

SECURISATION DU FONCIER PASTORAL : CODE RURAL ET LOI PASTORALE AU NIGER. DANS QUELLE MESURE LA GOUVERNANCE DES RESSOURCES PASTORALES ET LA SECURITE SONT AMELIOREES ?

Sambo Bodé, Université Abdou Moumouni/Département de Géographie, Niger, bodesambo@yahoo.fr

Résumé

Cette communication analyse une expérience de sécurisation du foncier pastoral au Niger à travers le code rural. Expérience centrée sur la gouvernance des ressources pastorales et la sécurité des opérateurs ruraux. Ainsi, dans ce pays, dès le début des années 80, la situation préoccupante des ressources naturelles a fait l'objet de plusieurs débats et séminaires nationaux. Ces réflexions visaient à adapter les politiques nationales face à l'insécurité foncière et aux risques de conflits (cas du drame de Toda en 1991 avec 101 morts le même jour). Ces constats ont conduit en 1986 à l'élaboration des « principes directeurs d'une politique de développement rural pour le Niger », qui prévoyaient la mise en place d'un processus de Code Rural. Le processus a abouti à l'adoption en 1993 de l'ordonnance n°93-015 du 2 mars 1993 fixant les Principes d'Orientation du Code Rural (POCR). Ce texte en fait un droit dit moderne. Sa spécificité est la reconnaissance et la superposition d'une diversité de plusieurs types de droits sur les mêmes ressources à travers les commissions foncières ayant des compétences décisionnelles sur la gestion des ressources naturelles. Ces institutions sont dotées d'un pouvoir général de contrôle de la mise en valeur des terres. Elles jouent un rôle de régulation et de prévention des conflits. C'est ainsi que depuis l'adoption du POCR, plusieurs réalisations (sécurisation et délimitations par balisages, mise en place des commissions foncières, etc.), lois et textes législatifs complémentaires ont été adoptés parmi lesquels l'ordonnance n°2010-029 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme. Ce texte complémentaire reconnaît que la mobilité est un droit fondamental des éleveurs, pasteurs nomades et transhumants. Il affirme que les pasteurs doivent être légitimement représentés dans les instances de gestion des ressources naturelles. Ce dispositif a contribué à la sécurisation du foncier pastoral, à la bonne gouvernance des ressources naturelles et la prévention des conflits. Pour la mise en œuvre de la politique foncière, force est de constater que les objectifs n'ont pas été complètement atteints du fait de plusieurs contraintes. Parmi ces contraintes le problème de l'application et l'ambiguïté des textes au niveau local et l'avènement des acteurs nouveaux (décentralisation) et par rapport à certaines questions relatives au transfert de compétences de l'Etat aux collectivités. L'enjeu majeur est aujourd'hui celui de l'application effective des bonnes pratiques de sécurisation sur le terrain. D'où un grand défi pour les nouvelles communes qui font face au problème de bonne gouvernance des ressources pastorale, de la sécurité et durabilité du processus du code rural.

Le Code rural et son évolution

Dès le début des années 80, la situation préoccupante des ressources naturelles a fait l'objet de plusieurs débats et séminaires nationaux, notamment ceux portant sur les stratégies d'intervention en milieu rural à Zinder (novembre 1982), le débat national sur la désertification à Maradi (mai 1984) et le débat national sur l'élevage à Tahoua (avril 1985).

Les différentes rencontres ont relevé, entre autres, les constats suivants :

- La rareté des superficies cultivables,
- L'appauvrissement du capital terre et la diminution ou la disparition pure et simple de la jachère,
- La remontée des cultures vers les terres pastorales du nord et la diminution conséquente des espaces pastoraux,
- L'insécurité foncière et les risques de conflits (cas du drame de Toda en 1991, avec 101 morts le même jour).

Ces constats ont conduit à l'élaboration des « principes directeurs d'une politique de développement rural pour le Niger », qui prévoyaient la mise en place du Code Rural. Le Code Rural était vu comme un cadre dynamique devant amorcer le processus de transaction des conditions de production et d'existence des populations.

L'engagement des autorités s'est concrétisé le 29 mai 1986 par la mise en place d'un comité ad hoc chargé de l'élaboration d'un Code rural. Le comité ad hoc sera érigé en Comité National du Code Rural en 1989. Le processus a abouti à l'adoption en 1993 de l'ordonnance n°93-015 du 2 mars 1993 fixant les Principes d'Orientation du Code Rural (POCR) portant sur deux piliers un cadre juridique et institutionnel de mise en œuvre.

Cadre juridique et institutionnel

- Le cadre juridique

L'ordonnance n°93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du Code Rural, en tant que loi cadre, jette pour la première fois les fondements d'une véritable législation homogène en matière de foncier rural.

