

Programme Réseaux des Zones Arides

DOSSIER

**En attendant le Code Rural:
Réflexions sur une réforme
de la tenure foncière au Niger**

Christian Lund

IED

INTERNATIONAL
INSTITUTE FOR
ENVIRONMENT AND
DEVELOPMENT

**Dossier n° 44
septembre
1993**

Christian Lund, titulaire d'un doctorat, est chercheur au Centre d'Études du Développement de l'Université de Roskilde au Danemark. Son programme de recherche est intitulé: *Aspects institutionnels de la gestion des ressources naturelles locales: le cas du Niger.*

Traduction: Claude Fivel-Démoret

**En attendant le Code Rural:
Réflexions sur une réforme
de la tenure foncière au Niger**

Christian Lund

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
1. INTRODUCTION	1
2. INFORMATIONS GÉNÉRALES	2
3. APPARTION DU CODE RURAL	7
4. CONSÉQUENCES INSTITUTIONNELLES	10
5. TRADITIONS ANCIENNES ET NOUVELLES	19
6. CONCLUSIONS	20
 RÉFÉRENCES	 24

En attendant le Code Rural: Réflexions sur une réforme de la tenure foncière au Niger¹

Christian Lund

1. INTRODUCTION

Le Niger a fait de gros efforts, depuis 1986, pour préparer la réforme des modes de tenure foncière. Ce Code Rural — car c'est ce dont il s'agit — n'a pas encore force de loi, mais les manifestations préparatoires à sa promulgation (audiences publiques dans toutes les régions, études scientifiques et débats politiques) en ont fait une affaire politique connue de tout le pays. Différentes catégories sociales et groupes d'intérêts agissent déjà par anticipation, déclenchant ainsi un certain nombre de phénomènes qui vont à l'encontre des intentions de la réforme de la tenure foncière.

Le propos du présent document est de présenter certains des problèmes que rencontre l'application du Code Rural au Niger, et d'indiquer, dans leurs grandes lignes, certaines des tendances sociales et institutionnelles qui se font jour dans une partie du pays, composée des arrondissements de Mirriah et de Matamèye, dans le département de Zinder au Niger oriental. La recherche sur le terrain dont ce texte est le produit sera suivie d'un séjour plus long, de 5 à 6 mois. Les données recueillies en janvier-février 1993 ne peuvent être qu'incomplètes et l'arbitraire, l'ambiguïté et la complexité dont ces pages font état sont peut-être plutôt dus à la brièveté de notre travail sur le terrain. L'auteur

¹ L'auteur souhaite exprimer sa sincère gratitude aux autorités nigériennes qui, à tous niveaux, ont facilité son travail sur le terrain, ainsi que pour les franches discussions qu'il a eu avec elles.

sera heureux de recevoir toute correction et clarification de la part de ses lecteurs, ainsi que tout commentaire susceptible d'accroître sa compréhension des processus analysés ci-dessous.

Les territoires situés dans le sud de Mirriah et de Matamèye sont avant tout composés de terres agricoles où on ne pratique plus la jachère, alors que ceux du nord sont consacrés à la vaine pâture. On rencontre néanmoins des poches de pâturages dans les zones de collines, au centre et au sud de Mirriah. Si tous les agriculteurs possèdent des animaux et si certains les confient à des bergers qu'ils engagent, un bon nombre de troupeaux appartenant aux Peuls paissent, en saison sèche, dans les pâturages et les champs (après la récolte) et traversent aussi la région durant leur transhumance vers les pâturages du Nigéria. La densité démographique varie de 10 à 15 hab/km², au nord, à 50 à 100 hab/km², au sud.

2. INFORMATIONS GÉNÉRALES

Dès l'établissement, en 1986, du comité *ad hoc*, le Code Rural a eu comme objectif général l'établissement d'un cadre juridique pour l'appropriation, la tenure et la gestion des ressources naturelles vitales à la production agricole et à l'élevage. Une des tâches-clés découlant de cet objectif a été l'élimination de l'incertitude entourant les droits des propriétaires, considérée comme un obstacle essentiel aux investissements requis pour accroître la productivité. La stratégie choisie s'est avérée prudente et pragmatique. L'option d'un changement radical n'a pas été retenue et on a préféré la promotion des droits de tenure traditionnels au rang de lois foncières officiellement promulguées. Le processus de formulation du Code Rural a franchi ses premières étapes sous forme d'audiences publiques, d'études des droits fonciers traditionnels et de

réunions politiques dans tout le pays, en suite de quoi le Code est devenu très largement connu, partout au Niger (Keita, 1990; Mariko, 1991).

L'ambiguïté des systèmes nigériens de tenure s'est intensifiée durant la période post-coloniale. Des politiques incohérentes et une profusion de lois, décrets, ordonnances et circulaires se contredisant à qui mieux ont fait de la résolution des conflits fonciers un domaine des plus délicats (Harouna, 1986; Ngaido, 1992).

Les règles de tenure de la zone agricole du département de Zinder concernent trois groupes d'ayant droits. L'État, en premier lieu, est considéré comme administrateur officiel des terres. En pratique, cependant, s'il est capable de procéder à des expropriations foncières, sa capacité de gestion directe des terres n'est que marginale.

