEPRINA/ Inter-réseaux Développement rural. Le contenu de la capitalisation n'engage que ses auteurs.

Une vingtaine d'entretiens ont été conduits pour permettre la réalisation de cet ensemble pédagogique. Le tournage du film, réalisé en juin 2010 juste avant l'hivernage, s'est étalé sur trois semaines. Le montage et la rédaction des documents complémentaires ont été finalisés au mois de septembre. Les premières diffusions ont eu lieu en novembre au Niger, au Burkina Faso et au Sénégal.

Dans le contexte actuel de redéfinition des outils de gestion des ressources naturelles et de mise en place progressive de la décentralisation en Afrique de l'Ouest, il semble essentiel de contribuer à nourrir les réflexions locales, nationales ou régionales avec des exemples précis, sans pour autant chercher à proposer des modèles préconçus qu'il suffirait d'appliquer : cet ensemble pédagogique va dans ce sens. Les lecteurs et spectateurs devraient y trouver de quoi alimenter un questionnement sur leur propre réalité.

Le choix d'illustrer l'exemple du Code Rural nigérien n'est cependant pas anodin. Il résulte de l'originalité de ce processus qui a permis, au travers d'une démarche participative de plus de 20 ans, de réduire la fréquence et la violence des conflits fonciers, mais aussi de concourir à la mise en œuvre d'une bonne gouvernance aux différents échelons territoriaux. Le Code Rural sert aujourd'hui de référence en matière de politique de développement du milieu rural au Niger.

QUELQUES MOTS SUR LE CONTENU DE CET ENSEMBLE PÉDAGOGIQUE

Le film principal ne prétend pas présenter en détail le Code Rural, mais vise à fournir des éléments permettant d'alimenter les réflexions sur la mise en place d'une politique de gestion des ressources naturelles. Il doit également permettre aux spectateurs de comparer les situations qu'ils connaissent avec les spécificités nigériennes.

En montrant un certain nombre de conflits fonciers parmi les plus fréquents au Niger, ainsi que les principaux outils institutionnels et techniques mis en place pour y faire face, le film propose des exemples concrets, et l'on assiste notamment au travail réalisé par différentes commissions foncières locales. Volontairement, la parole a été donnée aux principaux acteurs quotidiens de ce processus : agriculteurs, éleveurs, chefs traditionnels et fonctionnaires de terrain en sont donc les personnages principaux.

Le film ne prétend pas non plus discuter les avantages et les faiblesses d'un tel dispositif mais invite le public à le faire par lui-même.

Un regard plus distancié a été réservé aux bonus, sur la base d'interviews de personnes clefs telles que M. Abdoul Karim Mamalo, secrétaire permanent national du Code Rural de 2000 à 2010, et M. Boureïma Dodo, fondateur et président de l'AREN.

Pour favoriser la diffusion la plus large possible de ces vidéos, des versions en haoussa, en fulfuldé, en wolof, en dioula, en anglais et en français sont disponibles sur le Dvd. En revanche, les bonus sont uniquement accessibles en français.

Les fiches, quant à elles, sont disponibles en français et en anglais, mais les animateurs des projections-débats sont encouragés à discuter leur contenu en langue locale avec le public.

Les fiches et le film ont été construits comme deux outils complémentaires, dans le sens où les fiches permettent aux spectateurs d'approfondir un certain nombre de thèmes abordés dans le film, et d'obtenir des informations précises (chiffres, schémas, cartes, etc...) sur la réalité du Code Rural du Niger.

Les fiches cherchent donc aussi à apporter une vision plus théorique et plus critique de la réalité du Code Rural. Elles constituent un outil indispensable aux animateurs pour animer le débat avec le public et aller plus loin dans le réflexion.

QUELQUES CONSEILS POUR L'ANIMATIONS DE DISCUSSIONS

Nous souhaitons fournir ici quelques éléments permettant d'aider à préparer l'animation des réunions de projection-débat qui seront organisées sur la base de cet ensemble pédagogique. Néanmoins nous invitons chaque futur animateur à s'approprier cet outil au regard de ses propres habitudes.

Il nous semble important que l'animateur prenne le temps de visionner non seulement le film principal mais également les bonus, ainsi que de s'imprégner du contenu des fiches pédagogiques. Cela lui permettra de préparer des questions de relance pour le débat, de savoir si la projection de tel ou tel bonus peut être un plus pour l'avancée des échanges (en fonction de l'intérêt exprimé par le public), et enfin de mieux répondre aux questions plus pointues qui pourront lui être posées.

Avant les projections, il semble important de présenter brièvement l'objectif de l'ensemble pédagogique et les conditions dans lesquelles il a été réalisé. Pour autant, nous invitons les animateurs à projeter le film principal avant tout véritable échange avec la salle, et de donner rapidement la parole à la salle à l'issu du visionnage.

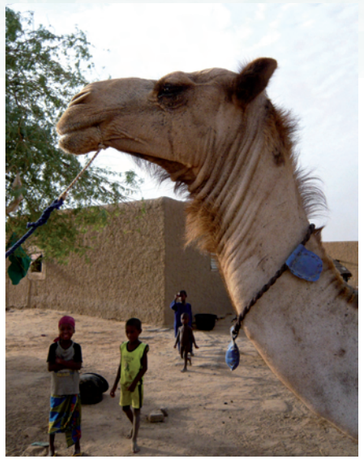
Pour lancer ou relancer les échanges, voici quelques questions / thématiques possibles :

- Qu'est-ce qui vous a le plus interpellé dans le film ? Que retenez-vous ?
- Avez-vous des questions, des doutes, ou des incompréhensions sur le processus du Code Rural nigérien ?
- Quelles similitudes et quelles différences constatez-vous avec la situation de votre pays?
- Quelles sont les modalités de régulations de l'accès aux ressources naturelles qui existent dans votre pays ? Quelles sont leurs limites actuelles ?
- Quelle est la relation actuelle entre le droit positif et le droit coutumier dans votre pays ?
- Qui sont les détenteurs des droits d'accès à la terre et

aux ressources naturelles (usage ou propriété) ?
• Quelles sont les personnes qui détiennent le pouvoir d'attribuer ces droits ?
• Quels sont les types de conflits/difficultés que vous rencontrez autour de cet accès ?
• En quoi le manque de régulation ou la mauvaise régulation de cet accès aux ressources naturelles constitue un frein au développement du milieu rural ?
• Quelles alternatives politiques, juridiques et/ou institutionnelles peuvent être envisagées au regard du film mais aussi de vos connaissances personnelles pour améliorer la situation locale ?
• Quels pourraient être les bénéfices liés à leur mise en place ?
• Quelles pourraient être les étapes à suivre pour leur mise en œuvre ?

Enfin, si certaines personnes apparaissent désireuses d'en savoir plus, il pourrait être utile en fin de débat de leur fournir des copies des fiches thématiques.

PAPER N°1 : INTRODUCTION TO THE EDUCATIONAL PACKAGE AND SOME ADVICE ON HOW TO USE IT



WHY THIS PROJECT?

This work is the result of a collective project initiated by AGTER (Association pour l'Amélioration de la Gouvernance de la Terre, de l'Eau et des Resources Naturelles - Association for the Improvement of Land, Water and Natural Resources Governance), E-Sud Development, AREN (Association pour la Redynamisation de l'Elevage au Niger - Association for the Revitalization of Livestock Breeding in Niger), and the LandNet West African network. The project was initiated within the context of the Projet de renforcement des capacités des réseaux d'organisations agricoles en matière de politiques agricoles, alimentaires et rurales (Paar Network – Capacity building project for agricultural organizations networks, focusing on agriculture, food and rural policies) funded by the French Development Agency. The contractor for this project is the ADEPRINA/ Inter-réseaux Développement rural. Only the authors may be held accountable for the content of this work.
About twenty interviews were carried out to create this set of educational tools. The film was shot in about three weeks in June 2010, just before wintering. It was edited in September, and additional documents were written. The first screenings of the film took place in November in Niger, Burkina Faso and Senegal.

Systems for the management of natural resources currently undergo some redefinitions, and decentralization policies are progressively being implemented in West Africa. In this context, it is crucial to contribute by informing local, national or regional discussions with specific examples, while avoiding preconceived patterns : this

educational package was designed in this perspective. Readers and viewers should find here some useful input to feed their questioning about their own reality.

However, the Nigerien Rural Code example is a deliberate choice. This original process succeeded, through 20 years of participatory approach, in reducing both the number of land conflicts and their violence. It also contributed to improve patterns of governance at the different territorial levels. The Rural Code is now a benchmark for rural development policies in Niger.

FEW WORDS ABOUT THE CONTENT OF THIS EDUCATIONAL PACKAGE

The main film is not meant to present the Rural Code in full details, but provides useful input for discussions about how to implement a policy for the management of natural resources. Viewers can also compare their situation with the specific Nigerien one.

By presenting some of the most frequent categories of land disputes in Niger, as well as the main institutional and technical tools designed to respond to those conflicts, the film provides some practical examples. It presents the work carried out by the different local land commissions. The film deliberately emphasizes the voice of the different stakeholders that participate in this process on a daily basis : farmers, herders, traditional chiefs and local officials are the main characters of the film.

The film does not pretend to discuss the strengths and weaknesses of the Rural Code's system, but invites the audience to question the whole process.

5 bonuses offer a more balanced perspective. They are based on interviews with key stakeholders such as M. Abdoul Karim Mamalo, Permanent Secretary of the Rural Code from 2000 to 2010, and M. Boureïma Dodo, founding member and President of AREN.

To help broader circulation of these videos, Haoussa, Fulfulde, Wolof, dioula , English and French versions are available on the DVD. However, the bonuses are available in French only.

The papers are available in French and English, but in the context of after-screening discussions, moderators are encouraged to discuss their content with the audience in local language.

The thematic papers and the film have been designed as two complementary tools : the papers will help viewers to look further into some of the topics that the film deals with, and provide practical data (facts and figures, diagrams, maps, etc.) about the reality of Niger's Rural Code.

The papers are therefore also meant to foster a more theoretical and critical approach to the reality of the Rural Code. They are a key tool for moderators to lead discussions with the audience and go further into the debate.

ADVICE FOR MODERATORS

Here are a few hints to help prepare the screenings and discussions that will be organized with this educational package. However, we insist that future moderators should appropriate these tools according to their own experience.

We believe it is important that the moderator takes some time to watch not only the main film, but also the bonuses, and to appropriate the content of the thematic papers. This will help him/her to prepare questions for the debate, to decide which bonus could help in the discussions (according to the public's feedback), and to answer more specific questions that could be raised.

Before screenings, it seems important to introduce briefly the objectives of the educational package and the context that led to its production. However, we suggest that moderators show the main film before starting any dialogue with the audience, and then open the debate right away.

To help sparking discussions, here are a few questions that may be raised :

- What caught your attention in the film ? What do you remember?
- Do you have questions, doubts or any lack of understanding about the Nigerien Rural Code and its drafting process?
- Comparing Niger's situation to your country, what would be the similarities and differences that you can see?
- How does your country control access to natural resources? What kind of existing limits and shortcomings can you identify?
- What is currently the relation between positive law and customary law in your country?
- Who holds access rights to land and natural resources (use rights or ownership titles)?
- Who has the authority to grant such rights?
- What kind of conflicts / difficulties do you face in accessing land or natural resources?
- When there's a lack of regulation (or poor regulation) of the access to natural resources, how do you think it can hinder rural development?
- What kind of political, legal or institutional solutions could be designed, based on what you've seen in the film or your personal experience, in order to improve local conditions in your country?
- What kind of benefits could come from the implementation of such solutions?
- What would be the steps to take in order to implement them?

Finally, if some people ask for more information, it could be useful to provide them with copies of the thematic papers at the end of the discussion.

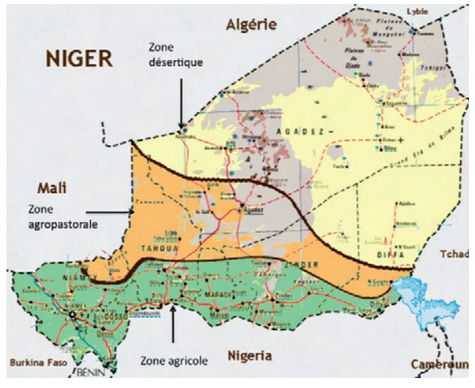
FICHE N°2 :
PRÉSENTATION DU NIGER

PRÉSENTATION GÉNÉRALE : LE NIGER EN CHIFFRES

Une démographie impressionnante
Population totale : 15 878 271 habitants (2010) **Indice de fécondité :** 7,75 enfants par femme (2009) **Taux de croissance démographique :** 3,3% **Taux de la population totale ayant moins de 15 ans :** 49,6% (2009)
Un niveau de développement particulièrement bas
PIB/hab par habitant en dollars US valeur PPA : 700 (2008) **IDH** : 0.340 (182ème et dernier au classement mondial en 2007) **Taux de la population vivant avec moins de 1 / moins de 2 dollars par jour :** 62,1% / 86% **Taux de mortalité infanto-juvénile (<5 ans)** : 253‰ (OMS 2008) **Taux d'analphabétisme h/f (15-24 ans)** : 72,2% / 88,4% **Espérance de vie à la naissance h/f** : 42/43 ans, en recul (OMS 2008) **Taux de population ayant accès à l'eau potable** : 46%
Une économie basée sur l'agriculture et l'exploitation des ressources naturelles
Part du PIB agricole dans le PIB total : 39% **Population active agricole** : 86,9% **Taux de population vivant en milieu rural** : 83,7%

LE NIGER : UN PAYS SAHÉLIEN ESSENTIELLEMENT RURAL

Le Niger est un pays sahélien enclavé d'Afrique occidentale. Il est limité au nord par l'Algérie et la Libye, à l'est par le Tchad, au sud par le Nigeria et le Bénin, et à l'ouest par le Burkina Faso et le Mali. Il recèle de ressources naturelles diverses, essentiellement minières, dont beaucoup demeurent inexploitées. Le pays tire la plupart de ses revenus de l'exportation de l'uranium : de vastes gisements sont exploités dans le nord, à Arlit et à Akouta[1] . Des phosphates sont extraits dans la vallée du Niger, ainsi que du charbon et de l'étain. Le sel fait l'objet d'une exploitation traditionnelle près d'Agadez, à Bilma, et sur les bords du lac Tchad. On trouve également du fer, du cuivre, et on a découvert des traces de pétrole à la frontière libyenne.



Le découpage agro-écologique du Niger

Le Niger reste néanmoins l'un des pays les plus pauvres du monde. Son économie repose essentiellement sur l'agriculture vivrière et sur l'élevage. Près de 84% de la population vit en milieu rural en 2010, et le secteur primaire emploie près de 87% de la population. L'élevage constitue la deuxième source de revenus du pays, après l'exploitation de l'uranium. L'agriculture vient en troisième position.

Superficie nationale : 1 267 000 km²
Zone désertique = 65 %
Zone agropastorale = 20 %
Zone agricole = 15 %

* *(1) Entre autres par la société française Areva.*

L'agriculture se pratique dans la zone Sud, qui correspond à 15% du territoire national, mais regroupe près des trois quarts de la population totale. Dans sa grande majorité, l'agriculture nigérienne se pratique sur de petites exploitations familiales sans recours à la mécanisation, parfois en traction attelée, la plupart du temps manuellement. La taille moyenne des exploitations agricoles est de 5 ha pour environ 12 personnes, dont 6 actifs agricoles. Le mil, le sorgho, le manioc, les haricots et le riz (ce dernier dans les zones de décrue du fleuve) sont destinés à la consommation locale. Les rendements moyens sont de 411 Kg/ha pour le mil et de 290 Kg/ha pour le sorgho en 2009. Sur les quelques 2,7 millions d'hectares de terres arables, seuls 40 000 sont irrigués, ce qui limite de fait les cultures de contre-saison et impose la dépendance à la pluviométrie. L'agriculture de rente (arachide, coton) est spécifique à la région méridionale, plus arrosée. Les arachides, qui connaissent un rendement de 431 kg/ha, sont la principale culture d'exportation.

L'élevage, qui se pratique dans les parties arides et semi-arides, s'étend sur toute la zone nord du pays. En 2006, le cheptel comptait 2,4 millions de bovins, 4,9 millions d'ovins, 7,7 millions de caprins, 439 000 camélidés et 106 000 chevaux, mais il peut varier fortement d'une année à l'autre en fonction des conditions climatiques. Environ 75% du bétail est élevé selon un mode nomade et transhumant, caractérisé par une forte mobilité des hommes et des troupeaux, y compris transfrontalière. Les éleveurs sont guidés par la recherche d'eau et de pâturages naturels, qui constituent l'essentiel de l'alimentation du cheptel. Ce sont donc les pluies qui déterminent les déplacements et les stations, à petite comme à grande échelle.

DE GRANDS DÉFIS À RELEVER POUR L'AVENIR

Le système politique nigérien s'est révélé particulièrement instable depuis 50 ans, pour des raisons à la fois historiques et économiques. Comme les autres pays de la sous-région, le Niger a subi les conséquences d'un processus de décolonisation rapide, complexe et déstructurant qui, malgré son apparence pacifique, a maintenu les anciennes colonies dans une situation de dépendance vis à vis des anciens colons et des institutions internationales[2] . Le système politique hérité de la colonisation, sans adaptation aux situations locales, s'est révélé incapable d'assurer la stabilité des États nouvellement indépendants, de faire respecter les droits fondamentaux des populations et d'œuvrer pour un développement harmonieux des États et des sociétés.

BRÈVE HISTOIRE POLITIQUE DU NIGER

Après 38 ans de colonisation française, le Niger devient indépendant en 1960. Le premier président, Hamani Diori, est élu par l'Assemblée nationale et reste au pouvoir jusqu'au coup d'état militaire de 1974. Le Niger est alors gouverné par le Conseil Militaire Suprême, dirigé par Seyni Kountché. Son action politique est centrée autour du redressement économique suite à la sécheresse et à la crise alimentaire de 1973 ainsi qu'à la poursuite de la coopération avec la France, notamment en matière d'exploitation de l'uranium.

A sa mort en 1987, le pays entame une période de transition. Une nouvelle constitution, votée en 1989, ramène les civils au pouvoir mais dans le cadre d'un parti unique, le Mouvement National pour la Société de Développement (MNSD). Suite à une forte instabilité politique, l'armée reprend toutefois le pouvoir en 1996. En 1997/98 les cours de l'uranium chutent, provoquant une grave crise économique et politique qui aboutira à l'assassinat du président en 1999. Son successeur est nommé chef de l'État par un Conseil de Réconciliation Nationale composé uniquement de militaires. L'armée promet de rendre le pouvoir aux civils et prévoit d'organiser un référendum constitutionnel et des élections libres mais interdit les partis politiques.

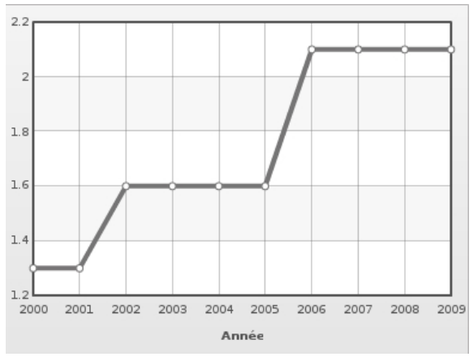
En Novembre 1999, Mamadou Tandja, ex-militaire et leader du MNSD, est élu à la tête du pays pour un mandat de 5 ans. Sa politique est essentiellement basée sur le « programme spécial du Président de la République », qui a pour principal objectif l'autosuffisance alimentaire du pays. Fortement contesté après avoir tenté de modifier la constitution pour conserver le pouvoir suite à ses deux mandats consécutifs, il est renversé par un nouveau coup d'État en Février 2010. Les putschistes installent un « Conseil Suprême pour la Restauration de la Démocratie » (CSRD) et suspendent la Constitution de la sixième République. La junte promet d'assainir le système politique nigérien, de lutter contre la corruption, de mettre en place les conditions nécessaires au développement durable et à la bonne gouvernance du pays, ainsi que d'organiser des élections avant Février 2011 pour remettre le pouvoir aux civils. Elle se rend elle-même inéligible pour ces prochaines élections.

