

Code rural et élaboration de la loi pastorale au Niger

Une capitalisation d'expérience - Résumé

Profitant du large espace de réflexion que leur offrait le premier régime militaire de 1974 à 1990, les Nigériens se sont engagés dans un vaste chantier pour l'écriture ou la réécriture de leur politique foncière.

En tant qu'expression de la politique foncière nationale, le Code Rural qui en a résulté se présente comme un processus pragmatique et itératif organisé autour de deux dispositifs complémentaires : (i) le dispositif juridique, constitué de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires, de portée nationale ou locale, en matière de gestion des ressources naturelles ; et (ii) le dispositif institutionnel fondé sur des structures opérationnelles, mises en place depuis le niveau village jusqu'au niveau national, qui mettent en œuvre et contrôlent les règles établies.

Les grands principes du Code rural

Un certain nombre de principes, pas toujours explicites, ont prévalu dans l'élaboration de l'ordonnance 93-015 fixant les principes d'orientation du Code rural.

La prise en compte de la gestion coutumière : Dans un souci d'efficacité, le Code rural a cherché à s'adapter aux réalités locales, en intégrant la coutume. L'idée était d'unifier peu à peu les différentes sources de droit foncier : droit coutumier, droit islamique et droit positif. Ce choix était aussi stratégique : faire accepter le Code rural aux autorités coutumières et le faire évoluer petit à petit vers une gestion foncière plus formelle et équitable.

La protection de tous les droits fonciers et l'égalité d'accès au foncier : La gestion coutumière du foncier est marquée par une certaine inégalité dans les droits fonciers : les femmes, les jeunes et les anciens captifs disposent traditionnellement d'un accès limité à la terre. Le Code rural a voulu rompre avec cette situation en affirmant un principe d'égalité pour l'accès au foncier et en imposant l'obligation de mise en valeur. Les droits des éleveurs étaient également peu pris en compte dans la gestion coutumière des terres en zone sud agricole. En effet, les droits fonciers coutumiers reposent principalement sur l'exploitation à des fins agricoles, les terres communautaires étant gérées par le chef et utilisées par tous.

La gestion locale des ressources naturelles, dans une optique de décentralisation

Le Code rural a été adopté en 1993, à une époque où la décentralisation était une demande sociale forte. Il mentionne les collectivités territoriales et propose une gestion locale et concertée des ressources naturelles grâce aux Commissions foncières qui associent tous les acteurs concernés par la question foncière.

Les systèmes et régimes fonciers présents dans les pays de l'Afrique de l'Ouest, affichent certaines similitudes résultant de facteurs communs liés à leur histoire ainsi qu'aux systèmes socioculturels ou religieux. Aussi, les affinités présentes entre ces pays héritant de la même influence font que leurs trajectoires en matière de construction des politiques foncières peuvent s'enrichir mutuellement de l'analyse de l'expérience des autres.

La présente synthèse reprend les principaux éléments d'analyse d'une étude de capitalisation sur le Code rural du Niger, sollicitée par le CNCR et le GRET.

Elle a été réalisée par **Abdou Karim Mamalo**, Agronome, Spécialiste en Développement Rural, Politiques Publiques, Sécurisation et Aménagement Foncier

Les constats, analyses, et réflexions présentés dans cette étude résultent de la capitalisation de plusieurs ouvrages, ainsi que des analyses personnelles de l'auteur.

Cette étude, conçue dans une présentation qui se veut être pédagogique, n'a pas la prétention de couvrir de manière exhaustive et holistique tout le contenu du Code rural, ni d'en faire un bilan. Elle essaie d'identifier aussi bien les avancées enregistrées, que les difficultés d'application qui se sont déjà posées ou qui peuvent se poser tout au long de la mise en œuvre du Code rural. Elle aborde aussi le cas de la loi pastorale, pour illustrer l'implication des organisations de la société civile, leur niveau d'influence et la manière dont elles ont participé au processus d'élaboration des textes.



© Amel Benkahla

LE CAS DE LA LOI PASTORALE

Le processus d'élaboration de la loi pastorale a été au Niger un exemple typique de la participation populaire à la conception d'une politique publique. Un des points forts du processus a été qu'il a pris suffisamment de temps pour donner la parole aux acteurs locaux, sous régionaux, régionaux et nationaux afin de prendre en compte leurs préoccupations légitimes. Né sous la pression et les émotions des acteurs, le processus a été suffisamment ouvert et participatif pour prendre en compte les nombreuses attentes difficilement conciliables.

Le dispositif juridique du Code rural

Dès le départ, le législateur a opté pour la mise en place d'un cadre juridique fédérateur susceptible de faire converger les réflexions vers la prise en compte de la pluralité et de la diversité du concept foncier qui se définit comme l'ensemble des ressources naturelles rurales renouvelables (terre, eau, flore et faune) ainsi que les règles définies pour y accéder. C'est ainsi que fut adoptée en 1993 la loi organique portant principes d'orientation du Code Rural qui annonce dans une de ses dispositions qu'elle sera complétée par d'autres textes législatifs et réglementaires pour ensemble constituer le Code Rural.