Cette ordonnance intervient non seulement pour 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, mais également pour assurer la sécurité des opérateurs ruraux par la connaissance de leurs droits et favoriser le développement par une organisation rationnelle du monde rural (article 1^{er}, Code Rural, 2013).

Le texte définit les principes essentiels régissant les activités rurales et laisse le soin à des textes complémentaires de rendre opérationnels lesdits principes. C'est en fait un droit dit moderne. La spécificité du Code rural est la reconnaissance et la superposition d'une diversité des droits (droit coutumier et musulman évoluant avec le droit moderne) sur les mêmes ressources.

- Le dispositif institutionnel

Le dispositif institutionnel de mise en œuvre du code rural repose sur un ensemble d'institutions publiques mises en place pour la conception et l'application de la politique foncière, du niveau national au niveau village ou de la tribu (figure 1).

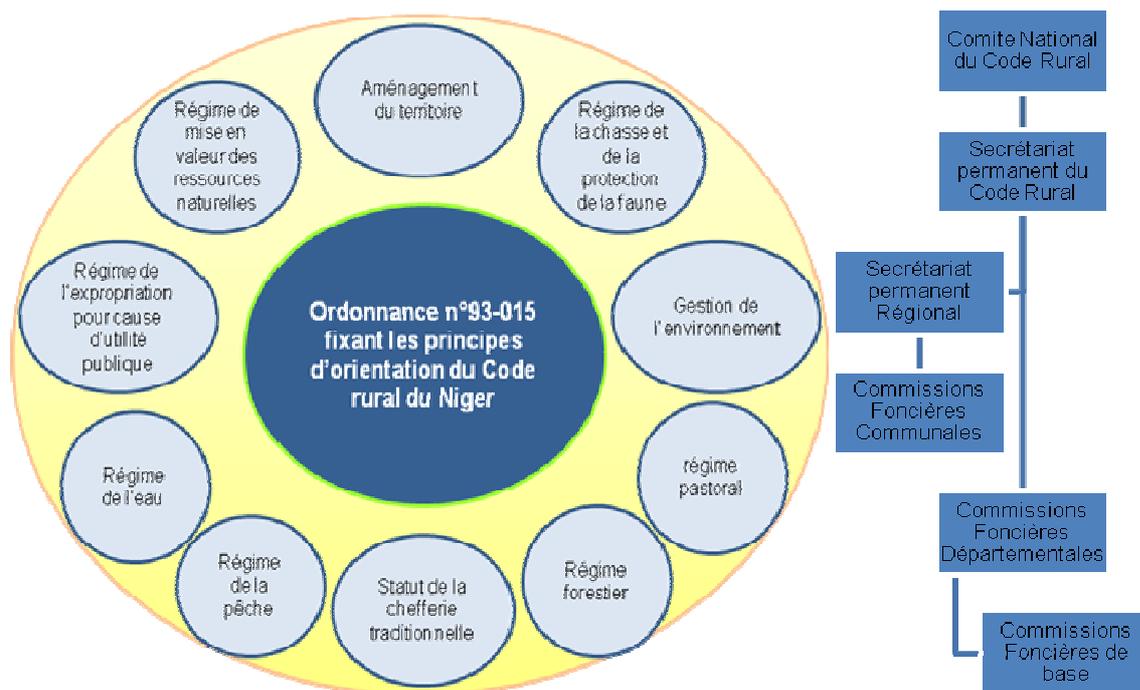


Figure 1 : schéma des dispositifs juridique et institutionnel du Code Rural

Les commissions foncières sont présentes aux niveaux départemental, communal et de base (villages et tribus). De par leur composition très diversifiée où se retrouvent cadres techniques, autorités administratives et coutumières, représentants de femmes, de jeunes et d'organisations paysannes, les commissions foncières constituent un cadre de concertation, de réflexion et de prise de décisions en matière de gestion des ressources naturelles et de prévention des conflits avec deux types de compétences : consultatives et décisionnelles pour une bonne gouvernance. Au titre de ses compétences décisionnelles, la commission foncière procède à la reconnaissance et l'établissement du contenu des droits fonciers. Elle est dotée d'un pouvoir général de contrôle de la mise en valeur des terres du département et de la commune. Ces institutions déconcentrées jouent un rôle de régulation et de prévention des conflits (à la différence de l'approche du plan foncier qui mise sur des approches titrisation-privatisation).