----

* *(2) Le gouvernement nigérien dépend largement de l'aide bilatérale et internationale pour ses dépenses de fonctionnement et les investissements publics. Il bénéficie de prêts importants de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International, notamment au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance, ainsi que de l'initiative en faveur des pays pauvres lourdement endettés.*

L'endettement du Niger et des autres pays de la sous régions, ajouté à la corruption généralisée et aux maigres retombées de l'exploitation des ressources (le plus souvent gérée par des entreprises du Nord) ont précipité ces pays dans la dépendance à l'aide internationale.

Au Niger, la dette publique atteint près de 18% du PIB en 2009 et la dette extérieure s'élève à plus 2 milliards de dollars US. Le service de la dette atteint 10% des biens et des services du pays en 2007 et représente près de 30% des dépenses de l'État[3]. Parallèlement, l'Aide Publique au Développement atteint 542 millions de dollars en 2007, soit 13% du revenu national brut nigérien.



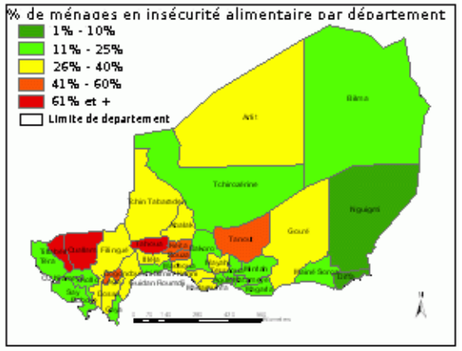
Niger - Dette extérieure (en milliards de dollars US)
Source : Indexmundi

Aux premiers rangs des grands défis qui se posent aujourd'hui au Niger figurent donc, bien sûr, la construction d'un véritable système démocratique adapté aux enjeux et aux difficultés du pays, la construction d'une plus forte indépendance financière, mais aussi la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire chroniques.

Malgré l'importance des activités agropastorales, 32% de la population nigérienne vit aujourd'hui en situation d'insécurité alimentaire, dont la moitié fait face à un insécurité alimentaire sévère[4] . Ce sont les ménages qui pratiquent l'agriculture vivrière ou le petit élevage qui, paradoxalement, sont les plus touchés. La production céréalière nette par personne atteint 160 kg par an, contre un besoin de 250 kg, soit un déficit annuel net de 36% des besoins céréaliers globaux. Cette production est qui plus est très dépendante du climat, et donc fluctuante. La forte croissance démographique (3,3% par an, l'un des taux de croissance les plus élevés du monde) exacerbe les conflits fonciers et le risque d'insécurité alimentaire pour une grande partie de la population. La réduction des surfaces agricoles utiles par habitant et, en conséquence, l'abandon de la jachère, entrainent une dégradation des sols et une baisse des rendements agricoles, ainsi qu'une lente avancée du front agricole sur les zones réservées à l'élevage, ce qui multiplie les conflits entre éleveurs et agriculteurs, mais aussi entre agriculteurs et entre éleveurs eux-mêmes. De plus, les crises écologiques successives, et notamment les grandes sécheresses de 1973/1974, 1984/1985 et 2004/2005 ont rajouté une pression supplémentaire sur les terres et les ressources naturelles. En outre, la sécheresse influence le déplacement des troupeaux qui, à la recherche d'eau et de pâturage, ont tendance à redescendre de plus en plus tôt vers le Sud, provoquant des dégâts dans les champs avant les récoltes, et aggravant encore les tensions dans le monde rural.

Dans ce contexte, et à défaut de pouvoir réellement influencer l'évolution démographique, l'une des principales urgences pour sortir de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire au Niger consiste donc à favoriser une politique de développement rural et agricole concertée, ainsi qu'à sécuriser les droits des petits agriculteurs et des pasteurs sur les terres et les ressources naturelles.

C'est ce constat qui a dicté la nécessité d'établir le Code Rural du Niger, objet de ce dossier pédagogique.



Niger - Taux d'insécurité alimentaire en 2008
Source : USAID

* *(3) Chiffres du CDATM (Comité pour l'Annulation de la Dette du Tiers-Monde).*
* *(4) Chiffres tirés d'une enquête conjointe de l'OMS et de l'USAID.*

PAPER N°2 :
AN INTRODUCTION TO NIGER

GENERAL INTRODUCTION : NIGER'S FACTS AND FIGURES

Striking Demographics

Total population : 15 878 271 inhabitants (2010)
Total fertility rate : 7,75 children per women (2009)
Population growth rate : 3,3%
Population under age 15 : 49,6% (2009)

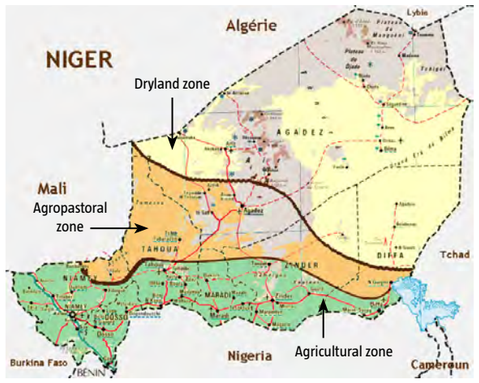
Severe Underdevelopment

GDP per inhabitant in US dollars PPP value : 700 (2008)
HDI : 0.340 (182th and ranking last in the world chart in 2007)
Population living with less than 1/ less than 2 dollars a day : 62,1% / 86%
Child and infant mortality rate (<5 years old) : 253‰ (WHO 2008)
Illiteracy rate m/f (15-24 years old) : 72,2% / 88,4%
Life expectancy at birth m/f : 42/43 years old, decreasing (WHO 2008)
Access to drinking water : 46% of the population

An Economy Based on Agriculture and the Exploitation of Natural Resources

Share of agriculture in total GDP: 39%
Agricultural labor force : 86,9%
Population living in rural areas : 83,7%

NIGER : A PRIMARILY RURAL SAHELIAN COUNTRY



Agro-ecological repartition in Niger

Niger is a landlocked West African Sahelian country. It is bordered by Algeria and Libya in the north, Chad in the east, Nigeria and Benin in the south and Burkina Faso and Mali in the west. It possesses various natural resources, mostly mining deposits, most of which remain untapped. The country draws most of its income from uranium exports and the exploitation of large deposits located in the north, in Arlit and Akouta[1] . Phosphates are also being extracted from the Niger valley, as well as coal and tin. Traditional salt industries operate near Agadez and Bilma, and on the banks of lake Chad. There is also iron and copper deposits, and oil has been discovered at the Libyan border.

Niger nevertheless remains one of the poorest country in the world. Its economy is based mostly on food-producing agriculture and animal husbandry. Nearly 84% of the population lives in rural areas in 2010, and the primary sector hires almost 87% of the population. Livestock production is the second most important source of income for the country, with uranium production as the first one. Agriculture comes third.

National area : 1 267 000 km²
Dryland zone = 65 %
Agropastoral zone = 20 %
Agricultural zone = 15 %

* *(1) One of the mining companies being French owned corporation Areva.*

Agriculture prevails in the southern area, a region that represents about 15% of the national territory but concentrates nearly three quarters of the population. Nigerien agriculture mostly rests upon small-scale family-owned farms. Work in the fields is not mechanized, and uses sometimes animal traction (but most of the time it is performed by hand). On an average-size farm -5 ha- about 12 persons dwell while 6 are considered labour force. Millet, sorghum, manioc, cowpeas and rice (in the flood-recession areas of the river) are produced for local consumption. The average output reached 411 Kg/ha for millet and 290 Kg/ha for sorghum in 2009. Out of about 2.7 millions hectares of land fit for cultivation, only 40 000 are irrigated, which limits de facto off-season crops and induces strong rainfall dependency. Cash crops (groundnuts and cotton) are specific to the southern area that enjoys higher rainfall. Groundnuts are the main export crops with an output of 431 kg/ha.

Animal husbandry is practised in dry and semi-dry areas and covers the whole northern part of the country. In 2006, livestock amounted to 2.4 million cattle units, 4.9 million ovines, 7,7 millions caprines, 439 000 camels and 106 000 horses. However these figures can vary a lot from a year to another, depending on climate conditions. About 75% of livestock breeding activities can be described as nomadic and transhumant, with a high level of mobility for men and cattle, including cross-border flows. Herders are driven by their search for the water and natural pastureland that constitute most of the livestock's diet. Rainfalls therefore determine moves and stops, whether at a smaller or larger scale.

GREAT CHALLENGES FOR THE FUTURE

The Nigerien political system has been particularly unstable for the past 50 years, both because of historical and political reasons. Like other countries of the sub-region, Niger suffered from the consequences of a fast-moving, complex and disruptive decolonization process. While this process was peaceful in appearance, the former colonies remained highly dependant on their ex-colonizers and international institutions[2] . The political system inherited from the colonial era - no efforts were made to adapt it to local conditions - has failed to provide stability for the newly independent States, to enforce the populations' fundamental rights, and to foster appropriate development for States and societies.

A BRIEF POLITICAL HISTORY OF NIGER

After 38 years of French colonization, Niger became independent in 1960. The first President, Hamani Diori, was elected by the National Assembly and remained in charge until the 1974 military coup. Niger was thereafter ruled by the Supreme Military Council with Seyni Kountché as a leader. Kountché's political activities focused on economic recovery following the 1973 drought and subsequent food crisis, and on maintaining cooperation policies with France, especially for uranium mining.

When Kountché died in 1987, the country entered a transition period. A new Constitution was passed in 1989 and brought civilians back in charge, although in the context of a unique party system : the National Movement for the Development Society (Mouvement National pour la Société de Développement - MNSD). Following strong political restlessness, the army took over again in 1996. In 1997/98 uranium prices dropped, leading to an important economic and political crisis that brought about the assassination of the President in 1999. His successor was appointed head of state by a National Reconciliation Council (Conseil de Réconciliation Nationale) comprising only members of the forces. The army vowed to hand the power back to civilians, and planned a constitutional referendum and free elections, but it banned political parties.

In November 1999, Mamadou Tandja, ex-member of the army and leader of the MNSD, was elected head of state for a 5 years term. His action was mostly focused on the "President of the Republic's special program" (Programme spécial du Président de la République) with food self-sufficiency for the country as the main goal. He faced loud protests when he tried to change the Constitution in order to stay in charge after completing two terms in office, and was toppled by a new coup in February 2010. Those involved in the putsch created a "Supreme Council for the Restoration of Democracy" (Conseil Suprême pour la Restauration de la Démocratie - CSRD) and suspended the Constitution of the sixth Republic. The junta claims it will clean up the Nigerien political system, tackle corruption issues, create adequate conditions for sustainable development and better governance, and organize elections before February 2011 to bring civilians back in charge. The junta made itself ineligible for these upcoming elections.

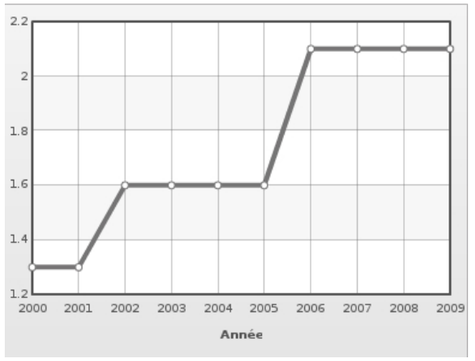
---

* *(2) The Nigerien government depends largely on bilateral and international aid to sustain its operating expenditure and public investments. It benefits from considerable loans from the World Bank and the International Monetary Fund, in particular through the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) and the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative.*

Like for other countries of the sub-region, Niger's debt, added up to widespread corruption and poor outcomes from the exploitation of resources (most of the time administered by foreign companies from the North) have kept the country highly dependent on international aid.

Niger's national debt represented nearly 18% of the GDP in 2009 and its foreign debt more than 2 billion US dollars. The debt service reached 10% of the country's goods and services in 2007 and accounted for about 30% of the State's total expenditure[3] . Meanwhile, Official Development Assistance amounted to 542 million dollars in 2007, about 13% of the Nigerien gross national income.

The greatest challenges that Niger faces now are obvious : to build a truly democratic system adapted to the country's specificities and difficulties, to achieve financial independence, but also to tackle poverty and end chronic food insecurity.

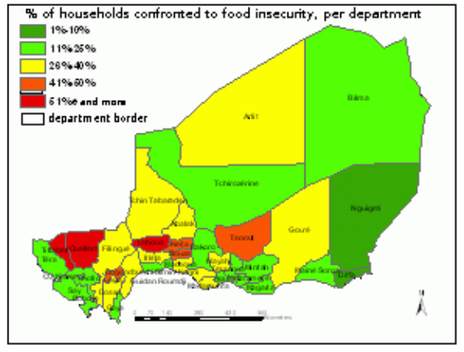


Niger – Foreign Debt (in billions of US dollars)
Source : Indexmundi

Despite extensive agropastoral activities, 32% of Nigeriens have no access to food security in 2010, half of them facing conditions of severe food insecurity[4]. Paradoxically, the most vulnerable households are those engaged in food-producing agriculture or small-scale livestock production. The net cereal production per person reaches about 160kgs per year, while requirements amount to 250kgs : there is a 36% net gap to cover the country's global needs. Moreover production yields vary a lot and depend on climate conditions. The soaring population growth rate -3,3% per year, one of the highest in the world- exacerbates land disputes, with a terrible impact on food security for most of the population. Shrinking farmland and the subsequent end of bush-fallow rotation systems lead to soil-surface degradation and lower agricultural outputs, as well as a gradual encroachment of farmland over pastureland, and even more disputes between herders and farmers, but also farmers and other farmers, herders and other herders. Moreover, successive ecological crisis and especially the terrible droughts of 1973/1974, 1984/1985 and 2004/2005 created new pressures on land and natural resources. Droughts have an impact on cattle movements, and flocks tend to push south for water and pastureland, causing damage to crops before harvests, and once more heightening tensions within the rural world.

In this context, and in the absence of a real capacity to change the demographics, one of the most urgent step to take in order to tackle poverty and food insecurity in Niger consists in promoting a concerted rural and agricultural development policy, as well as securing the rights of small farmers and herders on land and natural resources.

This context explains how crucial the development of a Nigerien Rural Code was, and we provide here some educational material to document the issue.



Niger – Food insecurity rate in 2008
Source : USAID

* *(3) Source for figures : Committee for the Abolition of the Third-World Debt (CDATM – Comité pour l'Annulation de la Dette du Tiers-Monde).*
* *(4) Source for figures : joint survey carried out by WHO and USAID.*

FICHE N°3 : LE CODE RURAL : DÉFINITION, HISTOIRE ET OBJECTIFS

Les questions foncières, agropastorales et alimentaires constituent des enjeux majeurs pour le Niger. Afin de répondre aux défis de la gestion des terres et des ressources naturelles, de lutter contre l'insécurité alimentaire et la dégradation de l'environnement, le Niger a mis en place un outil original et novateur : la Code Rural. Qu'est-ce que le Code Rural ? Pourquoi et comment a-t-il été élaboré ? Quels sont ses objectifs ?

ORIGINES ET PROCESSUS DE CONSTRUCTION DU CODE RURAL

Pendant la période coloniale, aucune politique de gestion des ressources naturelles n'a été mise en place. Les politiques de développement du secteur rural étaient avant tout basées sur les cultures de rente comme le coton ou l'arachide. Les chefferies traditionnelles étaient propriétaires de la terre et attribuaient des droits d'usage aux populations locales. L'indépendance n'a pas tout de suite changé la donne et le Niger a continué à favoriser les productions ayant une perspective d'exportation.

Toutefois, les premiers gouvernements indépendants ont très vite affirmé la volonté politique de remettre en cause la toute puissance des chefferies traditionnelles sur la gestion foncière et de favoriser un accès plus juste à la terre pour les populations locales. Quelques dispositions législatives et réglementaires ont aussi été prises pour sécuriser les droits des populations rurales agricoles, notamment la loi de mai 1961 qui fixe la limite Nord des cultures, définit la zone pastorale et interdit la pratique de l'agriculture pluviale au-dessus de l'isohyète 350 mm.

C'est dans les années 1980 qu'une réflexion sur la question foncière à proprement parler s'est engagée au Niger. Plusieurs séminaires nationaux - auxquels ont participé les autorités politiques et administratives, les services techniques de l'État et leurs représentants locaux, les autorités coutumières et des représentants des différentes catégories d'exploitants ruraux - ont permis d'identifier un ensemble de défis relatifs à la gestion des terres et des ressources naturelles dans le pays : raréfaction et dégradation des superficies cultivables, diminution des espaces pastoraux (grignotés au Sud par l'agriculture, et au Nord par le désert), insécurité foncière et risques de conflits fonciers généralisés.

	Liste des débats préliminaires à l'élaboration du Code Rural
1982	Séminaire national sur les stratégies d'intervention en milieu rural - Zinder
1984	Débat national sur la lutte contre la désertification - Maradi
1985	Débat national sur l'élevage - Tahoua
1986	Atelier national de synthèse sur la gestion des ressources naturelles - Niamey
1986	Création d'un comité ad hoc chargé de réfléchir à l'élaboration d'un Code Rural
1989	Transformation du comité ad hoc en Comité National du Code Rural
1990	Séminaire national de mise en commun des réflexions des comités ad hoc régionaux
1991	Conférence nationale souveraine menée sous le premier gouvernement de transition démocratique

ENVIE D'EN SAVOIR PLUS ?

Reportez-vous au film « Du conflit à la concertation : l'expérience du Code Rural au Niger »

Pour approfondir le sujet du processus de construction du Code Rural, vous pouvez notamment regarder « Le contexte d'élaboration du Code Rural», le premier bonus du film. On y découvre entre autres certaines des difficultés rencontrées pour faire participe r la société civile à l'élaboration du Code Rural. On y explique également en quoi le caractère inclusif et permanent du processus lui permet, aujourd'hui encore, de se nourrir des critiques qui lui sont faites.

Suite à ces séminaires, un comité interministériel a été chargé de poser les principes d'une politique foncière ambitieuse, destinée à prévenir les risques de dégradation de l'environnement et l'exacerbation de conflits liés à l'accès aux ressources naturelles. Un Comité National du Code Rural a été mis en place en 1989. Il a proposé une ordonnance cadre portant les principes d'orientation du Code Rural. Cette ordonnance, adoptée en Mars 1993, pose les bases de la politique foncière rurale nigérienne.

Les objectifs définis par l'article 1 de l'ordonnance portant les principes d'orientation du Code Rural sont formulés comme suit : « fixer le cadre juridique des activités agricoles, sylvicoles et pastorales dans la perspective de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la promotion humaine » et « assurer la sécurité des opérateurs ruraux par la reconnaissance de leurs droits et favoriser le développement par une organisation rationnelle du monde rural ».

LES QUATRE GRANDS OBJECTIFS DU CODE RURAL

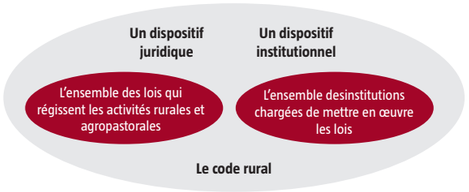
1. La sécurisation foncière des acteurs ruraux.
2. L'organisation du monde rural.
3. La promotion d'une gestion durable des ressources naturelles.
4. L'aménagement du territoire.