Le second groupe d'ayant droits se compose des propriétaires fonciers. En général, on considère que la première famille s'établissant dans une aire donnée acquiert par là même le privilège d'attribuer des droits usufruit à ceux venant s'installer ensuite à cet endroit (Arzika, 1985). Pendant la période initiale de peuplement sédentaire, la terre était relativement abondante et les parcelles allouées aux nouveaux venus étaient souvent des terrains non défrichés dont leurs prédécesseurs n'avaient pas besoin. Le droit d'attribuer des terres qu'exerçaient les chefs de village obtint aussi la sanction de l'administration française. Elle intégra ces chefs de village au corps administratif à titre d'auxiliaires — essentiellement en tant que collecteurs d'impôts, rôle qu'ils n'ont jamais cessé de jouer depuis.² Certains furent ensuite nommés chefs de canton

² En fait, un nombre substantiel de chefs de villages ont été intronisés par l'administration coloniale française comme remplaçants plus dociles d'autres chefs originalement hostiles. C'est aussi au sein de ce groupe que l'administration a recruté les personnes mises à la tête d'une invention coloniale — le canton.

et on leur accorda des pouvoirs politiques étendus en matière d'arbitrage entre villages, ainsi que la responsabilité de la collecte des impôts dans les cantons, unités territoriales comprenant de 25 à 100 villages (Gamory-Dubourdeau, 1924: 242; Fuglestad, 1983: 82-89; Salifou, 1989: 188-94). Les chefs de village peuvent aussi prêter et vendre des terres (cf. Latour-Dejean, 1973).

Le troisième groupe d'ayant droits est celui des «gens du commun», installés sur des terres empruntées et formant la majorité des agriculteurs. Pour témoigner de leur reconnaissance des droits du propriétaire formel, ils lui payent une dîme (qui va d'un panier de millet, à 10% de leur production) chaque année après la récolte. Il y a longtemps que les nouvelles implantations sont en nombre négligeable dans les deux arrondissements étudiés et souvent, c'est en fait depuis trois générations — ou plus — que les «nouveaux venus» cultivent les mêmes terres empruntées.

Sous les gouvernements Diori (1960-74) et Kountché (1974-88), des dispositions furent prises pour amoindrir les pouvoirs des dirigeants traditionnels. Le paiement de la dîme fut interdit en 1960 et pendant la décennie qui suit, un bon nombre d'autres lois ont été adoptées dans cette perspective. Aucune n'a vraiment eu d'impact réel sur les pouvoirs des chefs traditionnels car elles n'ont tout simplement pas été appliquées. De même, personne ne fit formellement valoir ses droits sur la terre, bien que c'eût été l'intention de la loi de 1961. Tout de suite après sa prise de pouvoir, en 1974, le président Kountché déclara que toute terre devenait propriété privée de la personne la cultivant, qu'elle qu'ait été son mode d'acquisition et sans tenir compte des règles de tenure régissant sa possession jusqu'alors (Rochegeude, 1987). Cette politique fut à l'origine d'un certain nombre de conflits entre utilisateurs et propriétaires de terres, au cours desquels les seconds nommés s'opposèrent aux termes de

cette déclaration et exigèrent le paiement d'une dime en reconnaissance de la pérennité de leur possession.³

Nombre de conflits nés de la déclaration de Kountché sont restés non résolus. Le gouvernement ayant préféré promulguer une série de circulaires interdisant aux autorités — locales, gouvernementales et traditionnelles — de prendre part à la résolution des conflits fonciers.

En conséquence, aucune organisation n'a jamais disposé d'une quelconque légitimité en matière de tenure foncière, aucun conflit ne s'est déroulé de manière prévisible et aucune des organisations agissant en zone rurale n'a eu l'autorité formelle qui lui aurait permis de traiter ces conflits fonciers. Or cela ne veut pas dire pour autant que ces conflits et leurs causes ont disparu. Ils se sont transformés en un phénomène bien plus discret. Comme aucune organisation n'a légalement le droit d'intervenir dans les questions de tenure, les plaignants se tournent habituellement vers tout un éventail d'organisations, dont aucune n'est en mesure de prendre une décision finale — et encore moins écrite — en la matière; le règlement de ces conflits repose donc sur des accords informels entre les parties en présence.⁴

Chaque organisation fait partie d'une structure hiérarchique différente, disposant d'une compétence spécifique. La structure adminis-

³ Ngaido (1992) relève la forte dépendance dans laquelle l'administration locale se trouvait envers les chefs traditionnels et y voit une explication de la non-application des décrets et lois visant à diminuer leur puissance.

⁴ Ce qui ne signifie pas pour autant que l'équité règne sur ces règlements. En général, c'est plutôt un *status quo* inégalitaire qui reste en l'état.

Table 1. Organisations et hiérarchies traitant des conflits fonciers en Zinder

Administrative	Judiciaire	Policrière	Agricole traditionnelle	Pastorale traditionnelle	Religieuse
Préfet	Juge de Paix	Gendarmerie	Sultan	Chef de Groupement	Alkali
Sous-Préfet			Chef de Canton	Chef de Tribu	
Chef de Poste			Chef de Village		

trative passe par le préfet, le sous-préfet et le chef de poste; la structure judiciaire fonctionne grâce aux tribunaux, et l'instrument de police est la gendarmerie. On trouve à la tête de la structure traditionnelle, un sultan (le premier d'entre ses pairs parmi les chefs de canton), suivi des chefs de canton, des chefs de village pour les communautés agricoles sédentaires (essentiellement Hausa), des chefs de groupement et chefs de tribu pour les pastoralistes et communautés peules et touareg/bouzou, désormais largement sédentarisées. L'Alkali dirige la structure religieuse.