Bilan de mise en œuvre du Code rural de 1993 à 2012

- Sur le plan juridique

Comme l'indique l'ordonnance n°93-015 fixant les PORC en son article 151, « la présente ordonnance portant POGR sera complétée par des textes législatifs et réglementaires pour l'ensemble constituer le Code Rural ».

C'est ainsi que depuis l'adoption de l'ordonnance n°93-015 fixant les POGR, les textes législatifs suivants ont été adoptés. Parmi ces textes, on peut citer l'ordonnance n° 2010-09 du 1^{er} avril 2010 portant Code de l'eau au Niger et l'ordonnance n° 2010-029 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme. Cette dernière loi complète celle de 93-015 du 2 mars 1993 et stipule en un des articles que la mobilité est un droit fondamental des éleveurs, pasteurs nomades et transhumants. Ce droit est reconnu et garanti par l'État et les collectivités territoriales. La mobilité constitue un mode d'exploitation rationnel et durable des ressources naturelles pastorales et ne peut être entravée que de manière temporaire et ce, même des raisons de personnes, d'animaux, de forêts et de cultures dans les conditions définies par les textes en vigueur. La mobilité doit s'exercer dans le respect des lois et règlements en vigueur et les us et coutumes. Les pasteurs doivent être légitimement représentés par des délégués mandatés par eux dans les instances de gestion des ressources naturelles. Dans tous les périmètres aménagés, des terres destinées au parcours et au passage des animaux doivent être réservées.

- Sur le plan institutionnel

Les tableaux 1 et 2 font ressortir les actions réalisées au cours de la mise en œuvre du code rural.

Tableau 1 : Réalisation sur le plan institutionnel

Niveau	Institutions	prévision	réalisation
National	CNCR	1	1
	SPCR	1	1
Régional	SPR	8	8
Départemental	Cofodep	63	38
Communal	Cofocom	266	245
Villages et tribus	Cofob	15.000	3.000

Tableau 2 : Bilan des actes de sécurisation des ressources individuelles et partagées de 2000-2011

Période	Titres de propriété en zone rurale	Actes de transaction foncière	Procès verbaux de conciliation	Couloirs de passage balisés		Aires de pâturage balisées hectare
				Nombre	Kilomètre	
2000-2009	4.490	15.545	886	670	6.215	64.234
2010-2011	362	2.878	NP	186	1.556	NP
Total	4.852	18.423	886	856	7.771	34

NP : Non précisé

- Sur le plan de la vulgarisation

Les institutions du Code Rural mènent régulièrement des missions d'information, de sensibilisation et de contrôle de mise en valeur (police rurale) à l'intention des opérateurs ruraux et développent à l'aide des outils de vulgarisation et de communication.

Ces activités sont fondamentales quant aux opportunités qu'elles offrent en matière de sécurisation foncière et de prévention de conflits.

- Elaboration du Schéma d'Aménagement Foncier (SAF)

Le SAF est un document cadre institué au niveau des régions dont l'objet est de préciser les espaces affectés aux diverses activités rurales ainsi que les droits qui s'y exercent.

Selon le dispositif juridique, les SAF sont élaborés par les Secrétariats permanents régionaux et adoptés par décret pris en Conseil des Ministres, après avis des collectivités locales et du conseil économique, social et culturel.

Aujourd'hui, sur l'ensemble du territoire national, le processus d'élaboration du SAF est lancé par les institutions du Code Rural, mais de manière timide.

- Difficultés de mise en œuvre

Si le code rural a permis des avancées indéniables, force est de constater, 20 ans après l'adoption de l'ordonnance fixant les POCR, que ses objectifs n'ont pas été complètement atteints.

Il existe également des insuffisances dans le dispositif juridique par rapport à certaines questions, comme, par exemple, la question du transfert de compétence de l'État aux collectivités. En outre, la grande majorité des textes n'ont pas pris en compte le foncier et le mode de vie des sociétés pastorales, les parcours et l'intégration de l'agriculture et de l'élevage.

Cela se traduit aussi par le manque de cohérence dans la préparation et l'adoption des textes au secteur (les textes sensibles comme la loi sur le pastoralisme sont adoptés durant les périodes d'exception) et par des procédures multiples et actions incohérentes sur le territoire pour gérer les ressources naturelles (concessions livrées en zone pastorale, accaparement des terres par certains plus nantis, etc.).

Défis et enjeux

Rendre le dispositif fonctionnel sur l'ensemble du territoire national.

Le Code Rural a été mis en place et soutenu principalement par des bailleurs de fonds convaincus de la pertinence de ce dispositif. Malheureusement, cela a eu pour conséquence que l'État nigérien s'est très peu investi ; d'autant moins d'ailleurs du fait du déficit de pilotage politique. Il est impératif de trouver les ressources nécessaires pour financer le dispositif si on souhaite le pérenniser. En effet, l'efficacité de ce dispositif repose sur les contre-pouvoirs. Or, les producteurs ruraux et les services techniques ne remplissent pas toujours ce rôle face aux élus et à la chefferie (interventionnisme politique).