LES TROIS MISSIONS DU CODE RURAL

1. Définir et enregistrer les différents droits existants sur les terres et les ressources naturelles.
2. Enregistrer les transactions foncières et les transferts de droits.
3. Arbitrer les conflits liés à la gouvernance de la terre et des ressources naturelles.

L'ordonnance cadre de 1993 définit les principes fondamentaux régissant chacune des activités rurales et agropastorales, mais laisse le soin à des textes complémentaires de rendre ces principes opérationnels.

En réalité, ce qu'on appelle le Code Rural est donc un ensemble de textes juridiques composé de l'ordonnance cadre de 1993 et d'une série de textes sectoriels relatifs à toutes les composantes du milieu rural (ressources naturelles, activités, territoires, sociétés, etc.). Le terme « Code Rural » renvoie aussi à l'ensemble des institutions qui sont chargées de mettre en œuvre les lois et les normes établies. (pour plus de détails sur le dispositif juridique et institutionnel du Code Rural, voir la fiche n°4)



LE CODE RURAL : UN OUTIL ORIGINAL ET NOVATEUR DE GESTION DU FONCIER ET DES RESSOURCES NATURELLES

Le Code Rural constitue un outil de régulation du foncier et des ressources naturelles extrêmement original pour plusieurs raisons. D'abord, il se présente comme le résultat de larges processus de concertation qui ont permis aux populations nigériennes d'exprimer, du niveau du village au niveau national, leurs préoccupations en matière de gestion du foncier et des ressources naturelles. Il se définit comme un processus pragmatique, itératif et multi-niveaux, qui ne peut se concevoir et se consolider que sur le long terme.

D'autre part, l'originalité du Code Rural est qu'il s'insère pleinement dans les stratégies politiques globales du pays. La politique foncière et agricole n'est pas cloisonnée, mais bien intégrée aux politiques économiques de développement qu'essaie de promouvoir le Niger. Ainsi, les principes directeurs d'une Politique de Développement Rural pour le Niger, adoptés en 1992, proposent 5 axes stratégiques qui mettent en valeur les objectifs annoncés du Code Rural : gestion intégrée des ressources naturelles, organisation du monde rural, sécurité alimentaire, intensification et diversification des productions, financement du monde rural. De même, le Programme de Relance Économique de 1997 affirme que le secteur rural doit servir de moteur à l'économie nationale et fait directement référence aux principes d'orientation du Code Rural. Enfin, la loi cadre sur la gestion de l'environnement de 1998 insiste sur l'importance de la sécurisation foncière et de l'aménagement du territoire.

Mais le Code Rural possède aussi une dimension sociale et culturelle essentielle qui constitue une autre de ses grandes particularités. Il affirme que la terre n'est pas une ressource comme les autres, et qu'elle doit être considérée comme un patrimoine commun à la nation. Parallèlement, même s'il promeut une approche ouverte et participative incluant notamment les femmes, les jeunes et les minorités, le Code Rural ne s'oppose pas frontalement au droit coutumier, qui reste encore très présent au Niger. Au contraire, les chefferies traditionnelles sont intégrées au processus de mise en place du Code Rural, et le droit positif ambitionne de mettre en avant les aspects positifs du droit coutumier tout en essayant de contrebalancer sa toute-puissance traditionnelle.

Champs de mil en zone agricole

PAPER N°3 : THE RURAL CODE : DEFINITION, HISTORY AND OBJECTIVES

Land tenure, agropastoralism and food security are central issues for Niger. In order to effectively manage land and natural resources, and to tackle food insecurity and environmental degradation, Niger introduced an original and groundbreaking instrument : the Rural Code. What is the Rural Code ? Why and how was it developed ? What are its objectives ?

CREATION AND DEVELOPMENT OF THE RURAL CODE

During the colonial era, there was no policy for the management of natural resources. Development strategies for the rural sector focused mostly on cash crops such as cotton and groundnuts. Traditional chefferies owned the land and distributed use rights among the local population. Independence didn't radically change this state of things : Niger kept favoring crops that brought export opportunities.

However, the first independent governments soon declared a political will to question the supremacy of traditional chefferies over land tenure management, and to promote fair access to land for local populations. Rules and regulations were passed in order to secure the rights of rural farmers, among which the May 1961 law that sets a northern limit for cultivation, defines the pastoral zone, and forbids the practice of rain-fed agriculture north of the 350 mm isohyet.

In the 1980s, Niger initiated discussions about land tenure issues. Several national-level conferences were organized, involving political and administrative authorities, the State's technical services and their local representatives, customary leaders, and representatives of different categories of farmers. These meetings led to the identification of some key issues for the management of land and natural resources : the rarefaction and degradation of farmable lands, the reduction of pastoral areas (while farmland extends in the south and dryland in the north), land tenure insecurity and a risk of widespread land disputes.

	Preliminary debates for drafting the Rural Code
1982	National conference on intervention strategies in rural areas (Séminaire national sur les stratégies d'intervention en milieu rural) - Zinder
1984	National debate on stopping desertification - Maradi
1985	National debate on livestock breeding - Tahoua
1986	National pooling workshop on the management of natural resources - Niamey
1986	Creation of an ad hoc committee in charge of drafting a rural code
1989	The ad hoc committee becomes the National Rural Code Committee
1990	National conference on pooling the work of regional ad hoc committees
1991	Sovereign national conference organized by the first democratic transition government

WANT TO LEARN MORE ?

Watch the film "From conflict to consultation: The Rural Code experiment in Niger"

To learn more about the Rural Code's drafting process, watch the first bonus "Drafting the Rural Code : elements of context". It explains why it was difficult to develop the participation of the civil society in the drafting process. It also shows how the inclusive and on-going aspect of the process means it can permanently draw lessons from criticism, and adapt.

Following these conferences, a cross-departmental committee was appointed to draft the basic principles for an ambitious land policy that would curb environmental degradation and conflicts about access to natural resources. A National Rural Code Committee (Comité National du Code Rural) was established in 1989. It promoted a framework ordinance (ordonnance cadre) that defined the guiding principles of the Rural Code. This ordinance was passed in March 1993 and laid the foundations for a Nigerien land policy for the rural world.

The first article of the ordinance (Ordonnance portant les principes d'orientation du Code Rural) sets the following objectives: "to define a legal framework for agricultural, forestry and pastoral activities, in the perspective of land management and planning, of environmental protection and human advancement" and "to protect rural actors by recognizing their rights, and to promote development through a rational organization of the rural world".

FOUR KEY OBJECTIVES FOR THE RURAL CODE

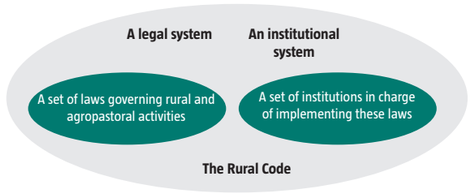
1. Providing land tenure security for rural stakeholders.
2 . Organizing the rural world.
3. Promoting sustainable management of natural resources. .
4. Land-use management and planning.

THREE MISSIONS FOR THE RURAL CODE

1. To define and register all existing rights over land and natural resources.
2. To register land transactions and rights transfers.
3. To act as a mediator in disputes over land and natural resources governance.

The 1993 ordinance defines the fundamental principles that govern each rural and agropastoral activity. A whole set of legislation complements it, acting as an operational arm to these principles.

What is now called the Rural Code is actually a corpus of legal texts : the 1993 ordinance (ordonnance cadre), complemented with specific legislation for each aspect of the rural world (natural resources, activities, land, societies, etc.) The term « Rural Code » also refers to the institutions that are in charge of implementing all established laws and standards. (for more details about the legal and institutional instruments that make up the Rural Code, see paper #4).



THE RURAL CODE : AN ORIGINAL AND GROUNDBREAKING INSTRUMENT FOR THE MANAGEMENT OF LAND AND NATURAL RESOURCES

Several reasons make the Rural Code a fairly unique instrument for land tenure regulation and natural resources management. First, it results from a comprehensive consultation process carried out at both village and national level, through which Nigerien people were able to speak up and voice their concerns about land tenure and the management of natural resources. The Rural Code was designed as a practical, iterative and multi-level process, and is meant to be developed and strengthened in the long term.

Moreover, a specificity of the Rural Code is its inclusion in the country's global political strategies. Land and agricultural policies are not separated, but fully incorporated into Niger's economic development policies. For instance, the guiding principles of Niger's 1992 Rural Development Strategy (RDS) promote 5 strategic lines that emphasize the Rural Code's objectives : integrated natural resources management, organization of the rural world, food security, production escalation and diversification, funding for the rural world. The same way, the 1997 economic recovery program (Programme de Relance Économique) declares the rural sector a driving force for the national economy, and refers directly to the Rural Code's guiding principles. Finally, the 1998 law on environmental management outlines the importance of land tenure security and land planning.

But there is also a social and cultural dimension to the Rural Code, another important specificity. It claims that land is a unique resource, and that it should be considered a national collective heritage. However, while promoting an open and participatory approach that includes women, youth and minorities, the Rural Code does not frankly challenge customary law, still very influential in Niger : on the contrary, traditional chefferies have an important role in the implementation process of the Rural Code. In this process, positive law intends to emphasize positive aspects of customary law while counterbalancing its traditional supremacy.

Millet fields in the farming zone

FICHE N°4 : LE CODE RURAL : DISPOSITIFS JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

Le Code Rural est l'élément central de la politique nationale nigérienne en matière de foncier rural et de gestion des ressources naturelles. Il s'articule autour d'un dispositif juridique (l'ensemble des textes réglementaires relatifs à la gestion du foncier et des ressources naturelles) et d'un dispositif institutionnel (l'ensemble des institutions qui mettent en œuvre et contrôlent le respect des règles établies). Ces deux dispositifs s'appliquent à différentes échelles, du local au national.

LE DISPOSITIF JURIDIQUE

Le Code Rural est un ensemble de textes composé de l'ordonnance cadre de 1993 portant ses principes d'orientation et d'une série de textes juridiques sectoriels (voir schéma ci-contre).

Ces textes juridiques sectoriels ont été élaborés petit à petit, entre 1993 et aujourd'hui, et se sont ajoutés à la structure globale. Le processus n'est d'ailleurs pas terminé : d'autres textes juridiques sont en discussion et viendront s'ajouter aux textes déjà existants pour continuer à alimenter, à améliorer et à consolider le Code Rural. L'élaboration du Code Rural constitue donc un processus continu.

Pour atteindre les objectifs fixés par le Code Rural (voir fiche n°3), les textes législatifs défendent un certain nombre de principes et établissent des normes régissant la gestion des différentes ressources rurales et agricoles.

Le dispositif juridique du Code Rural du Niger
Source : Secrétariat Permanent du Code Rural

Type de ressources	Principes d'orientation et normes établies
Ressources naturelles en général	1. Les ressources naturelles rurales font partie du patrimoine commun de la nation. Tous les nigériens peuvent y accéder sans discrimination. 2. Les droits qui s'exercent sur les ressources naturelles bénéficient d'une égale protection, qu'ils émanent du droit positif ou du droit coutumier. 3. Toute personne qui exerce une activité rurale doit contribuer à la mise en valeur du patrimoine naturel. Cette mise en valeur implique une gestion rationnelle des ressources (protection et optimisation). 4. L'organisation de l'espace rural et de ses ressources est déterminée par les autorités compétentes en concertation avec les populations concernées.
Foncier rural agricole	1. La zone agricole est la partie de territoire national située au Sud de la limite des cultures définie par la loi de 1961. Elle est soumise au régime de la propriété privée. 2. La propriété foncière s'acquiert par la coutume ou par les moyens du droit positif. Les terres sur lesquelles aucun droit de propriété ne peut être établi sont considérées comme vacantes et appartiennent à l'État ou aux collectivités décentralisées. 3. Les chemins, pistes de transhumance et couloirs de passage, ainsi que les enclaves pastorales font partie du domaine de l'État, et les éleveurs qui exercent leurs activités en zone agricole ont le droit d'y accéder librement. 4. Après la date de l'ouverture des champs, fixée chaque année par le gouverneur en fonction des dates de récolte des différentes cultures pluviales, le bétail peut paitre librement en zone agricole. 5. Le propriétaire du foncier agricole bénéficie de la maîtrise exclusive de son bien, qu'il exerce dans le cadre des lois et des règlements en vigueur (notamment ceux portant sur la mise en valeur de l'espace rural et la protection de l'environnement).
Pastoral	1. La zone pastorale est la partie de territoire national située au Nord de la limite des cultures définie par la loi de 1961. Elle fait partie du domaine de l'État. 2. Les pasteurs (propriétaires ou gardiens du bétail) ont le droit d'accéder librement aux ressources naturelles de la zone pastorale. Ils ont le droit d'usage commun de cet espace. 3. Les pasteurs n'ont pas le droit d'établir des champs en zone pastorale, sauf pour les cultures de subsistance. Ces cultures doivent être pratiquées de façon itinérante pour éviter toute velléité d'appropriation future. Aucun dédommagement n'est possible en cas de dégâts causés par les animaux dans ces champs. 4. Les pasteurs peuvent se voir reconnaître un droit d'usage prioritaire sur les ressources naturelles situées sur leur « terroir d'attache » (1) .
Eau	1. L'eau est une ressource stratégique appartenant au domaine de l'État. Font donc partie du domaine public : les cours d'eau, les lacs, les étangs, les sources, les nappes d'eau souterraines, etc. Les eaux pluviales ou les mares nées d'eaux pluviales sur un domaine privé n'appartiennent pas à l'État. 2. Toute personne a le droit d'utiliser et de disposer des eaux relevant du domaine public. 3. L'accès à un puits public aménagé par l'État ou les collectivités territoriales est libre pour tous. Dans le cas d'un puits dit « privé », l'usage de l'eau revient en priorité à celui qui a foncé le puits mais reste non exclusif. 4. Aucun puits ne peut être foncé sur le territoire national et aucun aménagement hydraulique ne peut être réalisé, que ce soit en zone agricole ou en zone pastorale, sans l'autorisation des autorités compétentes. **ENVIE D'EN SAVOIR PLUS ?** ***Reportez-vous au film « Du conflit à la concertation : l'expérience du Code Rural au Niger »*** **Pour en savoir plus sur l'accès aux points d'eau en zone pastorale et les modalités de fonçage d'un puits, nous vous invitons à regarder le bonus n°3, « Les points d'eau, un enjeu fondamental en zone pastorale ».**
Forêts	1. Sont considérés comme forêts tous les espaces comportant des formations végétales composées d'arbres, d'arbustes et d'autres végétaux non agricoles. 2. Dans les forêts classées, les droits coutumiers comprennent : le ramassage du bois mort, le prélèvement du bois nécessaire à la fabrication d'outils agricoles, la récolte des fruits et des plantes médicinales ou alimentaires. Le pâturage ou le passage des animaux y est réglementé. 3. Toutes les forêts non classées sont dites « forêts protégées ». Les droits d'usage coutumiers comprennent : la culture, le pâturage et la cueillette des produits forestiers.
Halieutiques	1. L'exercice de la chasse, qu'elle soit coutumière ou commerciale, nécessite l'obtention d'un permis de chasse. 2. La pêche est aussi une activité réglementée : il faut être titulaire d'un permis de pêche ou d'un droit d'usage coutumier pour pouvoir pêcher.

* *(1) Le terroir d'attache est défini comme l'unité territoriale déterminée et reconnue par les coutumes et/ou les textes en vigueur sur laquelle les pasteurs vivent habituellement pendant la majeure partie de l'année. C'est le territoire auquel ils restent attachés lorsqu'ils se déplacent (transhumances, migrations, etc.)*

LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL

Les institutions qui mettent en œuvre le Code Rural et assurent le respect des normes établies dans ses textes s'établissent à toutes les échelles, du village au national. Chaque institution a des compétences et des prérogatives bien définies, et fait partie d'un système global fondé sur le principe de subsidiarité.

EXTRAIT D'UN ENTRETIEN AVEC M. ABDOUL KARIM MAMALO, SECRÉTAIRE PERMANENT NATIONAL DU CODE RURAL DE 2000 À 2010

« Les Cofob font essentiellement un travail de proximité : le contrôle des couloirs de passage, le contrôle d'accès aux points d'eau… et la délivrance des attestations foncières, notamment donations de terrain, vente de terrains, héritage de terrains, locations de terrain ou gage coutumier du terrain. C'est un travail qui ne peut être fait que par les commissions foncières de base. Les cofocom elles, interviennent dans l'identification des couloirs de passage, l'identification des points d'eau, l'identification des forets, le système de matérialisation et l'inscription de ces ressources là au dossier rural. Donc toute mission qui ne pourrait pas être faite par la cofob. Les cofodep elles, non seulement elles supervisent le travail des cofocom, elles assurent la formation des membres des cofob et des membres des cofocom, mais c'est elles qui délivrent les titres fonciers. Parce que les capacités d'intervention c'est au niveau des cofodep […]. Ils sont à même de manipuler les appareils technologiques de manipuler les gps, de faire le géoréférencement et d'avoir des cartes susceptibles à la cofo de lever un titre foncier. Au niveau de la région c'est un autre type de travail. La région supervise l'ensemble de l'édifice au niveau régional. La région intervient aussi dans le cadre du processus d'élaboration du schéma d'aménagement foncier. Donc vous avez remarqué, à chacun des niveaux ce sont des missions totalement différentes, mais c'est la somme de ces missions c'est le produit de toute ces missions qui détermine le Code Rural. »

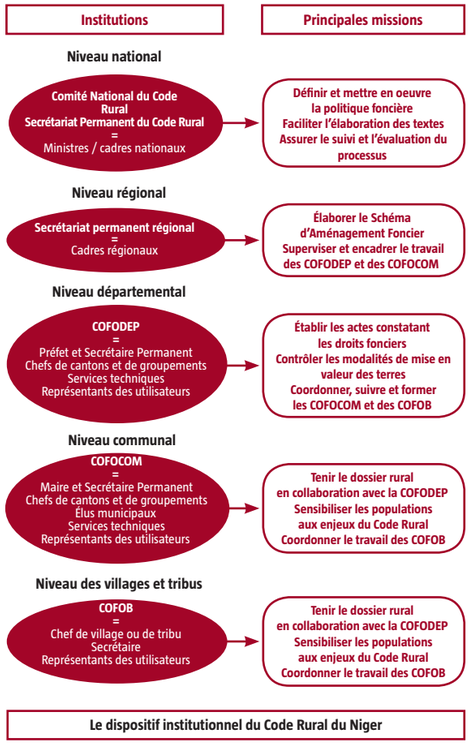
Au niveau national, le Comité National du Code Rural est l'institution qui dégage les grandes orientations politiques de l'État en matière de politique rurale. Il est présidé par le Ministre de l'Agriculture et composé des autres ministres impliqués dans la gestion du foncier et des ressources naturelles (Ministres chargés de l'élevage, de l'environnement, de l'aménagement du territoire, de l'intérieur, etc.). Il a pour but d'élaborer, de vulgariser et de veiller à l'application des principes d'orientation du Code Rural. Son organe exécutif est le Secrétariat Permanent du Code Rural, présidé par le Secrétaire Permanent et composé de différents experts (juristes, agronomes, cartographes, etc.). Au niveau régional, les Secrétariats Permanents Régionaux ont pour principales missions d'assurer la supervision, l'accompagnement et la formation des commissions foncières départementales et communales, et d'élaborer le futur Schéma d'Aménagement Foncier (SAF).

Ils ont été mis en place relativement récemment mais existent aujourd'hui dans les 8 régions du Niger.