Cette ampleur de la gamme des organisations impliquées, est à l'origine d'une situation caractérisée par une stabilité précaire. On continue de payer des dîmes, reconnaissant ainsi que la terre appartient aux propriétaires terriens et non aux cultivateurs — et ce au mépris de la déclaration de Kountché. Mais en demeurant sur leur terre, les usagers acquièrent progressivement le droit de propriété, en cas

de mise en application éventuelle du décret Kountché. Pendant ce temps, la terre se fait de plus en plus rare.

3. APPARITION DU CODE RURAL

L'ouverture du débat sur le Code Rural a déclenché une quête intense de terre, que nous allons maintenant décrire.

En premier lieu, le Code Rural est devenu un sujet largement politique. Dans toutes les régions du pays, les villages savent que des réformes sont prévues. La mise en discussion des modes de tenure, officiellement encouragée, a provoqué une résurgence de conflits accumulés jusqu'alors. Le nombre des cas de conflits enregistrés a augmenté, passant de 0 à 96 en 1989 dans l'arrondissement de Mirriah, avant de retomber à 4 en 1990, à 0 en 1991 et de remonter à 20 en 1992.⁵

Se trouver face à face avec un adversaire et en apprécier la force, poussera, en bien des cas, une des parties en présence à abandonner sa revendication et la majorité de ces conflits se trouve ainsi «réglés» avant même de se transformer en conflit ouvert. On peut donc estimer que ceux qui transparaissent ne représentent qu'une fraction des litiges fonciers.

C'est pourquoi, en 1991, les sous-préfets ont décidé de créer une commission *ad hoc*, dite «Commission de Conciliation des Litiges Fonciers» pour traiter de ce type de conflits. Par là même, et en accord

⁵ Le système d'enregistrement et de suivi des dossiers dans les sous-préfectures n'est pas sans défaut. Mais le nombre de conflits enregistrés est probablement indicatif de la proportion de cas traités.

avec les intentions du Code Rural, l'ancienne prohibition dont était frappée la résolution des conflits fonciers s'est trouvée abandonnée.⁶

En second lieu, les dispositions qui figureront probablement dans le Code ont fortement contribué au développement de l'instabilité rurale. La pierre maîtresse du Code sera la remise d'un titre définitif de propriété à quiconque pourra prouver sa possession d'une terre selon la coutume traditionnelle locale. Les conflits opposant les propriétaires terriens aux usagers sont donc devenus fort nombreux dans chaque village, dans toute la zone agricole des arrondissements de Mirriah et de Matamèye. Si le propriétaire parvient à continuer d'imposer le paiement de la dîme à ses usagers, c'est lui que l'on considérera probablement comme propriétaire traditionnel. Réciproquement, l'absence de paiement de la dîme risque de favoriser l'usager actuel.

Ce conflit entre propriété et usufruit a aussi pris une autre forme: certains agriculteurs prétendent maintenant qu'ils étaient originellement propriétaires de la terre d'un autre paysan. Cette revendication s'exprime généralement ainsi: le grand-père de B n'a fait qu'emprunter ses champs au grand-père de A et par conséquent, selon la coutume traditionnelle, c'est A qui doit être considéré comme propriétaire officiel de ces champs. De son côté, B prétend que la terre a été purement et simplement donnée à son grand-père par le grand-père de A. En de nombreux cas, c'est la revendication de A qui est officialisée et la famille B est expulsée. A son tour, elle se tourne vers C, dont elle réclame la terre selon le même argument. Ce processus se répète jusqu'à ce que le plaignant ait épuisé

⁶ On a tenté de donner à la commission *ad hoc* la même composition que celle envisagée par le Code Rural pour la «Commission Foncière de l'Arrondissement», à savoir: le sous-préfet, un représentant des 16 chefs de canton, les deux chefs de groupement, un représentant du Service de l'Agriculture et de l'Élevage, un pour la gendarmerie et le chef religieux compétent en matière foncière — l'Alkali.

ses voies de recours ou que l'expulsé n'ait plus de terres ancestrale à réclamer dans la région. Ils finissent donc par quitter la région ou, plus souvent, à cultiver des poches de terres de pâturage communales qui subsistent encore dans les zones agricoles.

Depuis quatre ans, les revendications de terres ancestrales et les expulsions subséquentes des usufruitiers se sont à tel point répandues que même les plus petits villages ont connu chaque année plusieurs cas de ce type. Le nombre de cas est moins important que l'inquiétude de la population rurale, découlant du fait que les terres changent de plus en plus de main sans le consentement commun des deux parties. Elle estime que les droits de tenure sont plus que jamais frappés d'incertitude. Les transactions foncières sont de plus en plus enregistrées formellement à la sous-préfecture. Tout un chacun peut, en principe, craindre que sa terre fasse l'objet d'une revendication déposée par quelqu'un d'autre. En pratique, cependant, les terres des familles les plus puissantes du village sont rarement l'objet de revendications d'origine extérieure.