Sécuriser effectivement les droits des producteurs à moindre coût et accessible.

Les textes existants proposent différentes manières de sécuriser les droits des producteurs sur leurs terres et les transactions d'un terroir d'attache pour les pasteurs (immatriculation au cadastre, inscription au Dossier Rural, acte sous seing privé, acte notarié). Malheureusement ces différents mécanismes rendent l'information sur les droits fonciers éparse et peu accessible, ce qui est la porte ouverte à toutes les dérives.

En outre, les enjeux et les procédures sont complexes et multiples pour les usagers ruraux. En effet, la procédure présente un coût financier et une perte de temps importants. Tout ceci nuit à la sécurisation des droits des producteurs ruraux et notamment des plus vulnérables. Il est nécessaire de repenser de manière globale la sécurisation foncière des ressources individuelles et des ressources partagées pour maintenir un faible coût tout en assurant une sécurisation maximale.

Enfin, les droits des producteurs ruraux ne sont pas toujours respectés : empiètement des espaces réservés à l'élevage, voire vente de ces espaces, non-respect des dispositions sur les droits de propriété collectifs, indemnisation dans le cadre de l'expropriation pour cause d'utilité publique pas toujours conforme aux textes (les projets miniers).

Prévenir et gérer les conflits fonciers

Le foncier pastoral est la source de conflits ruraux au Niger, parfois violents meurtriers, faute de sécurisation de l'usage des ressources naturelles et la clarification des règles d'accès. Par ailleurs, la gestion des conflits fonciers est une rente pour certains acteurs institutionnels qui ne souhaitent pas voir intervenir les commissions foncières. Le recours à la violence se produit en général quand les autorités en charge du règlement du conflit ont été partisans et que le règlement trouvé n'est pas juste (mauvaise gouvernance, interventionnisme politique, influence des groupes sociaux dominants, etc.). Il est donc indispensable que les mécanismes de règlement des conflits soient justes et transparents, d'autant plus que la forte croissance démographique laisse présager l'augmentation des conflits fonciers dans les prochaines années. D'où la nécessité de promouvoir la bonne gouvernance locale des ressources naturelles. Pour cela, il est nécessaire de parfaire l'élaboration des SAF pour préciser les espaces affectés aux diverses activités rurales, ainsi que les droits qui s'y exercent, et de définir les aménagements fonciers à réaliser (aménagements hydro-agricoles, points d'eau, couloirs de passage, restauration des sols, etc.). Ceci permet une certaine appropriation de terres du domaine de l'État par les privés qui bien souvent ne les mettent pas en valeur et ne respectent pas leur vocation pastorale ou forestière, mais les achètent pour spéculer (*ranching*, vergers le long du fleuve, etc.). La conséquence de ce phénomène est l'apparition d'un marché foncier et d'une classe de paysans sans terre déjà perceptible dans certaines régions du pays (300 fermes privées dans le programme Initiative 3N : les Nigériens Nourrissent les Nigériens dans le document de stratégie).

Conclusion

En conclusion, on peut dire que la pression foncière entraîne des mutations des systèmes de production qui sont plus ou moins prises en compte par le Code Rural dans le cadre de la sécurisation des

opérateurs ruraux. Pour cela, une évolution des politiques foncières et des relations de complémentarités entre l'agriculture et l'élevage s'avère nécessaire.

Par ailleurs, le Code Rural est un outil de sécurisation et de l'accès aux ressources pastorales en assurant la sécurité alimentaire. En outre, il permet non seulement de faire le lien entre les différents aspects du développement rural, mais aussi de préserver la paix sociale en protégeant les droits fonciers, notamment ceux des plus vulnérables. Eu égard aux différents enjeux, beaucoup reste encore à faire malgré les acquis enregistrés pendant 20 ans. Les lois, textes et institutions de mise en œuvre existent et ont permis des progrès mais le gros problème reste toujours l'application des bonnes pratiques de sécurisation sur le terrain. D'où la persistance d'un grand défi pour les nouvelles communes qui pose le problème de durabilité du processus (avec rupture parfois du processus de décentralisation).

Bibliographie

Ministère du plan de l'aménagement du territoire et du développement communautaire 2012, *Plan de développement communautaire 2012-2015*, République du Niger, 277 p.

Code rural, 2013, *Recueil des textes complémentaires 2013*, République du Niger, 388 p.