Les commissions foncières départementales (CofoDep), elles, établissent les actes constatant les droits fonciers et contrôlent les modalités de mise en valeur des terres. Elles accompagnent également les commissions foncières communales et les commissions foncières de base dans leurs actions. Elles sont en place dans les 36 départements du pays. Les commissions foncières communales (CofoCom) sont nées avec le processus de décentralisation en 2004. Leur rôle est de tenir le Dossier Rural en collaboration avec la CofoDep, et de sensibiliser les populations sur les enjeux du Code Rural. Enfin, les commissions foncières de base (CofoB), au niveau des villages et des tribus, identifient les ressources communes, contrôlent leur mise en valeur et établissent des actes de transaction. En 2010, environs 20% des CofoB sont mises en place dans le pays.

ENVIE D'EN SAVOIR PLUS ?
Reportez-vous au film « Du conflit à la concertation : l'expérience du Code Rural au Niger »

Pour en savoir plus sur les missions et le travail concret des Cofo, nous vous invitons à visionner le déroulement d'une mission de terrain de la CofoDep de Madarounfa (zone agricole) visant à faire respecter les limites d'une aire de pâturage et d'un couloir de passage (15'30). Vous pouvez également vous reporter à l'interview du secrétaire permanent de la CofoDep de Dakoro (zone pastorale) qui explique comment ils ont travaillé à la matérialisation des parcours pastoraux (10'07).



Le dispositif institutionnel du Code Rural du Niger

A chaque échelon, les institutions se veulent représentatives des populations. Les Cofo ont pour objectif immédiat essentiel la conciliation des acteurs de terrain en cas de conflit sur le foncier ou l'accès aux ressources naturelles. Elles se doivent donc d'être des structures ouvertes et participatives. Ainsi, la CofoDep regroupe, sous l'égide du préfet, des services techniques départementaux, les autorités traditionnelles (chefs de canton ou de groupement) et des représentants des utilisateurs des ressources. La CofoCom, présidée par le maire, rassemble elle aussi les représentants des utilisateurs aux côtés des élus municipaux, des services techniques communaux et des autorités traditionnelles. Quant aux CofoB, présidées par les chefs de village ou de tribu, elles sont uniquement constituées de représentants des utilisateurs (éleveurs, agriculteurs, femmes, jeunes, etc.).

Dans certaines zones, à certains échelons, les commissions foncières n'existent pas ou ne jouent pas encore parfaitement leur rôle. Toutefois, le Code Rural se veut un processus permanent, et malgré les difficultés des Cofo (voir fiche n°7), elles ont déjà de nombreux acquis à faire valoir (voir fiche n°6).

PAPER N°4 : THE RURAL CODE : LEGAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK

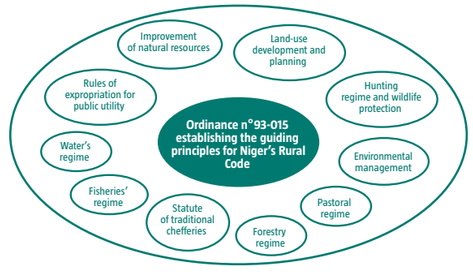
The Rural Code is a key element of the Nigerien national policy on rural land tenure and the management of natural resources. It hinges on a legal system (composed of all the rules and regulations concerning land tenure and natural resources management) and an institutional system (a group of institutions that implement and monitor those rules). The two systems apply at different levels, from the local level to the national one.

LEGAL FRAMEWORK

The Rural Code consists in a series of legal texts : the 1993 ordinance (ordonnance cadre) containing its guiding principles, and sector-specific legislation. (see opposite diagram)

Sector-specific rules and regulations were drafted step by step from 1993 until now, and complemented the global structure. It is actually an unfinished process : additional legislation is being discussed and will supplement existing rules and regulations to fuel, enhance and strengthen the Rural Code. The drafting of the Rural Code is therefore an ongoing process.

To meet the objectives established by the Rural Code (see paper #3), these rules and regulations promote a number of principles and define standards that apply to the management of various rural and agricultural resources.



Niger's Rural Code legal system
Source : Rural Code Permanent Secretariat

Category of Resources	Guiding Principles and Established Standards
Natural resources in general	1. Natural resources constitute a shared national heritage. All Nigeriens can access it, without discrimination. 2. Rights to access and use natural resources are equally protected whether emanating from positive law or customary law. 3. All Nigeriens engaged in rural activities must contribute to the improvement and development of the natural patrimony. This entails a rational management of resources (protection and optimization). 4. The organization of rural areas and resources is defined by competent authorities, in consultation with concerned population groups.
Agricultural rural land tenure	1. The agricultural zone is the part of the national territory located south of the limit for cultivation as defined by the 1961 Law. The private property system applies to this area. 2. Land property can be acquired through custom or positive law. When no ownership rights can be established, the land is considered vacant and belongs to the State or to decentralized local institutions. 3. Tracks, transhumance routes and cattle corridors as well as pastoral enclaves are considered State land, and herders breeding livestock within the agricultural zone can access them freely. 4. After the fields' opening day (determined every year by the governor in accordance with harvest times for the different rain-fed crops), livestock may pasture freely in the agricultural zone. 5. Owners of farmland holdings have exclusive control over their estate, and exert it within the established legal framework (especially the rules and regulations regarding the development of rural areas and environmental preservation).

** (1) The home grazing territory (terroir d'attache) is defined as the territorial unit set and observed by custom and/or legal texts on which pastoralists usually reside for a large part of the year. It is the territory to which they remain attached when they move (for transhumance or migration for instance).*

Pastoral rural land tenure	1. The pastoral zone is the part of the national territory located north of the limit for cultivation defined by the 1961 Law. It belongs to the State. 2. The rights of pastoralists (who own or keep cattle) include free access to natural resources in the pastoral zone. They hold a common use right for this zone. 3. It is forbidden for pastoralists to grow crops within the pastoral zone, except for subsistence farming. They should keep a nomadic approach to such farming activities in order to avoid future attempts to alienate the land. No compensation can be claimed for any damage caused by animals to this type of fields. 4. Pastoralists may be granted a priority use right over natural resources located on their "home grazing territory" (terroir d'attache[1]) .
Water	1. Water is a strategic resource and constitutes State property. Rivers, lakes, ponds, sources and groundwater are therefore considered State property. Rainfall water or ponds created by rainfall water on a private land estate are not considered State property. 2. Anyone has the right to use and dispose of the water considered State property. 3. Access to public wells built by the State or local institutions is free for all. In the case of a "private" well, priority use of the water is granted to the person who dug the well, but access remains non-exclusive. 4. No well engineering nor hydraulic works can be engaged within the national territory (whether in the agricultural or pastoral zone) without the authorization of competent authorities. **WANT TO LEARN MORE ?** ***Watch the film "From conflict to consultation: The Rural Code experiment in Niger"*** **To learn more about access to water in the pastoral zone and conditions for wells engineering, watch bonus #3, "Watering places, a key issue in the pastoral zone".**
Forests	1. Are considered forest all areas presenting a dense growth of trees, shrubs and other non-agricultural plants. 2. The following customary rights apply to forest reserves : rights to collect firewood, to remove timber when needed for the manufacturing of farming tools, to pick up fruits and medicinal or food plants. There are rules and regulations over pasturing and animal transit. 3. All other forests (non-reserve) are considered "protected forests". Customary use rights include : farming, pasturing and picking forest products.
Wildlife and halieutic resources	1. Hunting, whether customary or commercial, is subjected to the obtaining of a hunting license. 2. Fishing activities are also regulated : it is compulsory to hold a fishing license or a customary use right over fishing resources.

INSTITUTIONAL FRAMEWORK

Institutions that implement the Rural Code and monitor the enforcement of established standards operate at all levels, from the village level to the national level. Each institution has its specific competences and prerogatives, and participates in a global system based on subsidiarity.

ABSTRACT FROM AN INTERVIEW WITH MR ABDOUL KARIM MAMALO, PERMANENT SECRETARY OF THE RURAL CODE FROM 2000 TO 2010

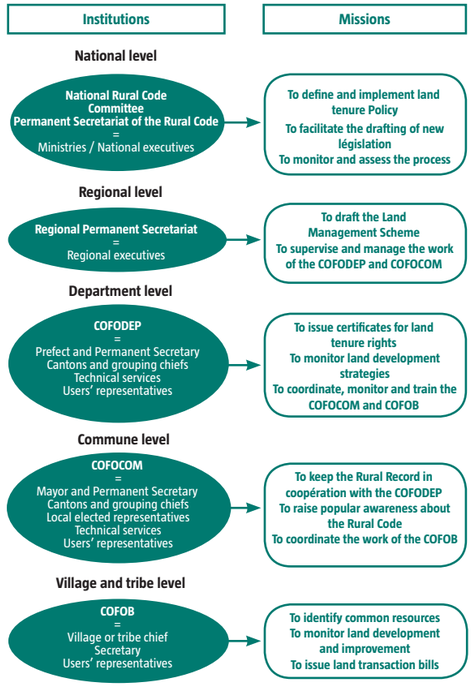
"The CofoBs operate essentially at the community level : they control cattle corridors, access to watering places ... and deliver land tenure certificates, especially in the case of donations, sales, inheritance, renting or customary pawning of land. It's a job that only grassroots land commissions can perform. The CofoComs on the other hand delineate corridors, watering places and forests, and they manage the marking and registration of these resources into the Rural Record. So basically they assume all missions that could not be performed by CofoB. CofoDeps not only supervise the work of CofoComs and train CofoBs and CofoComs members, but they also deliver land titles. That is because the CofoDep has the operational capacities [...]. They have the capacities to use technological tools, to use GPS and work on georeferencing, and they have maps that can lead the Cofos to take possession of a land title. At the regional level, it's a different job. The region supervises the whole system at the regional level. It also gets involved in drafting land management schemes. So as you can see, depending on the level the missions are completely different, but it's the addition of all these mission that defines the Rural Code."

At the national level, the National Committee of the Rural Code defines global policy guidelines for the State in terms of rural policy. It is chaired by the Ministry of Agriculture and includes other ministries involved in the management of land and natural resources (Ministries in charge of livestock production, environment, land management and planning, home affairs, etc ...). Its mission is to develop, popularize and monitor the Rural Code's guiding principles. Its executive organ is the Permanent Secretariat of the Rural Code, chaired by the Permanent Secretary and composed of various experts (legal experts, agronomists, cartographers, etc ...). At the regional level, the main missions of the Regional Permanent Secretariats are to supervise, support and train land commissions at department and commune levels, and to draft the future Land Management Scheme (Schéma d'Aménagement Foncier - SAF). They were established quite recently but operate now in all 8 regions of Niger.

Department land commissions (Commissions foncières départementales, commonly called CofoDep) issue the bills certifying land tenure rights, and monitor land development and improvement strategies. They also support commune land commissions (Commissions foncières communales - CofoCom) and grassroots land commissions (Commissions foncières de base - CofoB) in their activities. Department land commissions exist in all 36 departments of the country. Commune land commissions were created in the context of the 2004 decentralization process. Their role is to keep the Rural Record in cooperation with the CofoDep, and to increase public awareness of the Rural Code. Finally, grassroots land commissions operate at village or tribe level, delineate common resources, monitor their development and deliver transaction deeds. In 2010, about 20% of Nigerien CofoBs are operational.

WANT TO LEARN MORE ?
Watch the film "From conflict to consultation: The Rural Code experiment in Niger"

To learn more about the missions and practical work performed by Cofos, you can watch the Cofodep at Madarounfa (located in the agricultural zone) as it takes a field visit in order to enforce established boundaries between a pasturing area and a cattle corridor. (15'30). You can also watch an interview with the permanent secretary of the CofoDep at Dakoro (located in the pastoral zone) : he explains how they worked on marking pastoral routes (10'07).



Niger's Rural Code Institutional system

At each level, institutions must be representative of the population. The main goal for Cofos is to mediate and conciliate local stakeholders in the event of a dispute over land or natural resources. Hence they must be inclusive and participatory structures. For instance the CofoDep brings together traditional leaders (canton or grouping chiefs) and representatives of resource users, under the auspices of the prefect. The CofoCom is chaired by the Mayor and also brings together representatives of users along with local elected representatives, technical services from the commune and traditional authorities. Finally, the CofoB is chaired by village or tribe chiefs, and involves only users' representatives (livestock producers, farmers, women, youth, etc.).

In some areas, land commissions of different levels are inexistent or unable to complete their missions. However, the Rural Code is meant to be an ongoing process, and despite the difficulties met by Cofos (see paper #7), they can already claim numerous achievements. (see paper #6).

FICHE N°5 : LE CODE RURAL ET LES ENJEUX DU PASTORALISME

Le Niger est un pays à vocation pastorale. Malgré son importance économique, sociale et culturelle fondamentale, le pastoralisme reste une activité précaire dans laquelle les gouvernements successifs ont peu investi (1% du budget national en 2009, contre 35% investis dans l'agriculture). Le Code Rural, bien qu'il mette en place dès 1993 un certain nombre de normes destinées à protéger et à dynamiser le pastoralisme, a souvent été dénoncé comme un système plus favorable aux agriculteurs qu'aux éleveurs. Qu'en est-il réellement ? L'ordonnance relative au pastoralisme de Mai 2010, qui vient s'ajouter aux nombreux textes sectoriels du Code Rural, pose-t-elle réellement les bases qui permettront de mieux sécuriser le pastoralisme nigérien ?

LE PASTORALISME : UNE ACTIVITÉ MULTIFORME ET ESSENTIELLE À L'ÉCONOMIE NIGÉRIENNE

Au Niger, le secteur de l'élevage représente 11% du PIB national et 35% du PIB agricole. Les produits de l'élevage constituent le second poste des produits exportés après l'uranium, et 70 % des produits d'exportation de l'agriculture. Au nord de l'isohyète 350 mm qui représente la limite Nord des cultures, l'élevage est en général la première source de nourriture et de revenus. Mais il contribue aussi aux moyens de subsistance des agropasteurs vivant au sud de cette limite. Au total, plus d'un million de personnes travaillent à plein temps dans l'élevage, et la majorité des agriculteurs complètent leurs activités par de la production animale.

Il existe différents types d'élevage au Niger, de l'élevage sédentaire au pastoralisme transhumant. Cependant, la mobilité des troupeaux et la pâture extensive constituent dans la majorité des cas les meilleurs moyens de mettre en valeur le territoire pastoral et de préserver le cheptel. Au total, environ 75% du bétail est élevé selon un mode nomade et transhumant, national ou transfrontalier. Les aléas climatiques, l'étendue et la qualité des pâturages, de même que les contraintes sanitaires et économiques, rendent l'activité pastorale souvent précaire.

Un puits traditionnel en zone pastorale

Dans la zone pastorale, les pâturages permanents occupent approximativement 60 millions d'hectares. L'eau constitue le facteur clé de survie et de développement, car elle permet la croissance des pâturages naturels et le maintien des troupeaux. Les ressources hydriques sont majoritairement constituées par des mares superficielles naturelles. Depuis les années 50, le réseau de puits traditionnels et sources artésiennes a été complété par des puits en ciment et des forages profonds, dans certains cas équipés de pompes. Théoriquement, les besoins du cheptel national peuvent être satisfaits, mais la distribution irrégulière des points d'eau en rapport avec le potentiel fourrager de la zone concernée pose de sérieux problèmes. En outre, les ouvrages hydrauliques ont souvent été mal réalisés et mal utilisés, ce qui a entrainé une dégradation des parcours pastoraux. Dans la zone agropastorale, l'abreuvement du bétail se fait à des points d'eau situés près des villages où les troupeaux transhumants demeurent durant la saison sèche.

Les différentes périodes de sécheresse successives depuis les années 1970 ont profondément transformé le pastoralisme nigérien. Durant la longue période de sécheresse de 1969 à 1974, les troupeaux ont connu des pertes très significatives (50 pour cent des bovins, 36 pour cent des ovins, 27 pour cent des caprins). Ces pertes, celles des bovins notamment, ont été plus sévères dans la zone pastorale que dans celle agricole, ce qui a augmenté la proportion de troupeaux présents dans le sud en comparaison du nord, et donc augmenté le risque de conflits liés notamment aux dégâts champêtres. En 1981, la plupart des éleveurs avaient reconstitué leurs troupeaux (à 80% en moyenne pour les bovins et à 110% pour les petits ruminants).

La grande sécheresse de 1984, au cours de laquelle la grande majorité des éleveurs a quitté la zone pastorale et s'est déplacée 150 à 250 km plus au sud, a provoqué des changements fondamentaux dans la société pastorale. Les migrations vers les villes ont fortement augmenté, alors que le front agricole en a profité pour avancer au-delà de la limite nord des cultures, mais aussi au sein des enclaves pastorales et des pistes de transhumance situées en zone Sud. Un transfert important de la propriété des bovins a aussi restructuré la société pastorale. Des commerçants, des fonctionnaires et des citadins ont acheté les troupeaux des éleveurs dépossédés, devenus de simples bergers. Aujourd'hui, autour de Tahoua, Maradi et Agadez, quelque 60 % des animaux composant les troupeaux n'appartiennent pas aux bergers qui les gardent.

Suite à cette crise importante, la politique nationale de développement de l'élevage s'est fixée plusieurs objectifs : réhabiliter la zone pastorale, accroitre sa productivité, assurer une complémentarité entre élevage et agriculture, préserver le pouvoir d'achat des éleveurs et le potentiel reproducteur du troupeau. Néanmoins, le budget national consacré à l'élevage reste particulièrement bas (1% en 2009), et les éleveurs doivent faire face à des contraintes de plus en plus importantes. En particulier, l'augmentation de la population et des superficies cultivées qui réduit les espaces pastoraux rend la mobilité pastorale plus complexe et provoque à la fois un affaiblissement du secteur et une multiplication des conflits entre agriculteurs et éleveurs.

D'OÙ VIENT LA NÉCESSITÉ DE COMPLÉTER LE CODE RURAL AVEC UN TEXTE SECTORIEL SUR LE PASTORALISME ?

Le Code Rural a mis en place différentes normes visant à sécuriser et à soutenir le pastoralisme au Niger. En particulier, la limite Nord des cultures définie par la loi de 1961 instaure deux types de régimes de propriété dans le pays. Au Sud de cette limite, le foncier agricole est soumis à un régime de propriété privée. Au Nord de cette limite, les terres, qui sont dédiées à l'élevage, sont des terres domaniales sur lesquelles les éleveurs jouissent d'un droit d'usage collectif. Bien que souvent décriés par les éleveurs (qui considèrent que l'État favoriserait les agriculteurs en leur donnant accès à la propriété privée, alors qu'il abandonnerait les éleveurs à leur situation précaire), les droits qui s'appliquent en zone pastorale permettent de préserver la mobilité des troupeaux, et donc le pastoralisme nigérien dans son ensemble.

D'ailleurs, la délimitation et la protection des enclaves pastorales, des couloirs de passage ou des zones de pacage pour le bétail en zone agricole constituent également des outils fondamentaux à la préservation du pastoralisme. Le Code Rural défend depuis sa création la préservation de ces zones sur lesquelles les éleveurs jouissent, comme en zone pastorale, de droits d'usage collectifs leur permettant de faire transhumer leurs troupeaux à la recherche d'eau et de pâturages. Concernant l'accès à l'eau des éleveurs et de leurs troupeaux, le Code Rural propose également des outils pertinents pour préserver le pastoralisme. En effet, l'eau est considérée comme une ressource de l'État sur l'ensemble du territoire national, et tous les nigériens peuvent y avoir accès. Les éleveurs transhumants ne peuvent donc pas se voir refuser l'accès à un point d'eau, quelle que soit la zone où ils se trouvent.