La troisième composante de l'actuelle instabilité rurale réside dans le fait que le processus du Code Rural, fidèle en cela à sa philosophie d'origine, semble progresser à un rythme très lent et patient. Il semblerait que le Code lui-même soit sur une voie de garage et durant cette période, tout le monde essaie de manœuvrer afin de parvenir à une position aussi favorable que possible, pour profiter des dispositions du Code Rural telles qu'on les anticipe.

La situation actuelle est donc paradoxale. Bien qu'il était nécessaire de s'attaquer au problème de la tenure foncière au Niger, le processus en cours a en fait amplifié l'insécurité foncière. Si un processus de changement patient et pragmatique semblait avoir le plus de chance de réussir, la longue période qui s'est écoulée entre l'annonce du Code Rural et son application sur le terrain a donné naissance à des

comportements stratégiques allant à l'encontre des intentions mêmes du Code.

4. CONSÉQUENCES INSTITUTIONNELLES

Le bouleversement qui frappe actuellement les modes de tenure foncière de la région a de graves conséquences institutionnelles. Quant le Code Rural sera enfin appliqué, ce sera dans une société rurale bien différente de celle pour laquelle il était prévu. Lorsqu'on se penche sur le déroulement des conflits, il apparaît que le grand nombre d'organisations ayant un rôle à jouer, est source de procédures arbitraires et contradictoires. Ceci, à son tour, ouvre la porte à des manipulations par ceux capables de profiter de la situation.

La complexité

L'interdiction faite aux autorités locales, pendant la période Kountché, de prendre part à la résolution des conflits fonciers a été, ironiquement, à l'origine d'un accroissement du nombre des organisations auxquelles s'adressent les plaignants pour obtenir un règlement. Jusqu'au lancement du processus de formulation du Code Rural, il s'agissait d'une procédure très discrète.

Chaque structure a sa propre hiérarchie et ses propres règles de travail, bien qu'elles ne soient pas nécessairement cohérentes (Shaikh, 1990). Puisqu'on n'en a autorisé aucune à traiter des questions foncières, aucun de ces systèmes ne détient de pouvoirs d'appel en matière de tenure. Ainsi, par exemple, si la terre a été répartie par l'alkali à partir d'une interprétation coranique, aucun autre intervenant n'a le pouvoir officiel d'annuler sa décision, puisque celle-ci repose sur des principes propres au domaine religieux. Essayer de révoquer ou de changer une

décision implique le discrédit du décideur et donc un défi lancé aux valeurs et à l'autorité dont est investi, en l'occurrence, le système religieux.

Il est presque impossible d'établir une hiérarchie intégrale des compétences respectives de toutes ces structures institutionnelles, dans la mesure où aucune d'entre elles ne dispose du pouvoir officiel de s'occuper de la terre.

On peut cependant découvrir des éléments, en analysant les *pouvoirs* respectifs, liés à des domaines autres que fonciers, des acteurs au sein de chaque système, par exemple la fiscalité, la nomination des collecteurs d'impôts, l'influence exercée sur les finances locales et l'arbitrage d'autres conflits.

Les *paiements d'impôts* sont effectués aussi bien à travers le système administratif que le système traditionnel. Les chefs de village sont responsables de la collecte de l'impôt au village; les sommes recueillies sont transférées au chef de canton qui les transmet à son tour à la sous-préfecture. A titre de rémunération de leurs efforts, les chefs de village gardent 10 % des sommes collectées, et les chefs de canton, 5 %. Il y a donc là un bon motif de procéder avec zèle à la collecte de l'impôt, mais cela implique aussi que la capacité d'exonérer certains villageois *représente un service important des chefs*. Mais par rapport au niveau administratif — celui des sous-préfets et du préfet — le rôle des chefs traditionnels est subordonné: ce sont des auxiliaires et leurs décisions peuvent être annulées.

Le pouvoir de *nomination* des collecteurs de taxes de marché est détenu officiellement par le sous-préfet. La personne nommée est cependant

toujours recommandée par le chef du canton où se tient le marché.⁷ La fonction de collecteur de taxes de marché peut être très lucrative: une fréquente pratique consiste à baisser le montant à prélever, à condition de pas donner de reçu et à empocher les fonds ainsi recueillis. Le chef de canton peut recommander pour ce poste une autre personne d'influence de la région et établir ainsi une alliance bien utile.

L'établissement d'un budget relève de la section politique de l'administration locale — le conseil d'arrondissement. Or les élections aux conseils d'arrondissement ont été suspendues depuis 1973. On a instauré un conseil provisoire, nommé par le sous-préfet, pour conseiller le conseil d'arrondissement dernièrement élu. Vu la durée qui s'est écoulée depuis 1973, de nombreux conseillers sont maintenant décédés et le budget est établi par le sous-préfet avant d'être envoyé pour approbation au Ministère de l'Intérieur. Cela donne au sous-préfet un rôle central, mais, avec la crise financière actuelle, le budget n'a qu'un impact mineur sur la vie rurale. Pareillement, le pouvoir qui découle de son contrôle est minime (Katilou, 1983).

L'arbitrage des conflits d'autres types relève des systèmes judiciaires, religieux, et de la police, ainsi que des systèmes traditionnel et administratif. Officiellement, l'autorité suprême revient au système judiciaire, bien que peu de cas de conflits fonciers parviennent jusque là. D'un autre côté, après presque quinze ans de gouvernement militaire, les gens sont acquis au fait que le pouvoir ultime revient au sous-préfet.