Malgré la mise au point progressive du cadre juridique du Code Rural, les défis à relever restent encore nombreux. Le paysage juridique est encore marqué par un foisonnement de concepts juridiques pas toujours définis ou définis de manière incomplète. L'idée pragmatique de rassembler dans un même corpus les textes de loi et règlements relatifs au foncier, a atténué les risques d'éparpillement et de mauvaise lecture des dispositions dans différents textes pourtant relatifs aux mêmes thématiques.

Le dispositif institutionnel du Code rural

Dès leur mise en place, aux différents niveaux de l'organisation territoriale et administrative du pays (village, commune, département, région) les commissions foncières et les Secrétariats Permanents se sont déployés comme une véritable plateforme de dialogue et de prise de décision de proximité en matière de gestion durable des ressources naturelles et de sécurisation des opérateurs ruraux.

En même temps qu'elles constituent de belles innovations du processus de la politique foncière nationale, les cofo se trouvent limitées à n'effectuer que des missions de constatation qui malheureusement vont se multiplier sans qu'aucune d'entre elles ne donne à la cofo le sentiment d'avoir bien joué son rôle. Malgré leur état de faiblesse, ces structures constituent à n'en point douter une réponse à la très forte demande sociale en sécurisation foncière de proximité. Elles ont eu surtout le mérite de révéler leur pertinence dans un contexte où les exigences de l'Etat de droit sont de plus en plus ressenties comme une nécessité impérieuse.

Aujourd'hui le parachèvement de la mise en place des institutions tant au niveau régional, départemental qu'au niveau des communes, villages ou tribus apparaît comme une condition impérative pour une bonne mise en œuvre de la politique foncière.

L'émergence d'une conscience foncière nationale

S'il y a un aspect sur lequel le processus du Code Rural a marqué indiscutablement des points positifs, c'est bien la contribution à la création et à l'émergence sur toute l'étendue du territoire national d'une conscience foncière nationale à titre individuel comme à titre collectif.

La politique foncière et la contribution des PTF

La contribution des PTF au processus n'a pas été que financière, mais aussi technique et informative. L'analyse montre qu'il y a une nécessité pour les Etats d'assumer la maîtrise de l'agenda du processus en assurant eux-mêmes son financement et donc son encadrement.

La nécessité d'un processus empreint de légitimité

Le cas du Code Rural du Niger a montré que pour les pays à vocation essentiellement agricole et pastorale comme le Niger, le sens de la démocratie et de l'Etat de droit, et donc la légitimité des politiques publiques résident dans (i) la gestion durable et la préservation des ressources naturelles et (ii) la sécurisation des citoyens et leur accès équitable aux dites ressources considérées vitales pour les populations. L'implication active des populations et de leurs représentants s'avère dès lors indispensable pour garantir la légitimité des processus et orientations des politiques publiques.

LE CODE RURAL ET LA DECENTRALISATION

En tant que pionnier de la décentralisation et outil d'aide à la bonne gouvernance locale, le processus du Code Rural a été une réponse aux exigences des temps modernes qui s'inscrivent dans la transparence, l'équité et la participation de tous à la gestion de la chose publique.

C'est ainsi que le Code Rural a su harmoniser son dispositif institutionnel de mise en œuvre en tenant compte des pouvoirs et responsabilités des institutions décentralisées. Aussi la décentralisation est très vite apparue comme une opportunité pour enclencher une réelle gestion décentralisée des ressources naturelles au profit des populations utilisatrices.

LE CODE RURAL ET LA PLACE DES OSC

Après avoir laborieusement accompagné le processus Code Rural, les OSC savent désormais qu'il est une chose de faire une loi, mais qu'il est encore une autre de faire des textes la complétant.

Elles ont aujourd'hui appris à sonner la mobilisation générale parce qu'elles savent pertinemment que si des textes d'application ne sont pas faits conformément à la demande de la loi, celle-ci peut se voir vider de son contenu, d'où la nécessité pour elles de maintenir la garde et de rester constamment en veille pour préserver les acquis d'un processus patient et laborieux.

Aujourd'hui encore, alors que la loi est acquise, les OSC sont porteuses de projets de textes d'application dont l'adoption a besoin aussi d'un lobbying-plaidoyer à la hauteur des enjeux de la loi.

AVEC LE SOUTIEN DE :



CONTACTS :

THIERNO CISSE

CNCR
Lotissement CICES, lot 58A
BP 249 - Dakar RP
+221 33 827 74 51
elhadjthierno.cisse@cncr.org

IBA MAR FAYE

Gret Sénégal
s/c IRD Hann Maristes
Dakar
+221 33 849 35 38
faye.senegal@gret.org

AMEL BENKAHLA

Gret - Campus Jardin tropical
45 b av.de la Belle Gabrielle
94736 Nogent/Marne - France
+33170919206
benkahla@gret.org