Un point d'eau accessible à tous

Envie d'en savoir plus ?
Reportez-vous au film « Du conflit à la concertation : l'expérience du Code Rural au Niger »

Pour en savoir plus sur les enjeux de l'accès aux points d'eau pour les éleveurs, nous vous invitons à regarder le bonus n°3 du film, « Les points d'eau, un enjeu fondamental en zone pastorale » .

Sur leurs territoires d'attache, les éleveurs, même s'ils ne sont pas propriétaires de la terre, jouissent de droits d'usages prioritaires. Le Code Rural définit le territoire d'attache comme « l'unité territoriale déterminée et reconnue par les coutumes et/ou les textes en vigueur sur laquelle les pasteurs vivent habituellement pendant la majeure partie de l'année. C'est le territoire auquel ils restent attachés lorsqu'ils se déplacent (transhumances, migrations, etc.) ». Le concept de territoire d'attache permet donc aux pasteurs nomades ou transhumants d'être rattachés à une commission foncière, et donc de faire entendre leur voix au sein des structures du Code Rural, mais aussi, plus globalement, de participer pleinement à la gouvernance de la zone pastorale. Par exemple, aucun aménagement hydraulique ne peut être fait en zone pastorale sans l'accord de la communauté qui est rattachée au territoire concerné.

Malgré ces outils juridiques et institutionnels destinés à sécuriser le pastoralisme, les éleveurs nigériens ont longtemps critiqué le Code Rural, et revendiqué dès le début des années 1990 la création d'un « Code Pastoral » qui défendrait leurs droits et leurs pratiques. En particulier, le Code Rural a été accusé de ne pas considérer explicitement l'élevage comme un mode de mise en valeur des terres, au même titre que l'agriculture. Le second grief concerne le statut des terres en zone pastorale, qui, selon les associations d'éleveurs, n'était pas assez clairement

défini. Il est vrai que la loi portant sur le régime forestier est relativement ambiguë. Il stipule que « sont considérés comme forêts les terrains comportant des formations végétales composées d'arbres, d'arbustes et d'autres végétaux non agricoles ». D'après cette définition, la zone pastorale pourrait donc être considérée comme une forêt, et soumise au régime forestier.

LES AVANCÉES PROPOSÉES PAR LA LOI SUR LE PASTORALISME ET LES GRANDES ÉTAPES À VENIR

En Mai 2010, une loi sectorielle sur la pastoralisme a donc été adoptée pour venir s'ajouter à l'ensemble des textes composant le Code Rural. Le processus d'élaboration de cette loi, né d'une demande sociale des communautés d'éleveurs dès les années 1990, s'est révélé particulièrement long et laborieux. En accord avec la tradition participative d'élaboration du Code Rural, des débats ont été organisés à différents niveaux avec les représentants des éleveurs et les chefs traditionnels. Au total, plus de 100 ateliers ont été organisés dans toutes les régions du Niger afin de définir au mieux les demandes, parfois contradictoires, des organisations pastorales.

Si ce processus a permis un renforcement de la société civile pastorale et une meilleure organisation des associations d'éleveurs, il s'est néanmoins heurté à de nombreux obstacles politiques. En effet, la phase préliminaire de conception des termes de référence a débuté en mars 2004, mais ce n'est qu'en Mai 2009, après plusieurs années de débats houleux que le texte de loi a été présenté à l'Assemblée Nationale. Malheureusement, l'instabilité politique du pays a eu raison du débat parlementaire, puisque l'Assemblée nationale a été dissoute à la fin du mois de Mai. La loi a donc été adoptée un an plus tard, en Mai 2010, sous forme d'ordonnance signée par le chef de l'État du gouvernement de transition.

Malgré la déception évidente que cet échec démocratique a pu provoquer chez certains responsables politiques et certaines organisations pastorales qui avaient participé activement à l'élaboration de la loi, tous s'accordent pour admettre que le contenu de l'ordonnance de Mai 2010 reste tout à fait positif dans une perspective de sécurisation du pastoralisme nigérien. Cette nouvelle loi sectorielle intégrée à l'ensemble des textes juridiques composant le Code Rural réaffirme un certain nombre de principes, lève certaines ambiguïtés, et impose de nouvelles normes.

Parmi les principes qui existaient déjà dans le Code Rural et qui sont réaffirmés par la loi sectorielle sur le pastoralisme figurent la validité et l'immuabilité de la limite Nord des cultures, destinée à protéger la zone pastorale de l'avancée du front agricole, ainsi que la définition des terres pastorales comme terres communes. Parallèlement, le droit à la mobilité pastorale est reconnu très clairement par l'article 3, qui stipule que « la mobilité est un droit fondamental des éleveurs, pasteurs nomades et transhumants » et que « ce droit est reconnu et garanti par l'État et les collectivités territoriales ». L'État ne peut donc plus accorder de concession privée en zone pastorale si elle a pour conséquence d'entraver la mobilité des pasteurs[1] .
En outre, la nouvelle loi reconnait la mobilité comme un mode rationnel et durable d'exploitation des ressources pastorales. Enfin, la nouvelle loi relative au pastoralisme lève l'interdiction formelle qui empêchait aux éleveurs de faire pâturer leurs animaux dans les ranchs et les forêts classées et permet maintenant leur utilisation comme zone de refuge en cas de grave crise de rareté de pâturage. La vaine pâture est aussi instituée comme un droit en milieu rural après la libération des champs. En effet, un système de fermeture et de libération des champs en zone agricole est institué, transformant la zone agricole en zone de pâturage dès la fin des récoltes pluviales.
Il est bien spécifié qu'aucune indemnisation de dégâts dans les champs de culture pluviale ne peut être réclamée au-delà des dates fixées pour la libération des champs, et les brûlis précoces dans les champs sont interdits. Enfin, le régime juridique de la paille et des fourrières privées a été réglementé.

ENVIE D'EN SAVOIR PLUS ?
Reportez-vous au film « Du conflit à la concertation : l'expérience du Code Rural au Niger »

Pour en savoir plus sur l'ordonnance de Mai 2010 sur le pastoralisme, nous vous invitons à vous reporter au bonus n°2 : « La loi sur le pastoralisme, une avancée considérable du Code Rural »

L'ordonnance de Mai 2010 renforce donc très certainement le Code Rural dans son ambition de sécuriser le pastoralisme au Niger, et constitue une avancée juridique majeure pour les communautés pastorales. Le défi à venir sera de vulgariser les nouvelles normes instituées par cette loi, et d'en faire comprendre les enjeux à l'ensemble de la population rurale nigérienne. Il faudra également renforcer les structures existantes du Code Rural pour qu'elles soient en mesure de mettre en œuvre et de contrôler l'application de ces normes. Enfin, il sera absolument nécessaire de trouver un moyen d'enrayer l'expansion des cultures sur la zone pastorale, en assurant la possibilité de vivre dignement de leur activité aux agriculteurs qui migrent vers le nord sous la pression démographique, le poids de la réduction constante de la taille des unités de production et le processus général de précarisation de la société rurale et agricole.

** (1) Aucune concession ne peut non plus être accordée pour cause d'utilité publique en zone pastorale sur un terroir d'attache sans une juste indemnisation appréciée après une étude d'évaluation d'impact sur les systèmes pastoraux.*

PAPER N°5 : THE RURAL CODE AND THE PASTORALIST ISSUE

Niger is a pastoral country. However, despite its crucial economic, social and cultural impact, pastoralism remains a very uncertain activity, and Niger's successive governments didn't invest much in it (1% of the national budget in 2009, versus 35% for farming activities). Though from 1993 the Rural Code has produced a number of rules and regulations in order to protect and revitalize pastoralism, it was also often accused of favoring crop farmers over livestock producers. Is that true ? Do the May 2010 ordinance on pastoralism and the many sector-specific rules and regulations included in the Rural Code really create the basic conditions needed to safeguard Nigerien pastoralism?

A traditional watering place in a pastoral area

PASTORALISM : A MULTI-SIDED ACTIVITY AND A KEY COMPONENT OF NIGERIEN ECONOMICS

Niger's livestock production sector represents about 11% of the National GDP and 35% of the agricultural GDP. Livestock is the second most important export item after uranium, and accounts for 70% of agricultural exports. North of the isohyet 350mm that defines the limit for farming, animal husbandry is most of the time the main source of income and food. But it also contributes to the livelihood of agro-pastoralists living south of this line. Overall, more than a million people work full time in livestock farming, and a majority of crop farmers supplement their activities with animal husbandry.

Different types of stockbreeding activities exist in Niger, ranging from sedentary breeding to transhumant pastoralism. However, the circulation of livestock and extensive pasturing are in most cases the best way to develop pastoral zones and to safeguard cattle. Overall, about 75% of livestock production activities are nomadic and transhumant, whether at the national level or cross-border. Climate variability, the availability and quality of pastureland, as well as sanitary and economic pressures, often threaten pastoral activities.

In the pastoral zone, permanent pastureland represents about 60 million hectares. Water is the key element for survival and development, and is essential for the growth of natural pastureland and to maintain livestock. Most of hydric resources rest in natural surface ponds. Since the 50's, cement wells and deep drillings - in some cases equipped with pumps - were built to complete a network of traditional watering places and artesian wells.
In theory, it is possible to meet the needs of the national livestock population. However, the distribution of water is very irregular, and in some places such irregularity linked with unequal capacities to produce fodder crops makes things very difficult. Moreover, hydraulic works were often poorly engineered and poorly used, which led to the deterioration of pastoral routes. In the agropastoral zone, cattle watering is practiced at watering points located close to the villages were transhumant livestock dwells during the dry season.

Successive drought periods from the 1970's deeply transformed Nigerien pastoralism. Many animals didn't survive the long 1969 to 1974 drought (50 % of bovine livestock, 36% of ovines, and 27% of caprines died). The pastoral zone lost more cattle units, especially bovines, than the agricultural zone. The proportion of livestock population dwelling in the south increased, leading to more disputes especially about damage caused by animals in the fields. In 1981, most livestock producers had restored their flocks (up to 80% on average for bovines, and 110% for smaller ruminants).

The great 1984 drought pushed most livestock farmers into leaving the pastoral zone and moving 150km to 250km south, and prompted major changes in the pastoral society. Migrations towards cities increased massively, while the agricultural frontier pushed beyond the northern limit for cultivation, but also encroached over pastoral enclaves and transhumance routes located in the southern zone. A massive transfer of ownership in the bovine sector also transformed the pastoral society. Traders, local officials and city dwellers bought livestock units from the dispossessed livestock producers who were left to being simple herders. Nowadays around Tahoua, Maradi and Agadez, about 60% of the animals do not

belong to the herders that keep them.
Following this huge crisis, the national policy for livestock production defined some key objectives : to renovate the pastoral zone, to increase its productivity, to guarantee that stock and crop production activities complement each other, to maintain the purchasing power of herders and the breeding capacity of the stock. However, the share of national budget allocated to animal husbandry remains very little (1% in 2009), and stockbreeders face more and more pressures. The population growth and the extension of tilled land, subsequently narrowing pastoral lands, complicate pastoral mobility, weaken the whole sector and multiply tensions between farmers and herders.

WHY WAS IT NECESSARY TO COMPLETE THE RURAL CODE WITH A SECTOR-SPECIFIC TEXT ON PASTORALISM ?

The Rural Code established various standards in order to safeguard and support pastoralism in Niger. The northern limit for cultivation set by the 1961 law defined two distinct ownership systems for Niger. South of the limit for cultivation, agricultural land is subjected to the private ownership system. North of the limit, land dedicated to animal husbandry is considered State land and herders enjoy collective use rights to access it. Although the law was often criticized by livestock producers (who consider that the State favors crop farmers by granting them access to private property, while leaving them to their precarious situation), the rights that apply within the pastoral zone help safeguarding the mobility of cattle, and Nigerien pastoralism in general.

Besides, the demarcation and protection of pastoral enclaves, of corridors for cattle and of enclosed grazing areas within the agricultural zone also help a lot for the preservation of pastoralism. Since its inception, the Rural Code promoted the preservation of these areas where, like in the pastoral zone, herders are entitled to collective use rights that allow them to move their livestock in search of water and pastureland. Regarding access to water for herders and their cattle, the Rural Code also provides for useful devices that can help preserving pastoralism. Water found on the national territory is actually considered a State resource, and all Nigeriens are entitled to access it. Consequently, transhumant stockbreeders must be granted access to watering places, no matter in which zone they are located.

A watering place accessible for all

When on their home grazing territory, stockbreeders - whether land owners or not - benefit from a priority use right. The Rural Code defines the home grazing territory as "the territorial unit set and observed by custom and/or legal texts on which pastoralists usually reside for a large part of the year. It is the territory to which they remain attached when they move (transhumance, migrations, etc.)". The concept of home grazing territory thus allows nomadic or transhumant herders to be attached to a land commission, and to voice their concerns to the Rural Code's institutions, but also, more globally, to fully participate into the pastoral zone's governance. For instance, no hydraulic works can be engaged without the agreement of the community attached to the territory involved.

WANT TO LEARN MORE ?
Watch the film "From conflict to consultation: The Rural Code experiment in Niger"

To learn more about the issue of water for stockbreeders, watch bonus #3 "Watering places, a key issue in the pastoral zone".

In spite of these legal and institutional tools that are supposed to help securing pastoralism, Nigerien stockbreeders have long criticized the Rural Code, and they've been calling since the beginning of the 1990's for the creation of a « Pastoral Code » that would defend their rights and customs. The Rural Code has been specially pointed at for not considering livestock farming as a form of land development as valuable as crop farming. Another grievance has to do with the statute of land in the pastoral zone which isn't clearly defined, according to breeders associations. It is true that the law on forestry is quite ambiguous. It specifies that "are considered forest all areas presenting a dense growth of trees, shrubs and other non-agricultural plants". According to this definition, the pastoral zone could therefore be considered as a forest, and subjected to the forestry system.

PROGRESS INCLUDED IN THE LAW ON PASTORALISM, AND THE NEXT KEY STEPS

In May 2010, a sector-specific law on pastoralism was passed, adding up to the group of texts that constitutes the Rural Code. The drafting of this law was sparked by a popular demand stemming from pastoralist communities since the 1990's, and was a long and arduous process. According to the participatory approach traditionally used for drafting the Rural Code, debates were organized at various levels, with representatives of herders and local chiefs. A total of more than 100 workshops were organized in all regions of Niger, in order to define pastoral organizations' demands – that were often contradictory – in the most accurate way.

Although this process strengthened the pastoral civil society, and led to a better organization of pastoralist associations, it nevertheless ran up against many political barriers. The preliminary stage that consisted in drafting the terms of reference started in March 2004, but it was only in May 2009, after several years of rough discussions, that the bill could be presented to the National Assembly. Unfortunately, political unrest in the country put an end to the parliamentary debate, when the National Assembly was dissolved at the end of May. The law was therefore passed a year later, in May 2010, in the form of an ordinance that was signed by the head of the State of the transitional government.

In spite of the obvious disappointment brought by this democratic setback and shared by some political leaders and pastoral organizations that had actively participated in the drafting process, all agree that the content of the May 2010 ordinance is still a very positive move towards securing Nigerien pastoralism. This new sector-specific law, integrated in the group of legal texts that compose the Rural Code, reasserts a number of principles, dispels some of the ambiguities, and imposes new standards.

Among some of the principles that already existed in the Rural Code and are reasserted by the sector-specific law on pastoralism are the validity and immutability of the northern limit for cultivation, that is meant to protect the pastoral zone from the agricultural frontier's advance. Meanwhile, the right to pastoral mobility is very clearly established by article 3, that stipulates that "mobility is a fundamental right of herders and nomadic transhumant pastoralists" and that "this right is recognized and guaranteed by the State and local authorities[1] ". Therefore, the State cannot grant private concessions in the pastoral zone when it might impede the mobility of pastoralists. Furthermore, the new law recognizes mobility as a rational and sustainable method for the exploitation of pastoral resources. Finally, the new law on pastoralism puts an end to the official ban for herders to pasture their animals in ranches and forest reserves, and allows their use as a refuge in crisis situations, when pastureland is scarce. Grazing rights (vaine pâture) are also recognized in the rural environment when fields are cleared after harvests. A system is actually established for the opening and closing of fields in the agricultural zone, transforming the agricultural zone into pastureland as soon as rain-fed harvests are finished. It is specified that no compensation can be claimed for any damage done to rain-fed agriculture fields, after the day defined for their opening. Early slash and burn is also forbidden in the fields. Finally, legal regulations have been established for hay and private livestock ponds.

WANT TO LEARN MORE ?
Watch the film "From conflict to consultation: The Rural Code experiment in Niger"

To learn more about the May 2010 ordinance on pastoralism, you can watch bonus #2 : "The Law on pastoralism : a remarkable progress achieved by the Rural Code"

The May 2010 ordinance clearly reinforces the Rural Code in its ambition to secure pastoralism in Niger, and is a major legal breakthrough for pastoral communities. The next challenge will be to generalize the new standards established by this law, and to make sure that the Nigerien rural population understands their importance. It will also be necessary to strengthen existing institutions of the Rural Code so that they can implement and monitor the application of these standards. Finally, it will be an absolute necessity to find a way to stop the encroachment of cultivated lands over the pastoral zone, and guarantee decent livelihoods from their activities to farmers that migrate to the North under demographic pressure, because of the continuous shrinking of production units size, and the general process that brings more and more instability into the rural and agricultural society.

** (1) Also, no concession can be granted in the public interest on a home grazing territory located within the pastoral zone, without fair compensation determined after conducting an assessment of the concession's impact on the pastoral system.*

FICHE N°6 :
LES ACQUIS DU CODE RURAL

Le Code Rural du Niger a été pensé depuis sa création, en 1993, comme un processus pérenne. Les textes juridiques qui composent le Code Rural, tout comme les institutions qui veillent à sa mise en œuvre, sont en évolution permanente. Où en est-on réellement aujourd'hui de la mise en place du Code Rural ? Le dispositif juridique a-t-il permis des avancées notables au niveau du droit ? Le dispositif institutionnel est-il efficace et joue-t-il pleinement son rôle ? Globalement, quels sont les acquis à mettre aujourd'hui au crédit du Code Rural au Niger ?

Réunion de la cofob d'Ardol Aouel

UN MODE DE GOUVERNANCE DE LA TERRE ET DES RESSOURCES NATURELLES PLUS COLLÉGIAL ET PLUS PARTICIPATIF

Le Code Rural se définit comme un processus ouvert et participatif. La longue phase de débats sur la nécessité d'une politique foncière et agricole dans le pays, entre le début des années 1980 et l'adoption de l'ordonnance du 2 Mars 1993 portant les principes d'orientation du Code Rural, a permis de faire émerger un produit relativement consensuel, plus facilement applicable que les textes bureaucratiques imposés par le haut. Les débats ont été à la fois horizontaux et verticaux. Horizontaux dans le sens où tous les utilisateurs du foncier et des ressources naturelles (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, etc.), y compris les utilisateurs les plus marginalisés (femmes, jeunes, nomades, etc.), ont été consultés sur leurs besoins et leurs attentes. Verticaux dans la mesure où les points de vue de ces utilisateurs ont été discutés à tous les niveaux, du village au département, puis agrégés à l'échelon régional, puis national. Aujourd'hui, le travail d'amélioration et d'approfondissement du Code Rural constitue, peut-être même plus qu'à l'époque de sa mise en place, une demande sociale très forte. La société civile nigérienne, mieux organisée, s'implique d'ailleurs de plus en plus dans ce travail d'approfondissement du Code Rural et d'élaboration de nouveaux textes sectoriels.