Les chefs de village/chefs de tribu et les dirigeants religieux assurent généralement en commun la médiation en cas de conflits. Un conflit non résolu à ce niveau sera transmis au chef de canton ou chef de

⁷ Ceci ressemble sous bien des aspects aux nominations antérieures des peseurs coopératifs (Charlick, 1974).

groupement. Plus rarement, en cas d'échec de ces procédures d'arbitrage, le cas parvient au sous-préfet ou, si le sang a coulé, à la gendarmerie.

Il est clair que les chefs traditionnels, en particulier les chefs de canton, jouent un rôle central dans la société rurale, et qu'on ne s'oppose à eux qu'avec péril, tout comme seuls les audacieux feront appel de leurs décisions auprès d'une instance supérieure. Et quand le Code Rural stipule que les règles traditionnelles doivent avoir préséance sur les autres, l'importance accordée aux gardiens de la tradition s'en trouve évidemment renforcée.

Des cas de conflit

En étudiant soigneusement le *déroulement des conflits*, on peut découvrir des critères permettant d'établir une hiérarchie plus complète des différents acteurs ruraux quant aux problèmes de tenure.

Si la vaste majorité des conflits opposent des agriculteurs, la plupart de ces cas se règlent au niveau du village ou du canton, sous l'égide des chefs.

On a affaire à un scénario plus complexe dans les cas, moins nombreux, de conflits entre agriculteurs, d'une part, avec le chef de canton comme dirigeant traditionnel, et un éleveur, d'autre part, pour qui le chef de groupement est le dirigeant.⁸ Un type de conflit qui survient fréquemment met aux prises un éleveur et un agriculteur, ce dernier ayant été expulsé de ses champs et pratiquant ses cultures dans une aire de pâture. Dans une telle situation, l'éleveur dispose de trois options

⁸ La majorité des populations peules et touareg/houzon, qu'elles soient ou non sédentarisées, font allégeance aux chefs de groupement peuls ou touaregs.

distinctes: il peut s'adresser (1) au chef de canton de l'agriculteur, (2) à son propre chef de groupement ou (3) au sous-préfet.

Les discussions que nous avons eues avec des chefs de canton et avec un certain nombre de pastoralistes semblent indiquer que les plaignants s'adressent rarement au chef de canton puisqu'ils supposent que l'installation de l'agriculteur en zone de pâture a reçu la sanction de ce chef de canton et qu'il leur semble peu probable qu'il annule une autorisation de cultiver qu'il aurait lui-même déjà accordée.

Seuls de rares cas de litiges sont apparemment portés à l'attention du propre chef de groupement du plaignant et il s'agit, généralement, de l'informer de ce que le litige est soumis au sous-préfet. Les raisons fournies pour cette absence d'utilisation des canaux «traditionnels» sont la distance et le sentiment que, si un chef de groupement et un chef de canton ont un statut formel égal, l'influence dont dispose le chef de groupement ne suffit pas à pousser le chef de canton à revenir sur une de ses décisions.

La troisième option est donc celle la plus fréquemment utilisée, bien qu'il s'agisse d'un geste de défi.

La complexité du système de tenure n'est pas seulement due au fait que plusieurs organisations agissent dans le même domaine. Elle se trouve encore accrue parce que les règles, les interprétations, la légitimité et la puissance de ces différents systèmes pèsent simultanément sur un même conflit, situation qu'illustre l'exemple ci-dessous:

Dans un canton de l'arrondissement de Mirriah, un conflit s'est produit entre un éleveur peul et un agriculteur hausa. L'agriculteur cultivait un nouveau champ qui était, selon l'éleveur, terre de pâture. Ils ne sont pas parvenus à se mettre d'accord et l'éleveur a présenté son cas

devant la commission *ad hoc*, qui envoya ensuite une délégation enquêter et prendre une décision en la matière.

L'agriculteur déclara que la terre lui avait été attribuée par le chef de canton. Ayant été expulsé de ses champs suite à une plainte du propriétaire originel, il s'était retrouvé sans terre et s'était adressé à son chef de canton. Le pouvoir du chef de canton d'accorder des droits sur une terre se trouvait là reconnue.

Mais la commission n'a pas admis que le chef de canton ait le droit d'attribuer ainsi une terre de pâture et a demandé à l'agriculteur de s'en aller. On trouve là une référence au droit coutumier de pâture dont jouissent les éleveurs.

L'agriculteur a alors déclaré qu'il avait acheté la terre du chef de canton et a présenté un titre de propriété faisant état des principes propres au système juridique, un de ses documents qui sont «du dernier cri» aujourd'hui en Zinder.

Aux yeux de la commission, cet agriculteur n'en demeurait pas moins tenu d'abandonner la terre objet du litige, mais seulement après avoir été dédommagé par le chef de canton.

Le chef de canton revint alors sur l'ensemble de la transaction, admettant qu'il n'avait nullement le droit de vendre une terre ne lui appartenant pas, mais proclamant son droit d'attribuer en tant qu'emplacement libre toute terre demeurant vacante dans le canton. L'agriculteur déclara qu'un des courtiers du chef lui avait remis le titre de propriété et avait reçu la somme convenue. A ce stade, on ne put retrouver ce courtier et le montant du dédommagement ne put être fixé. Étant dans l'incapacité d'assurer un dédommagement à l'agriculteur pour sa perte, la commission décida de lui laisser garder le champ, à condition

qu'il n'étende pas, par la suite, son domaine cultivé sur l'aire de pâture. Une fois de plus, la commission fit référence au principe des droits sanctionnés par le temps — mais pas ceux de l'éleveur. Elle aurait pu tout aussi bien rejeter la plainte de l'agriculteur au motif qu'un titre de propriété non valide ne donne aucun droit à la partie trompée sur les biens d'un tiers, mais dans les faits, elle a accepté le droit du chef de canton d'attribuer à l'agriculture des terres de pâture.