Les débats sur la mise en place du Code Rural ont vu le jour sous un régime d'exception, instauré après le coup d'état militaire de 1974, qui cherchait à définir une voie de développement original pour le pays. La théorie de la « Société de Développement » défendue par le régime de l'époque reposait sur un triptyque inclusif très novateur : « consultation, concertation, participation ». Depuis, malgré l'alternance politique et la profonde instabilité du système, cette volonté politique de faire du Code Rural un système participatif et inclusif n'a pas changée. Elle se retrouve d'ailleurs dans la composition même des commissions foncières qui, à tous les échelons, réunissent des autorités administratives, des services techniques, mais aussi des représentants des utilisateurs et des chefferies traditionnelles.

Ces chefferies traditionnelles qui, auparavant, étaient les seules à pouvoir attribuer des droits d'usage aux utilisateurs du foncier et des ressources naturelles, se retrouvent donc affaiblies par le système du Code Rural. Les chefs de canton ou de groupement, ainsi que les chefs de village ou de tribu sont inclus dans les commissions foncières, mais ils ne représentent qu'une voix parmi d'autres au sein de la commission. En outre, les autorités coutumières avaient traditionnellement pour vocation de rendre la justice en matière foncière. Aujourd'hui, elles jouent un rôle de conciliation mais ne peuvent en aucun cas trancher les conflits. La gestion de la terre et des ressources naturelles est donc plus collégiale, et le Code Rural, à ce titre, s'inscrit dans une avancée globale vers plus de justice, d'équité et de démocratie. En contribuant à la mise en place d'un espace de dialogue au niveau local à travers les commissions foncières, le Code Rural renforce aussi sa vocation de promouvoir un état de droit dans les villages nigériens.

ENVIE D'EN SAVOIR PLUS ?
Reportez-vous au film « Du conflit à la concertation : l'expérience du Code Rural au Niger »

Pour approfondir l'analyse sur les aspects positifs du processus de construction du Code Rural, vous pouvez regarder le témoignage de M.Abdoul Karim Mamalo dans le bonus n°1 : « Le contexte d'élaboration du Code Rural ».

UNE DIMINUTION DE LA VIOLENCE DES CONFLITS FONCIERS

En outre, le travail de prévention et de régulation mené par les différentes commissions foncières a permis de réduire le nombre de conflits fonciers ainsi que leur violence. La prévention des conflits constitue sans doute le volet sur lequel les commissions foncières, lorsqu'elles ont mené des actions en ce sens, ont connu les résultats les plus probants. Le travail de sensibilisation des populations agropastorales aux principes du Code Rural a favorisé une meilleure compréhension des enjeux, notamment ceux liés à la préservation des ressources communes comme les enclaves pastorales, les mares et les pistes de transhumance. Dans plusieurs départements, ces ressources communes ont été balisées - après un repérage précis des lieux - par les commissions foncières et en collaboration avec les villageois.

ENVIE D'EN SAVOIR PLUS ?
Reportez-vous au film « Du conflit à la concertation : l'expérience du Code Rural au Niger »

Pour en savoir plus sur le balisage des parcours pastoraux, reportez-vous à l'entretien avec Hassane Madougou, qui explique en détail l'ensemble du processus de délimitation des aires de pâturage et des couloirs de passage (11'21).

Ce travail de repérage et de balisage a permis d'éviter de nombreux conflits entre éleveurs et agriculteurs, en particulier les conflits liés à l'extension des cultures sur les espaces réservés à l'élevage ou aux dégâts champêtres causés par les troupeaux dans des zones agricoles. Le travail de sensibilisation mené par les commissions foncières a également permis dans une certaine mesure de limiter l'installation de champs pérennes en zone pastorale, malgré une avancée évidente du front agricole au-delà de la limite Nord des cultures.

Lorsque les conflits éclatent néanmoins, les cofo servent d'outils de régulation et permettent souvent d'éviter des situations de trop grande violence pouvant entrainer la mort des protagonistes, comme cela était encore fréquent jusque dans les années 1990. En effet, en cas de conflits entre agriculteurs (sur la délimitation ou la propriété d'un champ par exemple), entre éleveurs (sur l'accès aux points d'eau, la construction de puits ou le surpâturage), ou entre éleveurs et agriculteurs (concernant la plupart du temps les dégâts champêtres et le grignotage des zones réservées à l'élevage par les cultures), les commissions foncières sont habilitées à intervenir pour essayer d'établir une solution de compromis. Elles jouent en quelques sortes le rôle de médiateur et permettent aux acteurs d'un conflit d'exprimer calmement leurs griefs et leurs requêtes, limitant ainsi le recours à la violence. Ce n'est que si la commission foncière échoue à trouver une solution à l'amiable entre les protagonistes du conflit que le dossier est ensuite remis aux mains de la justice.

ENVIE D'EN SAVOIR PLUS ?
Reportez-vous au film « Du conflit à la concertation : l'expérience du Code Rural au Niger »

Pour en savoir plus sur les différents types de conflits fonciers, vous pouvez regarder « Les types de conflits fonciers en zone pastorale », le bonus numéro 4 du film. Pour avoir des exemples de résolution de conflits fonciers, reportez-vous au bonus n°5 : « Trois exemples de résolution de conflits fonciers ».

UN INSTRUMENT DE RÉFÉRENCE POUR LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES NATIONALES

Au-delà de ces avancées sur le terrain, le Code Rural se présente aujourd'hui comme un instrument de référence pour la mise en œuvre des politiques nationales, et c'est sans doute l'un de ses principaux acquis. L'adhésion croissante des différents groupes d'acteurs aux principes du Code Rural en fait un exemple réussi de politique concertée.

Ainsi, le Niger a adopté en novembre 2003 une Stratégie de Développement Rural (SDR), qui constitue le cadre de référence en matière de développement économique et social en milieu rural. Le Code Rural a été désigné comme outil pour faciliter la mise en œuvre de 5 des 14 programmes de cette stratégie. Par exemple, la SDR prévoit dans ses actions en faveur de la gouvernance locale des ressources naturelles l'approfondissement et la mise en œuvre concrète des principes d'orientation du Code Rural, la poursuite de la mise en place des commissions foncières et leur fonctionnement effectif. De même, dans son programme d'aménagement pastoral et de sécurisation des systèmes pastoraux, la SDR confirme que la mise en application des principes du Code Rural dans les espaces dédiés à l'élevage constitue un préalable à l'investissement des différents acteurs privés ou institutionnels pour aménager ces zones.

Parallèlement, le Code Rural est souvent considéré à la fois comme un modèle d'inspiration et un outil puissant pour la mise en place des politiques de décentralisation. Au Niger, la décentralisation date de 2004 et a pour objectif de mettre en œuvre une nouvelle organisation territoriale et administrative, en vue d'améliorer l'encadrement du développement économique et social. Au contraire des autres pays de la sous-région, qui se sont lancés dans des processus similaires, le Niger peut faire valoir l'expérience du Code Rural comme première expérience de décentralisation dans le domaine spécifique de la gestion foncière. Cette expérience pionnière peut donc constituer une source d'inspiration et servir de référence dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation. Elle peut aussi servir d'outil de renforcement de la décentralisation, dans la mesure où, par exemple, la Code Rural a déjà mis en place 145 commissions foncières communales sur un total de 265 communes créées, et ainsi participé très tôt à la mise en œuvre effective d'une gestion décentralisée du territoire.

PAPER N°6 :
PROGRESS MADE BY THE RURAL CODE

Since its inception in 1993, the Rural Code in Niger has been designed as a never-ending process. The legal texts that make up the Rural Code, like the institutions which ensure its implementation, are constantly evolving. How far have we come today in implementing the Rural Code? Has its legal arm fostered significant progress in terms of rights? How effective is its institutional mechanism? Overall, what achievements can be attributed to the Rural Code in Niger?

A MORE COLLEGIAL AND PARTICIPATORY APPROACH TO THE GOVERNANCE OF LAND AND NATURAL RESOURCES

The Rural Code was designed as an open and participatory process. Long debates over the need for a land and agriculture policy in the country, which took place from the early 1980s to the adoption of the March 2, 1993 ordinance containing the Rural Code's guiding principles, contributed to the development of a product that is relatively consensual and easier to enact than bureaucratic texts imposed from top to bottom. The discussions were both horizontal and vertical. They were horizontal in the sense that all users of land and natural resources (farmers, herders, fishermen, etc.), including the most marginalized users (women, youth, nomads, etc.), were consulted about their needs and expectations. The debates were vertical to the extent that the views of these users were discussed at all levels, from village to county and then at regional and national levels. Efforts to improve the Rural Code today are the object of popular demand, perhaps even more so than during its initial implementation. Now better organized, Nigerien civil society is increasingly involved in improving the Rural Code and in developing new legislation for this sector.

Debates about the creation of the Rural Code started during an exceptional regime, established after the military coup of 1974 that sought to define an original path toward development for the country. The theory of "Development Society", put forth by those in power at the time, is based on three inclusive principles: consultation, dialogue, and participation. Since then, despite changing regimes and profound instability, the political will supporting a participatory and inclusive Rural Code has not changed. This determination can be seen in the make-up of land commissions (also known as Cofo in French) which bring together leaders from the administrative and technical services, as well as resources users' representatives and traditional chiefs.

Meeting of the Ardol Aouel Cofob

Once the sole purveyors of use rights to land and natural resources, these traditional chiefs thus find themselves weakened by the Rural Code system. Cantons and grouping chiefs, as well as village or tribe chiefs, are included in the land commissions, but represent only one voice among others. In addition, the customary authorities traditionally administered justice in land matters. Today, they have more of a role to arbitrate, but may not settle disputes. Therefore, the management of land and natural resources is more collegial, and the Rural Code, as such, is part of a step towards greater justice, equity, and democracy. By contributing to the establishment of a space for dialogue at the local level through the land commissions, the Rural Code also carries out its duty to promote the rule of law in Nigerien villages.

WANT TO LEARN MORE?
Watch the film, "From conflict to consultation: The Rural Code experiment in Niger"

For further analysis of the positive aspects of the Rural Code's development process, watch the testimony of Mr. Abdul Karim Mamalo in bonus #1: "Drafting the Rural Code : elements of context"

LESS VIOLENCE OVER LAND

Moreover, prevention and control efforts made by the various land commissions have reduced the number of land disputes and lessened violence. For land commissions, conflict prevention is perhaps the area in which the most impressive results have been achieved. Efforts to raise awareness among agropastoral populations about the Rural Code's principles has brought about a better understanding of important issues, including those related to the preservation of common resources such as pastoral enclaves, ponds, and transhumance routes. In many regions, the land commissions have worked with villagers to identify and demarcate these shared resources.

WANT TO LEARN MORE?
Watch the film, "From conflict to consultation: The Rural Code experiment in Niger"

For more information on marking out pastoral routes, watch the interview with Hassane Madougou as he explains in details the process of demarcating pastureland and corridors for cattle (11'21.)

Identifying and marking resources has prevented many conflicts between herders and farmers, especially conflicts related to tilled land encroaching upon land dedicated to stockbreeding, or damage caused by flocks in agricultural areas. Also, to some extent, awareness-raising efforts conducted by the land commissions have worked to reduce the encroachment of perennial fields onto the pastoral zone, despite the fact that the agricultural frontier has already pushed beyond the agricultural zone's northern boundary.

When conflicts do occur, the Cofos serve as regulators and can often curb situations of excessive violence that may turn fatal, as was still common until the 1990s. Indeed, in the event of conflict between farmers (e.g., about the boundaries or ownership of a field); between herders (e.g., about water access, well construction or overgrazing); or between farmers and herders (often about damaged fields or planting areas set aside as pastures), land commissions are capable of intervening to resolve the conflict through compromise. Serving as mediators, land commissions allow each party to calmly express grievances and requests, which limits the need to resort to violence. Only when the land commission fails to find an amicable solution between the parties, the affair is handed over to the justice system.

WANT TO LEARN MORE?
See the film, "From conflict to consultation: The Rural Code experiment in Niger"

For more information about the various types of land tenure conflicts, watch bonus #4 : "Categories of land tenure conflicts in the pastoral zone". For examples of resolutions of land tenure conflicts, watch Bonus #5 : "Three examples of land conflict resolution".

A BENCHMARK TOOL FOR IMPLEMENTING NATIONAL POLICIES

Beyond this progress in the field, the Rural Code stands today as a tool for implementing national policies, which can be considered as one of its main achievements. That many different groups respect the principles of the Rural Code makes it a successful example of concerted policy.

In November 2003, Niger adopted a Rural Development Strategy (RDS), a benchmark for social and economic development in rural areas. The Rural Code has been designated as a tool to facilitate the implementation of 5 of the 14 programs within this strategy. For example, through its efforts for the local governance of natural resources, the RDS strengthens the Rural Code's guiding principles while promoting their practical implementation and advocates that land commissions continue to form and operate. Similarly, through its program to develop the pastoral zone and safeguard pastoral systems, the RDS asserts that private or institutional investment for pastureland development hinges on the application of the Rural Code's established principles regarding the pastoral zone.

At the same time, the Rural Code is often viewed as both an inspiration and a powerful tool for implementing decentralization policies. In Niger, decentralization began in 2004 and aims for new territorial and administrative organizations to better promote social and economic development. Unlike other countries in the sub region engaged in similar processes, Niger is able to draw from its experiment with the Rural Code as a first experience of decentralization in the specific field of land management. This groundbreaking experience can be a source of inspiration and serve as a benchmark for the implementation of decentralization policies. The Rural Code has already established 145 commune land commissions in a total of 265 existing communes : from early on, it has been engaged in a decentralized system of land management.

FICHE N°7 : LES LIMITES DU CODE RURAL ET LES DÉFIS À RELEVER POUR L'AVENIR

Le Code Rural a permis de mettre en place au Niger une politique de gestion du foncier et des ressources naturelles plus collégiale et plus participative, de contrebalancer le pouvoir des chefs coutumiers et de diminuer l'importance des conflits fonciers. Il a aussi permis d'élaborer et de consolider des politiques de développement plus larges au niveau national. Toutefois, le Code Rural a également ses limites, et le processus est loin d'être totalement abouti. Si la grande majorité des acteurs s'accorde à dire que ses principes sont positifs, beaucoup émettent également des réserves quant à leur application. Qu'en est-il réellement dans les faits ? Quelles sont les principales limites que rencontre aujourd'hui le Code Rural ?

LE DÉFI DE LA VULGARISATION DU CODE RURAL

L'une des principales limites que rencontre le Code Rural aujourd'hui est qu'il reste encore largement méconnu dans les campagnes nigériennes. En 2010, seules 3000 commissions foncières de base ont été mises en places, sur un total de 15000 villages ou tribus, soit un taux de couverture de seulement 20%. Il n'est donc pas étonnant que les principes du Code Rural soient très peu diffusés à la base auprès des utilisateurs du foncier et des ressources naturelles.

En outre, le très fort taux d'analphabétisme[1] rend l'accès aux textes juridiques quasiment impossible pour les populations rurales. Qui plus est, les textes étant écrits en français et dans un langage juridique complexe, même les populations alphabétisées ont énormément de mal à les comprendre. En bref, l'effort de vulgarisation, d'éducation et de formation auprès des populations pour faire connaître et comprendre les principales dispositions du Code Rural doit être poursuivi et renforcé. Malgré l'organisation de fora dans certaines zones ou l'existence de quelques émissions de radio qui diffusent ses principes en langue locale dans les campagnes, le défi de la diffusion du Code Rural reste encore à relever.

Cette situation entraine des conséquences sur le fonctionnement même des cofo existantes. En effet, on constate que les transactions foncières ne font que très rarement l'objet de traces écrites. Même lorsqu'une attestation de propriété coutumière est émise, elle se révèle souvent très vite obsolète, dès lors que les transactions successives dont le terrain fait l'objet ne sont pas régulièrement enregistrées. L'objectif du Code Rural n'est pas la titrisation systématique, mais le manque de suivi des papiers émis et le caractère secret d'une grande partie des transactions foncières (les prêts et les mises en gage notamment) favorisent les conflits entre les différents utilisateurs du foncier.

QUELS SONT LES PAPIERS ÉMIS PAR LES COMMISSIONS FONCIÈRES ?

1. Les papiers qui reconnaissent légalement un certain nombre de droits coutumiers existants (par exemple, un papier qui reconnaît la détention coutumière d'un champ).
2. Les papiers qui permettent de sécuriser les transactions foncières (vente, prêt, mise en gage, héritage, etc.).

ENVIE D'EN SAVOIR PLUS ?
Reportez-vous au film « Du conflit à la concertation : l'expérience du Code Rural au Niger »

Pour en savoir plus sur les problèmes liés à l'émission de papier par les Cofob, et les conflits engendrés par le caractère secret de la majorité des transactions foncières, voir l'entretien avec le chef de village de Dan Kadé (19'35).

Enfin, il convient de rappeler que certaines régions orientales et septentrionales du Niger sont particulièrement isolées. Dans le désert, il existe des zones de non droit contrôlées par des milices qui assoient leur pouvoir sur des activités illégales (narcotrafic, filières d'immigration, etc.). Ailleurs prévalent des sociétés que la « modernité » a tout simplement du mal à atteindre (formes résiduelles d'esclavage, justice traditionnelle, etc.). Même si elles ne regroupent qu'une faible partie de la population totale du pays, ces régions se révèleront sans doute longtemps imperméables à l'implantation du Code Rural.Le défi de la collégialité et de la représentativité des Commissions Foncières.

LE DÉFI DE LA COLLÉGIALITÉ ET DE LA REPRÉSENTATIVITÉ DES COMMISSIONS FONCIÈRES - LES LIMITES DU CARACTÈRE PARTICIPATIF DE L'ÉLABORATION DES NORMES

En principe, le Code Rural a été élaboré de manière participative, grâce à l'organisation de fora nationaux regroupant des représentants de tous les utilisateurs du foncier. En réalité, la société civile n'existait pas de manière organisée au Niger au moment de ces grands débats nationaux[2] . Ce sont donc essentiellement les chefferies traditionnelles qui ont participé à l'élaboration des principes d'orientation du Code Rural, alors que les associations ont surtout travaillé, à partir des années 1990, à la réflexion sur l'application des textes, ainsi qu'à l'élaboration des textes sectoriels qui sont venus compléter l'ordonnance de 1993.

L'influence des chefferies traditionnelles reste d'ailleurs prédominante dans le système institutionnel mis en place par le Code Rural. Bien que les commissions foncières aient été pensées comme des organes représentatifs, au sein desquelles le pouvoir des chefs coutumiers serait contrebalancé par la présence d'autres acteurs, on remarque que les villageois continuent de s'adresser en priorité aux chefs religieux et coutumiers pour tout ce qui concerne la gestion du foncier et des ressources naturelles. Au niveau des villages et des tribus, les acteurs institutionnels (services techniques, représentants des usagers, etc.) ne sont ni bien insérés dans le tissu social, ni même clairement repérés par les populations locales, et bénéficient au final de bien peu de poids dans les décisions prises par les cofo... quand ces décisions ne sont pas, en réalité, prises par les seules autorités traditionnelles. Puisque les chefs de village et de tribus sont, quoi qu'il arrive, présidents des commissions foncières de base, et qu'ils jouissent légalement de la prérogative de conciliation des conflits fonciers, on peut même en venir à se demander si le système du Code Rural ne permet pas, paradoxalement, d'institutionnaliser le pouvoir coutumier en l'habillant des apparences de la démocratie.

La représentativité des commissions foncières et le principe de collégialité qu'elles doivent promouvoir se voit donc soumis à rude épreuve. Cette question de la représentativité se pose à tous les échelons. Au niveau du département, le pouvoir reste généralement dans les mains du préfet, qui préside la CofoDep. Finalement, les commissions foncières sont supposées regrouper différents représentants d'utilisateurs, et en particulier des représentants des jeunes et des femmes. Dans les faits, quand ces représentants existent, ils jouent le plus souvent un rôle purement figuratif et n'ont pas voix au chapitre.