Dans chaque cas de conflit, l'interprétation des règles se trouve soumise à un tiraillement du même type.

L'arbitraire

Une telle complexité ouvre la porte à l'arbitraire dans le règlement des conflits, l'application des règles ne variant pas seulement selon qu'on a affaire à des dirigeants administratifs ou traditionnels, mais à l'intérieur même de chaque système. Même avec un seul chef de canton, tant d'interprétations sont possibles qu'il est impossible de prédire le dénouement d'aucun cas individuel.

Dans les cas de revendication de terres qualifiées d'«ancestrales», plusieurs critères président à la décision. Cette dernière peut dépendre de témoins présents au village, et il n'est pas rare qu'on interroge un homme de 85 ans au sujet de transactions ayant été conclues quand il en avait 10. Inutile d'insister sur l'effort auquel est soumise la mémoire de cette personne âgée. La décision peut aussi dépendre du désir du plaignant de prêter serment sur le Coran.⁹ Si les deux parties en présence se proclament désireuses de prêter serment, aucune des deux ne pourra le

⁹ Une prestation de serment sur le Coran est presque universellement acceptée comme révélatrice d'une vérité sereine, car mentir sous serment met le parjure sous le coup de graves sanctions d'origine surnaturelle, comme la lèpre, l'appauvrissement soudain, etc ... (Thomson, 1979)

faire afin de ne pas affaiblir le concept de serment, vecteur de vérité. Des rumeurs affirmant que certains serments sont prêtés sur un livre factice et non sur le vrai Coran, pourraient affaiblir la légitimité de cet acte auprès de l'individu, mais en tant que composante de la tradition, de surcroît reconnue par le Code Rural, elle semble garder toute sa légitimité sociale.

Qu'une expulsion ait lieu ou non peut aussi dépendre de la durée écoulée depuis l'attribution des droits d'usufruit. Là, c'est la prolifération des décrets, circulaires et discours politiques qui fonde l'amplitude des variations dans le règlement des litiges. La sous-préfecture de Mirriah fait référence à la déclaration Kountché, mais ajoute 10 ans comme période nécessaire pour gagner le droit de propriété, conformément à la recommandation formulée en 1980 par Mamadou Tandja, alors Ministre de l'Intérieur. De son côté, la sous-préfecture de Matamèye se base sur les mêmes principes fondamentaux mais considère qu'une période de 30 à 40 ans est le minimum nécessaire pour convertir un droit d'usufruit en une possession correcte. Quant aux chefs de canton, la durée qu'ils estiment nécessaire pour obtenir la propriété d'une terre va de 2 ans à plus de 50 ans, et en certains cas aucune durée ne peut suffire.

Un quatrième critère, susceptible d'empêcher l'expulsion d'un usufruitier, tient aux intentions du plaignant. S'il veut la terre afin de la vendre, l'expulsion est bloquée dans certains cantons. A nouveau, il se peut que les règles et interprétations de plusieurs systèmes agissent simultanément. Néanmoins, on peut parvenir à une certaine prévision du déroulement des événements si on examine l'échange réciproque de présents et de services.

Rapports de force et différenciation sociale

Il est universellement admis, au Niger, que pour obtenir une audience auprès d'un chef traditionnel, on présente un cadeau symbolique, signe de la reconnaissance de son pouvoir. Or cette offre symbolique de présent a subi un changement progressif et désormais le volume du présent a pris une importance croissante, au détriment de la signification symbolique du geste (Nicholas, 1987: 207). Cela concerne aussi les services relatifs aux tenures. La terre a pris une valeur marchande acceptée et les agriculteurs sont capables d'évaluer la valeur marchande de champs de qualités différentes. La nouveauté tient au fait que le service d'attribution de droits d'usufruit a lui-même acquis une valeur marchande. Si auparavant la dîme était le seul paiement substantiel perçu, aujourd'hui, un droit d'accès supplémentaire de 10 à 15% de la valeur marchande de la terre empruntée semble être devenu une condition communément appliquée à l'emprunt de terre. Quant au tribut payé pour l'arbitrage des affaires foncières, il semble avoir lui aussi pris un caractère marchand.

Lorsqu'il s'agit d'arbitrages, en particulier au sujet d'héritages, on mentionne de plus en plus communément «la partie du chef», à savoir 10% de la terre objet de dispute. Les héritiers ou contestants doivent alors lui racheter cette terre à sa valeur marchande. Les chefs prétendent que cette transaction tire sa légitimité du Coran, alors que les dirigeants religieux locaux disent que c'est une tradition hausa.

Dans d'autres cas de conflits fonciers, il se peut que les parties souhaitent manifester leur dévouement au chef par un cadeau substantiel en espèces. Un plaignant a rarement contact direct avec le chef; il passe plutôt par l'intermédiaire d'un des courtiers, qui présente son affaire au dirigeant. Il semble que tout le monde admette que pour qu'il fasse une bonne présentation du «dossier», il faille lui offrir un cadeau de poids. Le présent n'est jamais directement remis au chef, ainsi celui-ci ne se trouve

pas personnellement compromis. La connaissance de l'opposant et de ses ressources amènera souvent la partie la plus faible à renoncer à sa revendication.

L'augmentation de la valeur des présents offerts a pour autre conséquence que le chef de canton individuel tire un profit économique des pouvoirs qui lui sont conférés. Qui plus est, sa capacité *de facto* de vendre des droits d'usufruit sur la terre en a fait le propriétaire effectif des terres «vacantes», c'est-à-dire des pâturages.

Il y a dans la société rurale nigérienne, de puissants acteurs bien placés pour profiter de ces changements, alors que les producteurs ruraux plus marginaux sont expulsés et se retrouvent sans terre. On ne saurait considérer ce phénomène comme acceptable, mais il ne faut pas non plus en être surpris.

5. TRADITIONS ANCIENNES ET NOUVELLES

La complexité et la nature arbitraire du dispositif institutionnel font la démonstration du rôle central joué par les chefs traditionnels en général et en particulier par les chefs de canton. Ils détiennent un pouvoir considérable puisque ils personnifient la convergence des systèmes officiels et traditionnels. L'arbitraire qui caractérise la résolution des conflits ouvre la voie à de nouvelles interprétations des notions de tenure et de légitimité. Règles et institutions ne sont jamais tout à fait statiques mais, dans la période actuelle, les règles de tenure sont affligées d'une volatilité particulière, qui transforme l'interprétation des droits en un champ où se déroulent des luttes féroces.

Les traditions d'invention récente incluent: la «partie du chef» dans les affaires d'héritage, le droit d'affecter des terres de pâture à

l'agriculture et le droit de sanctionner l'expulsion hors d'une terre possédée en usufruit. Auparavant, quand les terres n'étaient pas si rares, la répartition de la terre d'un défunt n'était pas nécessaire, la mise en culture des pâturages ne représentait pas de menace immédiate pour les éleveurs et on n'avait pas besoin d'expulser les usufruitiers. Les nouvelles interprétations, dues à la pression croissante qui s'exerce sur la terre, renforcent toutes, le rôle du chef traditionnel et étendent ses pouvoirs.

6. CONCLUSIONS

Le Code Rural

De l'analyse qu'on vient de faire des tendances nouvelles, on peut tirer au moins deux leçons importantes pour l'application du Code Rural. En premier lieu on remarque que les ruraux ont agi très rapidement pour s'adapter aux changements attendus. Si le Secrétariat Permanent du Code a parfois semblé paralysé, la société rurale ne s'est pas contentée d'attendre passivement l'application du Code, mais a vécu une lutte intense dont l'enjeu est l'accès aux ressources. Le processus ainsi engendré a jusqu'à présent augmenté l'insécurité foncière plutôt qu'il ne l'a diminuée.

En second lieu, on sait que le gouvernement avait insisté, pour éviter une approche technocratique à l'emporte-pièce, pour que le Code Rural repose sur des traditions connues et admises par les populations auxquelles il s'appliquerait. Or cela risque de mener la réforme à l'enlisement institutionnel. Qu'est-ce qu'une règle institutionnelle? Est-ce une règle ancienne ou une règle nouvelle telle que l'interprètent les dirigeants traditionnels? La position déjà bien assurée des chefs traditionnels et la volatilité du dispositif institutionnel semblent indiquer

que les chefs de village et chefs de canton feront volontiers usage de leur titre de dirigeant traditionnel pour apposer le sceau de la «tradition» sur la plupart de leurs décisions, profitant de la réification du concept que transcrit le Code Rural.

Il n'est cependant ni désirable ni concevable de revenir au *status quo ante* qui régnait avant le lancement du projet de Code Rural. Il y a derrière ce projet d'excellents motifs. Mais il nous paraît crucial de progresser au-delà de la situation actuelle, qui n'est ni pré- ni post-Code Rural, mais se caractérise par une intense contestation du pouvoir et de la légitimité.

L'approche de la «Gestion des Terroirs»

Si l'on adopte une *perspective de politique de développement* plus vaste, le processus en cours au Niger nous force à poser un regard précautionneux sur l'approche dite de «Gestion des Terroirs». Son principe de base est qu'il faut faire prendre conscience à leurs utilisateurs de la nature finie des ressources et de la nécessité de formuler un plan de gestion reposant sur un processus participatif au niveau local.

La course actuelle pour l'acquisition de terres indique que ce caractère fini est déjà bien perçu par la population. Chose plus significative, l'approche participative est en contradiction irrémédiable avec la structure hiérarchique de pouvoir qu'on rencontre dans les communautés rurales. Une bonne vieille vérité s'en trouve ainsi soulignée: toute intervention a une dimension politique. La décentralisation de la gestion des ressources naturelles au profit des organisations locales ne se ramène pas tout simplement à la remise de pouvoirs aux «populations locales». C'est aussi une question politique, cause de lutte entre autochtones. Certains gagneront. D'autres perdront.

Tendances sociales

Quand on observe ces processus sociaux, il ne serait pas correct de blâmer le lancement du projet de Code Rural pour cette différenciation sociale. Certains tendances ont cependant été sans doute amplifiées ou accélérées par la forme et le contenu du processus de réforme. L'application du Code Rural accélèra probablement le processus de différenciation sociale et intensifiera les conflits.