LE DÉFI DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE

L'insuffisance des moyens pour assurer un fonctionnement efficace des commissions foncières constitue un dernier défi important. Les commissions communales, nées de la décentralisation de 2004, existent déjà dans près de 80% des communes nigériennes (il en existe aujourd'hui 210, sur un total de 266 communes), mais sont victimes du manque cruel de moyens qui devraient accompagner la politique de décentralisation. Elles manquent donc de matériel, de locaux et d'équipement, mais aussi de budget pour mettre en œuvre des actions de sensibilisation ou des missions de terrain.

Les commissions foncières départementales et les commissions foncières de base se trouvent dans la même situation. Elles ne disposent d'aucune ressource de l'État pour pouvoir mener à bien leurs actions et se retrouvent totalement dépendantes des projets de coopération bilatérale ou des projets de développement gérés par des ONG internationales. Dans les faits, presque aucune action d'identification et de balisage des ressources n'a pu être menée sans un appui extérieur, et presque aucun forum de sensibilisation n'a été organisé sur des fonds publics. Cette situation pose évidemment le problème de l'indépendance des commissions foncières mais aussi celui de leur pérennité. Que deviennent les commissions foncières lorsque les financements s'arrêtent ? Quel suivi peuvent-elles faire des actions menées ? Quelles actions futures peuvent-elles envisager ?

ENVIE D'EN SAVOIR PLUS ?
Reportez-vous au film « Du conflit à la concertation : l'expérience du Code Rural au Niger »

Pour avoir un exemple concret de la dépendance financière des cofo aux projets de développement, écoutez le témoignage du Secrétaire Permanent de la CofoDep de Dakoro (18'25).

Notons que le problème de la dépendance financière constitue un enjeu global au Niger, et ne se pose pas seulement pour le fonctionnement des commissions foncières. Néanmoins, face à l'extrême faiblesse financière de l'État, la possibilité de trouver des moyens d'autofinancement n'est que très rarement envisagée sur le terrain. A long terme, le non-engagement public et l'absence de réflexion sur de possibles solutions d'auto-financement risquent de mettre réellement en péril l'indépendance et la pérennité du dispositif institutionnel du Code Rural. En effet, les commissions foncières n'envisagent presque jamais de pouvoir fonctionner sans appui financier extérieur. Que ce soit aux niveaux départemental et communal ou au niveau des villages et des tribus, l'idée d'un impôt permettant d'assurer au moins une partie des activités des Cofo est majoritairement rejetée par les autorités administratives et coutumières. A court terme, un tel prélèvement pourrait conduire à une perte de popularité auprès des administrés. Mais les raisons ouvertement invoquées sont celles de l'extrême pauvreté des populations, du manque d'éducation et de compréhension de l'intérêt de lever un impôt local, et de la difficulté technique qu'il y aurait à lever véritablement cet impôt, notamment auprès des éleveurs transhumants. Toutefois, il semble nécessaire de creuser cette piste pour parvenir à établir dans un futur relativement proche un fonctionnement véritablement efficace des institutions du Code Rural.

** (1) Plus de 72% des hommes entre 15 et 24 ans sont analphabètes au Niger, et ce taux atteint plus de 88% pour les femmes.*
** (2) Le système associatif ne s'est développé qu'avec le premier gouvernement démocratique, dans les années 1990, et le système syndical reste encore aujourd'hui à l'état embryonnaire.*

PAPER N°7 : SHORTCOMINGS OF THE RURAL CODE AND CHALLENGES FOR THE FUTURE

The Rural Code helped developing a more collegial and participatory policy on land and natural resources in Niger, offsetting the power of customary chiefs, and lessening land disputes. It also lead to the development and strengthening of broader development strategies at the national level. However, the Rural Code also has some shortcomings, and the whole process is far from being successfully achieved. Though most stakeholders agree that the principles of the Rural Code represent a positive step forward, many expressed reservations regarding their implementation. What are really the conditions on the field? What are presently the main shortcomings of the Rural Code?

WHAT KIND OF DOCUMENTS DO LAND COMMISSIONS ISSUE ?

1. Documents that legally recognize a number of existing customary rights (for instance, a document recognizing customary land tenure on a field).
2. Documents that secure land transactions (sales, loans, pawning, inheritance, etc.).

WANT TO LEARN MORE ?
Watch the film " From conflict to consultation: The Rural Code experiment in Niger"

To learn more about problems related to the issuance of documents by CofoBs, and the disputes spawned by the secret aspect of most land transactions, watch the interview with the Dan Kadé village chief (19'35).

THE CHALLENGE OF POPULARIZING THE RURAL CODE

One of the main current shortcomings of the Rural Code is that it's still very little known in Nigerien rural areas. In 2010, only 3 000 grassroots land commissions had been established on a total of 15 000 villages or tribes, which means only 20% are covered. Hence it is not surprising that there is little dissemination of the principles of the Rural Code at the grassroots level among users of land and natural resources.

Furthermore, the very high illiteracy rate[1] impedes the rural population's access to legal texts. These texts are written in French and use complex legal terminology : they are difficult to understand even for people who can read and write. In short, popularization, education and training efforts directed at the population in order to disseminate and clarify the key provisions of the Rural Code must be maintained and intensified. Although forums were organized in some places, and despite the existence of a few radio programs that broadcast the principles of the Rural Code in local languages in the rural areas, the challenge of popularizing the Code remains to be taken up.

This entails consequences on the very functioning of the existing Cofos. For instance, land transactions are rarely written. Even when a customary ownership certificate is issued, it can soon become obsolete if successive transactions on the same land are not registered consistently. The Rural Code's objective is not systematic securitization, but the failure to follow up on documents that were issued, and the fact that most land transactions are kept secret (specifically loans and pawning) sparks disputes among the different land users.

Finally, it is important to keep in mind that some of the eastern and northern regions of Niger are very isolated. Some areas of the desert are considered no-law zones and are controlled by militia who seat their power on illegal activities (illegal drug trade, migration networks, etc.). In other areas, societies that are hardly reached by "modernity" prevail (with residual forms of enslavement, traditional justice, etc.). While they represent only a small part of the country's global population, these regions will probably long resist the implementation of the Rural Code.

THE CHALLENGE OF COLLEGIALITY AND REPRESENTATIVITY WITHIN LAND COMMISSIONS - LIMITS TO THE PARTICIPATORY APPROACH IN FORMULATING STANDARDS

In theory, the Rural Code was designed through a participatory approach, with the organization of national forums that brought together representatives of all land users. In reality, civil society did not exist in any organized form in Niger when these large-scale national discussions took place[2]. Traditional chefferies were therefore the key participants in drafting guiding principles for the Rural Code, while most associations started working in the 1990's and got involved only in its implementation, and the formulation of sector-specific rules and regulations that complemented the 1993 ordinance.

Actually, the influence of traditional chefferies still prevails in the institutional system established by the Rural Code. Although land commissions were meant to be representative organs in which the power of customary chiefs would be balanced by the participation of other stakeholders, it appears that villagers still turn to religious and customary leaders first for any issue related to land tenure and natural resources. At village and tribe level, institutional stakeholders (technical services, users representatives, etc.) are neither integrated into the social fabric, nor clearly identified by the local population, and they enjoy very little authority in the decision-making processes within Cofos... when these decisions are not merely imposed by the sole traditional authorities. Since village and tribe chiefs always chair grassroots land commissions, and as long as they are officially in charge of land dispute conciliation, it seems that the Rural Code system ironically leads to an institutionalization of customary authorities, dressing them in democratic clothes.

The representativity of land commissions as well as the collegiality principle that they are supposed to promote thus face serious challenges. Representativity issues appear at different levels. At the department level, authority generally lies with the prefect, who chairs the CofoDep. In the end, land commissions are supposed to bring together various users' representatives, and in particular women and youth representatives. In practice, when those representatives exist, they are often merely here for show, and have no say in the matter.

THE CHALLENGE OF FINANCIAL SELF-SUFFICIENCY

The lack of resources to ensure that land commissions can effectively operate is another crucial challenge. Commune land commissions, created with the 2004 decentralization reform, already exist in about 80% of Nigerien communes (there are 210 of them today, out of a total of 266 communes), but they suffer from a serious lack of resources to support the decentralization policy. Consequently they lack basic material, office buildings and equipments, but also funding to carry out awareness raising activities or field visits.

Department land commissions and grassroots land commissions experience the same situation. They cannot count on any resource from the state to perform their activities, and end up fully dependent on bilateral cooperation projects or development strategies managed by international NGOs. Most activities focusing on the identification and marking of resources could not be engaged without these external supports, and almost none of the forums organized for awareness-raising were funded with public money. This situation obviously seriously challenges the independence of land commissions, but also their durability. What becomes of land commissions when funding comes to a halt? What kind of follow-up can they provide for activities they completed? How can they plan ahead for other activities?

WANT TO LEARN MORE ?
Watch the film "From conflict to consultation: The Rural Code experiment in Niger"

For a concrete example of the financial dependency of Cofos to development projects, listen to the Permanent Secretary of the Dakoro CofoDep (18'25).

It is worth highlighting that financial dependency is a crucial and global issue for Niger, not only for land commissions. However, although they are confronted to the State's extreme financial incapacity, potential self-financing options are rarely discussed on the field. In the long term, the lack of commitment from the State and a failure to consider potential self-financing strategies may seriously put at risk the independence and durability of the Rural Code's institutional system. Most of the time, it seems impossible for land commissions to actually foresee a strategy that would allow them to work with no external financial support. Whether at the department level, commune level, or village and tribe level, the idea of a tax that would help securing at least part of the Cofos' activities is widely rejected by administrative and customary authorities. In the short term, such tax raising could jeopardize their popularity. Officially though, they put forward reasons such as extreme poverty, the lack of education, the lack of understanding of the benefits that could come from local taxes, and technical obstacles to actually collect such taxes, specifically from transhumant pastoralists. However, it seems necessary to look into this idea in order to ensure in the relatively near future that the institutions of the Rural Code can perform their missions efficiently.

** (1) More than 72% of men aged 15 to 24 are illiterate in Niger, a rate that reaches more than 88% for women.*

** (2) The associative system could only develop when the first democratic government came to power in the 1990's, and the trade union system remains until now in embryonic stages .*

FICHE N°8 : BIBLIOGRAPHIE ET SITES INTÉRESSANTS POUR APPROFONDIR

Cette fiche présente, pour l'ensemble du dossier, une sélection de sites et d'ouvrages de référence pour approfondir la réflexion.

SUR LE NIGER EN GÉNÉRAL

Le Niger en chiffres :
http://www.who.int/countries/ner/fr/
http://www.unicef.org/wcaro/WCARO_Niger_Factsheet-12-fr.pdf
http://www.unicef.org/french/infobycountry/niger_statistics.html

Analyses et actualités politiques, économiques et sociales du Niger :
http://www.nigerdiaspora.net
http://www.medianiger.info
http://www.tamtaminfo.com
http://www.jeuneafrique.com/pays/niger/niger.asp

Sur le développement rural au Niger :
- Le site du Réseau national des Chambres d'Agriculture du Niger (RECA) : http://www.reca-niger.org/
- Les actualités du développement rural au Niger : http://www.inter-reseaux.org/mot/niger

Sur la sécurité alimentaire du Niger :
- Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires : http://www.cic.ne/
- Fewsnet : http://www.fews.net/pages/country.aspx?gb=ne
- Ocha Niger : http://ochaonline.un.org/Default.aspx?alias=ochaonline.un.org/niger

Sur les politiques agricoles au Niger :
- Le site de la Stratégie de Développement Rural (SDR) : http://www.strategie-developpement-rural-niger.org/
http://www.inter-reseaux.org/ressources-thematiques/politiques-agricoles/article/politiques-agricoles-du-niger

SUR LE CODE RURAL

Les textes juridiques du Code Rural du Niger : http://www.hubrural.org/spip.php?article1746

Les textes de présentation et d'analyse du processus de mise en place du Code Rural :
- Malam Kandine Adam, Niger : « Une réforme foncière basée sur un processus participatif continu », Conférence Internationale sur la Réforme Agraire et le Développement Rural, Brésil, Mars 2006.
Document téléchargeable ici : http://www.landcoalition.org/pdf/ev06_iccard_niger.pdf
- Rapport du Niger à la Conférence Internationale sur la Réforme Agraire et le Développement Rural, Processus d'élaboration et de mise en œuvre du Code Rural au Niger, Brésil, 2006.
Document téléchargeable ici : http://www.icarrd.org/fr/icard_doc_down/national_Niger.pdf
- Abdoul Karim Mamalo et Jérôme Pennec, Code Rural du Niger : une gestion décentralisée et concertée du foncier, Mars 2010. Document téléchargeable ici : http://www.inter-reseaux.org/revue-grain-de-sel/49-agriculture-et-aleas/article/code-rural-du-niger-une-gestion

SUR LE PASTORALISME

Le texte de la loi sectorielle sur le pastoralisme :
http://www.reca-niger.org/spip.php?article160

Les textes d'analyse sur le pastoralisme :
http://www.fao.org/ag/AGP/agpc/doc/Counprof/frenchtrad/Niger_fr/Niger_fr.htm
http://www.ded.de/cipp/ded/lib/all/lob/return_download,ticket,g_u_e_s_t/bid,2585/check_table,it_chap_downl_embed/~/DEDexpert_Transhumanzstudie.pdf

PAPER N°8 : BIBLIOGRAPHY AND INTERESTING WEBSITES FOR FURTHER INFORMATION

This fact sheet contains a selection of reference websites and books to learn more about Niger's rural code.

ABOUT NIGER

Niger Facts and figures :
http://www.who.int/countries/ner/fr/
http://www.unicef.org/wcaro/WCARO_Niger_Factsheet-12-fr.pdf
http://www.unicef.org/french/infobycountry/niger_statistics.html

Political, economic and social studies and newsfeed on Niger :
http://www.nigerdiaspora.net
http://www.medianiger.info
http://www.tamtaminfo.com
http://www.jeuneafrique.com/pays/niger/niger.asp

Rural development policies in Niger :
- The Nigerien national network of local agriculture offices (Réseau national des Chambres d'Agriculture - RECA) : http://www.reca-niger.org/
- Newsfeeds on rural development in Niger : http://www.inter-reseaux.org/mot/niger

Food security in Niger :
- The National System for the Prevention and Resolution of Food Crisis (Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires) : http://www.cic.ne/
- Fewsnet : http://www.fews.net/pages/country.aspx?gb=ne
- OCHA Niger : http://ochaonline.un.org/Default.aspx?alias=ochaonline.un.org/niger

Agricultural policies in Niger :
- The Rural Development Strategy (Stratégie de Développement Rural - SDR) website : http://www.strategie-developpement-rural-niger.org/
http://www.inter-reseaux.org/ressources-thematiques/politiques-agricoles/article/politiques-agricoles-du-niger

ABOUT THE RURAL CODE

Niger's Rural Code legal texts :
http://www.hubrural.org/spip.php?article1746

Documents introducing and analyzing the process of the Rural Code (in French) :
- Malam Kandine Adam, Niger : « Une réforme foncière basée sur un processus participatif continu », International Conference on Agrarian Reform and Rural Development, Brazil, March 2006.
Available for download at : http://www.landcoalition.org/pdf/ev06_iccard_niger.pdf
- Niger's report at the International Conference on Agrarian Reform and Rural Development, Processus d'élaboration et de mise en œuvre du Code Rural au Niger, Brazil, 2006.
Available for download at : http://www.icarrd.org/fr/icard_doc_down/national_Niger.pdf
- Abdoul Karim Mamalo et Jérôme Pennec, Code Rural du Niger : une gestion décentralisée et concertée du foncier, Mars 2010. Available for download at : http://www.inter-reseaux.org/revue-grain-de-sel/49-agriculture-et-aleas/article/code-rural-du-niger-une-gestion

ABOUT PASTORALISM

The sector-specific law on pastoralism :
http://www.reca-niger.org/spip.php?article160

Studies and reports on pastoralism :
http://www.fao.org/ag/AGP/agpc/doc/Counprof/frenchtrad/Niger_fr/Niger_fr.htm
http://www.ded.de/cipp/ded/lib/all/lob/return_download,ticket,g_u_e_s_t/bid,2585/check_table,it_chap_downl_embed/~/DEDexpert_Transhumanzstudie.pdf

FICHE N°9 :
PETIT LEXIQUE DES TERMES TECHNIQUES

Ce petit lexique vise à favoriser la compréhension du dossier par l'ensemble de ses utilisateurs. Il propose des définitions simples de termes techniques utilisés dans le film ou dans les fiches. Les définitions proposées sont adaptées au contexte nigérien, si possible complétées par des exemples tirés de l'expérience du Code Rural, et ne visent en aucun cas à proposer une compréhension exhaustive de concepts complexes et souvent multiformes. Les termes sont présentés dans un ordre alphabétique.

Aire de pâturage : Une aire de pâturage est un espace à vocation pastorale situé en zone pastorale (contrairement aux enclaves pastorales, qui sont des espaces à vocation pastorale situés en zone agricole).

Champ piège : Un champ piège est un champ cultivé illégalement dans les espaces pastoraux, avec pour objet de piéger les éleveurs. Celui qui cultive un champ piège espère que les animaux y commettront des dégâts champêtres dans l'unique but de recevoir des réparations.

Chef de village / de tribu : Le chef de village est le chef traditionnel d'une communauté sédentaire vivant dans une agglomération rurale. Le chef de tribu est le chef traditionnel d'une communauté permanente de pasteurs.

Chef de canton / de groupement : Le chef de canton est le chef traditionnel d'un regroupement de plusieurs villages. Le chef de groupement est le chef traditionnel d'un regroupement de plusieurs tribus.

Chefferies traditionnelles / autorités coutumières : Les chefferies traditionnelles désignent à la fois les territoires placés sous l'autorité d'un chef traditionnel, et l'autorité, la charge attribuée à ce chef traditionnel. Le terme d'autorités coutumières désigne l'ensemble des chefs traditionnel d'un territoire donné. Les chefferies traditionnelles, ou autorités coutumières, sont donc des sources d'autorité et de contrôle social émanant de la coutume, et non de l'État.

Collégialité : La collégialité est le principe guidant les actions d'un groupe de personnes (le collège) ayant le même statut et assumant les décisions prises par la majorité de ses membres.

Concession (privée) : Le terme de concession est un terme de droit administratif qui désigne des actes par lesquels l'administration (le concédant) confère à un acteur privé (le concessionnaire) des droits et avantages spéciaux sur un domaine. Par exemple, au Niger, l'État peut accorder à des entreprises des concessions privées sur ses terres pour l'exploitation de l'uranium.

Conflits fonciers : Un conflit est une situation d'affrontement par rapport à des enjeux précis, individuels ou collectifs. Un conflit foncier désigne donc une situation d'affrontement entre deux individus ou deux groupes ayant des intérêts divergents sur des enjeux liés à la terre.

Couloir de passage : Un couloir de passage est une piste ou un chemin affecté au déplacement des animaux entre deux ou plusieurs localités, pays ou espace pastoraux.

Croissance démographique : La croissance démographique, ou accroissement démographique, désigne la variation de la population, sur un territoire précis (souvent un pays), et dans un laps de temps déterminé (souvent une année). C'est la somme de l'accroissement naturel (la différence entre le nombre de naissances et le nombre de décès dans le pays en une année) et de l'accroissement migratoire (la différence entre le nombre de personnes arrivant dans le pays et le nombre de personnes quittant le pays en une année). Il permet de savoir si la population d'un pays augmente, et à quel rythme elle augmente.

Cultures de rente : Les cultures de rente sont des cultures qui peuvent générer des liquidités. Elles sont souvent destinées à l'exportation. Par exemple : le café, le cacao, les arachides, le coton, etc.

Cultures de subsistance : Les cultures de subsistance, ou cultures vivrières, sont destinées à la consommation de ceux qui les produisent.

Dégâts champêtres : Les dégâts champêtres sont les dommages causés à un agriculteur par le passage d'un animal ou d'un troupeau dans son champ entre la période de semis et la période de récolte.

Décentralisation : La décentralisation est le processus par lequel l'État transfère des attributions exercées jusque là par ses organes centraux ou ses représentants territoriaux à des institutions juridiquement distinctes de l'État, et bénéficiant, sous son contrôle, d'une certaine autonomie de gestion (par exemple, les communes, les départements, etc).

Détention coutumière : Un acte de détention coutumière permet de reconnaître et d'officialiser les droits fonciers d'un individu ou d'un groupe d'individus qui met une terre en valeur depuis un temps relativement long, sans pour autant posséder de titre de propriété ou de reconnaissance légale de droits d'aucune sorte sur cette terre. La remise d'actes de détention coutumière par les commissions foncières participe à la sécurisation foncière du Niger.

Droits d'usage : Le droit d'usage est une sorte d'usufruit qui donne à son titulaire la faculté de se servir d'une chose appartenant à autrui ainsi que d'en percevoir les fruits. Par exemple, les pasteurs nigériens possèdent un droit d'usage collectif sur les terres domaniales situées au Nord de la limite des cultures, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas propriétaires de ces terres (c'est l'État nigérien qui est propriétaire) mais qu'ils peuvent, collectivement, avoir l'usage de cette terre (en y faisant paître leurs troupeaux, en ayant accès aux points d'eau qui s'y trouvent, etc...).

Droit d'usage prioritaire : Le droit d'usage prioritaire s'applique aux pasteurs sur leur terroir d'attache. Même si l'accès aux ressources ne peut être interdit à aucun pasteur en zone pastorale, les pasteurs qui sont sur leur terroir d'attache ont la priorité de l'accès à ces ressources avant tout autre utilisateur.

Droit coutumier : La coutume est une norme de droit objectif fondée sur une tradition populaire qui prête à une pratique constante. C'est une véritable règle de droit, mais d'origine non étatique.

Droit positif : Le droit positif désigne le droit mis en place par l'État. En Afrique, il est souvent hérité du droit colonial.

Élevage sédentaire : L'élevage sédentaire fait référence à un type d'élevage qui n'est pas basé sur la mobilité des troupeaux. Le bétail et les éleveurs sont sédentaires.

Élevage / pastoralisme transhumant : Le pastoralisme transhumant est une forme de pastoralisme basé sur les migrations périodiques du bétail en fonction des contraintes naturelles et climatiques prises en compte par les éleveurs.

Enclave pastorale : Au Niger, une enclave pastorale est un espace pastoral situé en zone agricole et réservé exclusivement à l'activité des pasteurs.

Front agricole : Le front agricole désigne la limite entre l'espace cultivé et l'espace non cultivé. Au Niger, le front agricole devrait se situer sur la limite Nord des cultures, mais avance de plus en plus au-delà de cette limite, vers le Nord.

Gestion durable des ressources naturelles : Une gestion durable des ressources naturelles répond aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elle répond à trois critères : le critère de la viabilité économique, le critère de la justice sociale, et le critère de la préservation écologique.

Insécurité alimentaire : L'insécurité alimentaire désigne une situation dans laquelle une population ou un groupe de population n'a pas accès à la nourriture en quantité et en qualité suffisante.

Insécurité foncière : L'insécurité foncière désigne une situation où les acteurs considèrent leurs droits fonciers comme menacés et/ou incertains dans la durée.

Isohyète : L'isohyète est une ligne imaginaire qui joint les points d'une région où les précipitations moyennes sont les mêmes pour une période considérée.

Limite Nord des cultures : La limite Nord des cultures a été fixée au Niger par la loi n°61-05 du 26 Mai 1961. Elle fixe la limite, à l'isohyète 350 mm, entre la zone agricole, au Sud, sur laquelle s'applique le régime de la propriété privée, et la zone pastorale, au Nord, constituée de terres domaniales sur lesquelles les pasteurs jouissent d'un droit d'usage collectif.

Mise en gage : La mise en gage est un contrat par lequel un propriétaire remet sa terre à un créancier, et lui donne le droit de garder et d'exploiter cette terre jusqu'au remboursement de sa dette. Si l'emprunteur ne rembourse pas sa dette, le créancier peut vendre la terre et se rembourser sur le prix, ou garder la terre.

Ouverture / Fermeture des champs : L'ouverture et la fermeture des champs sont des mécanismes réglementaires qui permettent de fixer les dates auxquelles les champs doivent être ouverts ou non à la pâture des animaux.

Pastoralisme : Le terme pastoralisme désigne l'ensemble des pratiques d'élevage et d'organisation du territoire liées à l'utilisation des espaces naturels pour le pâturage des troupeaux.

Piste de transhumance : Une piste de transhumance est un chemin affecté au déplacement des animaux dans le cadre de la transhumance.

Politique foncière : Une politique foncière est la ligne d'action décidée par un État pour organiser les modalités d'accès à la terre et aux ressources naturelles ; les modalités d'appropriation les concernant ; la sécurité des droits sur la terre et les ressources naturelles qu'elle porte et l'usage et la gestion de l'espace. Une politique foncière

est toujours intimement liée à un projet de société. Elle répond donc à des objectifs d'ordre politique, économique et environnemental et repose sur des stratégies destinées à servir ces objectifs.

Principe de subsidiarité : Le principe de subsidiarité est le principe politique selon lequel la responsabilité d'une action publique doit être allouée à la plus petite entité capable de résoudre le problème d'elle-même (par exemple, si une commune peut résoudre la problème, alors c'est à la commune de le faire, et pas au département, à la région ou à l'État). C'est le principe majeur sur lequel s'appuie le processus de décentralisation.

Régime de propriété privée : La propriété privée est celle qu'exerce un particulier sur un bien, en opposition à la propriété publique qui est celle qu'exerce l'État sur un bien. La propriété privée est le résultat d'une appropriation (par l'achat, l'héritage, le don, la force, etc). Au Niger, tout le foncier en zone agricole est soumis au régime de propriété privée. Théoriquement, la pleine propriété combine le droit d'user, le droit de jouir et le droit de disposer d'une chose de manière exclusive et absolue. En réalité, ces droits sont le plus souvent limités par des restrictions établies par la loi, en particulier lorsqu'il s'agit de propriété foncière (par exemple, au Niger, l'obligation de respecter les dates d'ouverture et de fermeture des champs).

Représentativité : La représentativité est le caractère de ce qui est représentatif. Par exemple, une commission foncière est représentative de la population si elle représente bien ses intérêts, ses aspirations, sa diversité, etc.

Sécurisation foncière : La sécurisation foncière désigne le processus de mise en sécurité des acteurs relativement à leurs droits fonciers.

Schéma d'Aménagement Foncier : Le Schéma d'Aménagement Foncier (SAF) est un dispositif cartographié des espaces, intégré à un schéma d'aménagement du territoire, permettant de visualiser et de faire connaître les divers modes d'appropriation reconnus à l'échelle de la région concernée.

Société civile : La société civile est l'auto-organisation de la société en dehors du cadre étatique ou du cadre commercial, c'est-à-dire un ensemble d'organisations ou de groupes (comme les associations, les organisations paysannes, les syndicats, etc.) constitués de façon plus ou moins formelle et qui n'appartiennent ni à la sphère gouvernementale, ni à la sphère commerciale. (définition de l'UNESCO)

Terres vacantes : Les terres vacantes sont les terres qui sont considérées comme des terres sans maître, c'est-à-dire les terres sur lesquelles aucune preuve de propriété ne peut être établie (soit parce qu'elles n'ont jamais été exploitées, soit parce qu'elles ont été abandonnées, soit parce que celui qui les met en valeur n'arrive pas à y faire reconnaître légalement ses droits). Les terres vacantes ne sont donc pas forcément inexploitées, ou non mises en valeur. Elles sont intégrées au domaine privé de l'État.

Terroirs d'attache : Le terroir d'attache est défini comme l'unité territoriale déterminée et reconnue par les coutumes et/ou les textes en vigueur sur laquelle les pasteurs vivent habituellement pendant la majeure partie de l'année. C'est le territoire auquel ils restent attachés lorsqu'ils se déplacent (lors des transhumances et des migrations par exemple).

Terres domaniales : Le « domaine » désigne les biens qui n'appartiennent pas à des particuliers et sont à la charge de l'État. Les terres domaniales, en Afrique, sont donc les terres qui, au lendemain des indépendances, ont été transférées par l'État colonisateur à l'État nouvellement indépendant. Elles ne sont pas soumises au régime de la propriété privée, mais les utilisateurs de ces terres peuvent s'y voir reconnaître des droits d'usage, individuels ou collectifs.

Zones de pacage : Le pacage est une technique d'élevage visant à faire séjourner et paître les animaux sur un espace limité et clos. Les zones de pacage sont les espaces délimités pour le pacage.

PAPER N°9 :
A BRIEF TECHNICAL GLOSSARY

This basic glossary is meant to help all users understand the material contained in this educational package. It offers simple definitions for technical terms that are used in the film or thematic papers. The definitions we suggest are adapted to the Nigerien context, and supplemented when possible with examples drawn from the Rural Code's experience. They are not meant to be exhaustive definitions for complex and often many-sided concepts. Terms are listed in alphabetical order.

Agricultural frontier : The agricultural frontier defines the limit between cultivated areas and non-cultivated areas. In Niger, the agricultural frontier should correspond to the northern limit for cultivation, but tilled land tend to push north and encroach more and more upon pastureland.

Canton / grouping chief : The canton chief is the traditional chief of a grouping of several villages. The grouping chief is the traditional chief of a grouping of several tribes.

Cash crops : Cash crops are crops that produce liquid assets. They are most of the time grown for export. For instance : coffee, cocoa, groundnuts, cotton, etc...

Civil society : Civil society is the self-organization of society outside of the State's framework, or the market's framework : i.e. organizations or groups (such as associations, small-scale farmers organizations, trade unions, etc ...) that are more or less formally established and belong neither to the governmental sphere, nor to the business sphere.

Collegiality : Collegiality is the principle that guides the actions of a group of people (the college) that have the same status, and take collective responsibility for the decisions taken by a majority of the group's members.

Concession (private concession) : A concession is an administrative legal term describing contracts through which an administration (the licensor) confers special rights and privileges over an estate to an individual or a company (the concessionary). In Niger for instance, the State can grant private concessions on its land to companies for uranium production.

(Cattle) corridor : A (cattle) corridor is a track or a path devoted to the displacement of animals between two or more places, countries or pastoral zones.

Customary landholding : A customary landholding certificate allows the recognition and formalization of land tenure rights for a person or a group who has been developing an estate for a long time, but doesn't actually hold a property deed or any established legal right over this land. The issuance of customary landholding certificates by land commissions contributes to securing land tenure in Niger.

Customary law : Custom is a standard of objective law based on a popular tradition that allows continuous practice. It is a genuine rule of law, but it doesn't derive from the State.

Damage to the crops (dommages champêtres) : Damage to the crops is the damage caused to a farmer by the passage of an animal or a flock through his fields, in between seed-time and harvest time.

Decentralization : Decentralization is the process through which the State transfers competences that were exercised until then by its central organs or its local representatives to institutions that are legally separated. These institutions enjoy a certain degree of management autonomy, under State control (for instance, communes or departments, etc ...).

Food insecurity : Food insecurity refers to a situation in which people or groups of people have no access to sufficient food, both in quantity and quality.

(Enclosed) grazing area (zone de pacage) : Grazing is a herding technique that consists in keeping animals and letting them pasture in a limited and bounded space. Grazing areas are places delimited for grazing.

Home grazing territory (terroir d'attache) : The home grazing territory is defined as the territorial unit set and observed by custom and/or legal texts on which pastoralists usually reside for a large part of the year. It is the territory to which they remain attached when they move (for transhumance or migration for instance).

Isohyet : The isohyet is an imaginary line that connects parts of a region where average precipitations are the same for a given period of time.

Land Management Scheme : The Land Management Scheme (Schéma d'Aménagement Foncier - SAF) is a mapping system, included in a land management strategy, that helps to visualize and explain the different forms of land appropriation officially recognized in a given area.

Land (tenure) policy : Land (tenure) policy is a strategy defined by a State to organize conditions of access to land and natural resources ; to organize terms of ownership on land and natural resources ; to secure access rights to land and natural resources; to organize the use and management of space. Land tenure policy is always intricately related to a societal project. Therefore, it follows political, economic and environmental motivations, and is based on strategies meant to serve these motivations.

Land tenure conflicts : A conflict is a situation in which specific individual or collective interests are in confrontation. A land tenure conflict is therefore a situation of confrontation between two individuals or two groups whose interests regarding land issues differ.

Land tenure insecurity : Land tenure insecurity describes a situation in which stakeholders consider that their land tenure rights are threatened and/or unsettled in the long term.

Land tenure securing measures : Land tenure securing measures refer to the process of securing stakeholders in what concerns their land tenure rights.

Northern limit for cultivation : The northern limit for cultivation was established in Niger by the May 26th, 1961 Law n°61-05. It sets the limit on the isohyet 350mm between the southern agricultural zone where private ownership applies, and the northern pastoral zone were land belongs to the State and pastoralist are entitled to a collective use right.

Opening / Closing of fields : The opening and closing of fields are statutory mechanisms that are meant to define the days on which fields must be opened or closed to animal grazing.

Pastoral enclave : In Niger, a pastoral enclave is a pastoral space that is located within the agricultural zone, and dedicated exclusively to pastoralist activities.

Pastoralism : The term pastoralism broadly refers to livestock breeding activities and land management systems that imply the use of natural pastureland for livestock grazing.

Pasturing area (aire de pâturage) : A pasturing area is an area dedicated to pastoralism and located within the pastoral zone (in opposition to pastoral enclaves, that are dedicated to pastoralism but located within the agricultural zone).

Pawning : A pawning contract is a contract by which a land owner hands over his land to a creditor, and grants him the right to keep and use this land until he can pay his debt. If the borrower does not reimburse his debt, the creditor can sell the land by way of payment, or keep the land.

Population growth : Population growth, or the population growth rate, refers to the variation of a population on a specific territory (most of the time, a country), and during a specific period of time (usually, a year). It sums up the natural increase rate of the population (the difference between the number of births and the number of deaths in the country within a year) and the increase in the net immigration rate (the difference between the number of persons entering the country and the number of persons leaving within a year). It indicates whether the population of a country increases, and at what rate.

Positive law : Positive law refers to the State's legal system. In Africa, it is often inherited from colonial law.

Priority use right : A priority use right applies to pastoralists on their home grazing territory. Even though all pastoralists in a pastoral area can access resources, pastoralists that are on their home grazing territory hold a priority access right, before any other user.

Private ownership system : Private ownership is exercised by a private individual over an asset, by opposition to public property that is exercised by the State over an asset. Private ownership is the result of appropriation (through purchase, heritage, donation, force, etc ...). In Niger, any land situated in the farming zone is subjected to the private ownership system. In theory, full ownership combines the right to use, the right to enjoy and the right to dispose of something in an exclusive and absolute manner. In reality, these rights are often limited by restrictions established by the law, specifically when dealing with land ownership (for instance, in Niger, it is mandatory to respect opening and closing days for fields).

Representativity : Representativity is the characteristic of what is representative. For instance, a land commission is considered representative of the population when it represents correctly its interests, its aspirations, its diversity, etc.

Sedentary livestock breeding : Sedentary livestock breeding refers to breeding activities that are not based on the mobility of livestock. Cattle and herders are sedentary.

State (property) land (Terres domaniales) : « State property » defines assets that do not belong to private individuals, and for which the State is responsible. State land in Africa is therefore land that, following independence, was transferred from the colonial State to the newly independent State. It is not subjected to the private ownership system, but users of this land can obtain individual or collective use rights.

Subsidiarity : Subsidiarity is the political principle according to which responsibility for a public action falls with the smallest organ that can solve the problem on its own (for instance, if a commune can solve the problem, then it is its responsibility to do so, and not the department's, the region's or the State's). It is the key principle on which the decentralization process is based.

Subsistence farming : Subsistence farming, or food-producing farming, describes crops grown for the producer's own consumption.

Sustainable management of natural resources : Sustainable management of natural resources meets the needs of present generations without compromising the capacity of future generations to meet theirs. It must respect three criteria : economic viability, social justice and environmental conservation.

Traditional chefferies / custom authorities : Traditional chefferies refer to both the land under the authority of a traditional chief, and the authority, the responsibility granted to this traditional chief. The term custom authorities describes all traditional chiefs of a given territory as a group. Traditional chefferies or custom authorities are therefore sources of authority and social control that draw from custom, not from the State.

Transhumance route : A transhumance route is a path dedicated to the displacement of animals in the context of transhumance.

Transhumant livestock breeding / pastoralism : Transhumant pastoralism is a form of pastoralism based on the periodic migration of livestock, depending on natural and climate pressures.

Trick field (Champ piège) : A trick field is a field that is illegally farmed within a pastoral area, in order to trick pastoralists. The person who cultivates a trick field hopes for animals to cause damage to his crops for the sole purpose of claiming compensations.

Use rights : A use right is a form of usufruct that entitles the holder to use something that belongs to someone else, as well as to collect its products. For instance, Nigerien pastoralists hold a collective use right over State land located north of the established limit for cultivation. Although they don't own the land (the State does), they can use it collectively (to pasture their livestock, access watering places, etc.).

Vacant land : Vacant land is the land that is considered without owner, i.e. land for which no proof of property can be established (either because it was never used, or abandoned, or because the person that uses it can't obtain any legal recognition of his rights). Vacant land is not always left unexploited, or undeveloped. Vacant land is considered private State property.

Village chief / Tribe chief : The village chief is the traditional head of a sedentary community living in a rural village. The tribe chief is the traditional head of a permanent community of pastoralists.

Au Niger, le Code Rural est un outil juridique et institutionnel qui vise à sécuriser les droits fonciers, à favoriser une régulation concertée des conflits en milieu rural et à promouvoir une gestion durable des ressources naturelles. Il a été élaboré grâce à un processus participatif et itératif innovant. Pour ces raisons, il semblait pertinent d'étudier et de documenter cette expérience originale de gouvernance du foncier et des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest.
Composé d'un film documentaire de 40 minutes réalisé par Loïc Colin et Vincent Petit (E Sud Développement) et d'une série de 9 fiches thématiques rédigées par Clara Jamart (Agter), cet ensemble pédagogique décrit et analyse les outils et la mise en place progressive du Code Rural au Niger, mais aussi, plus largement, s'interroge sur les grands défis du développement rural et agricole en Afrique de l'Ouest.
Les auteurs tiennent à remercier chaleureusement les organisations du Sud sans lesquelles ce travail n'aurait pas été possible, et plus particulièrement l'AREN (Association pour la Redynamisation de l'Elevage au Niger), le LNWA (LandNet West Africa) et le GRAF (Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier) qui ont assuré la première phase de diffusion du film au cours des mois de novembre et décembre 2010 au Niger, au Sénégal et au Burkina Faso.

Ce travail de capitalisation a été réalisé dans le cadre du Projet de renforcement des capacités des réseaux d'organisations agricoles en matière de politiques agricoles, alimentaires et rurales (Réseau Paar) financé par l'Agence Française de Développement. La maîtrise d'ouvrage a été assurée par ADEPRINA / Inter-réseaux Développement rural. Le contenu de la capitalisation n'engage que ses auteurs.

Crédits photographiques : C. Jamart, V. Petit et L. Colin
© AGTER – E-Sud Développement / Décembre 2010