Tout d'abord, le nombre des conflits entre éleveurs et agriculteurs risque d'augmenter. Les poches de pâturage en zone agricole représentent une zone-tampon importante. Vers la fin de la saison des pluies, le bétail descend des pâturages du nord pour paître sur les champs moissonnés. Certaines années, cependant, à cause du manque d'eau, les troupeaux sont forcés de transhumer avant que les agriculteurs n'aient pu faire leur récolte. Les poches de pâturage de la zone sud servent alors de réserve, permettant au bétail de survivre et aux agriculteurs de récolter tranquillement. L'élimination de ces poches va donc engendrer des conflits sur une bien plus grande échelle.

Ensuite, c'est la migration des zones rurales vers les centres urbains qui va connaître des changements. Historiquement, une large part des migrations de la campagne à la ville ont été caractérisées par le voyage vers la cité d'un ou plusieurs membres de la même famille, laissant les autres cultiver la terre familiale. D'où un dense réseau de liens familiaux tissés entre société rurale et société urbaine. Dans le cadre de développements récents, on a vu des familles entières expulsées de leur terre et dans l'obligation de partir en ville. On ne saurait prédire quelles seront les conséquences de relations moins étroites entre habitants des villes et leur région d'origine, mais il est fort possible que s'élaborent des stratégies d'adaptation nouvelles et moins efficaces. Quand des paysans expulsés n'auront même plus l'option de cultiver les pâturages

et seront confrontés à la triste perspective de l'indigence urbaine, leur résistance aux expulsions risque fort de s'intensifier.

Il est enfin un troisième phénomène nouveau dont l'importance est indéniable: il concerne la façon dont les nouvelles structures démocratiques s'accorderont avec le renforcement du pouvoir des chefs traditionnels. Une société véritablement démocratique ne manquera pas d'entrer en contradiction avec la structure de pouvoir traditionnelle, renforcée par le Code Rural. Si des dirigeants traditionnels endurants ont su, dans le passé «conquérir» et s'emparer des structures démocratiques formelles (Robinson, 1983; Charlick, 1974), le multipartisme naissant et les mass média en pleine floraison risquent de rendre difficile la légitimisation d'une extension des pouvoirs traditionnels dans le long terme. C'est peut-être là que réside une future contradiction structurelle, cruciale pour le Niger rural.

RÉFÉRENCES

- Alloké, Pascale (1991): *Le rapport entre tenure foncière et la tenure de l'arbre au Niger*, Secrétariat Permanent du Code Rural, Niamey, 97 p.
- Arzika, Mouhamadou (1985): *Droit et société au Niger: l'évolution du droit coutumier*, Université des Sciences Juridiques, Politiques, Sociales et de Technologie de Strasbourg, 394 p.
- Brusselle, M.R. (1968): *Organisation régionale et locale de la République du Niger: le conseil d'arrondissement ou municipal*, École Nationale d'Administration, Niamey, 47 p.
- Caporal, Hubert (1992): *Étude institutionnelle sur les interventions en milieu rural*, Cellule G.R.N., République du Niger, Niamey, 34 p.
- Caverivière (1989): *Code rural: problématique et premières propositions d'orientation*, (mimeo) Niamey.
- Charlick, Robert B. (1974): *Power and participation in the modernization of rural hausa communities*, thèse de doctorat, Université de Californie, Los Angeles, 488 p.
- Chaïbou, Abdourahaman (1991): *Le tribunal coutumier du sultanat de Zinder*, Faculté des Sciences Économiques et Juridiques, Niamey, 95 p.
- École de Pédagogie (s.d.): *Le régime de la propriété foncière au Niger*, Université de Niamey, Géographie groupe 1, Niamey, 23 p.
- Fuglestad, Finn (1983): *A history of Niger: 1850-1960*, Cambridge University Press, Cambridge, 275 p.
- Gamory-Dubourdeau, Capitaine (1924): "Étude sur la création de cantons de sédentarisation dans le cercle de Zinder et particulièrement dans la subdivision centrale", *Bulletin du Comité d'Études Historiques et Scientifiques de l'Afrique Occidentale Française*, pp. 239-58.
- Habou, Akilou (1990): *Les régimes fonciers pastoraux: étude et propositions*, Secrétariat Permanent du Code Rural, Niamey, 107 p.

Harouna, Adamou (1986): *Le régime des terres au Niger*, Faculté des Sciences Économiques et Juridique, Niamey, 71 p.

Kalilou, Abdoulaye (1983): *Les structures administratives de l'État au Niger*, École Supérieure d'Administration et des Carrières Juridiques, Université du Bénin, Lomé, 130 p.

Keita, Michel (1990): *Le Code Rural du Niger et son potentiel comme instrument pour la conservation de la diversité biologique et productivité agricole et pastorale à long terme*, contribution au Rassemblement Général de l'IUCN, 28.11-5.12.1990, Perth, 24 p.

(1985): *Land tenure profile: Niger*, USAID, Niamey, 4 p.

Latour Dejean, Éliane de (1973): *La transformation du régime foncier: appropriation des terres et formation de la classe dirigeante en pays Mawri (Niger)*, Institut Africain de Développement Économique et de Planification, Dakar, 41 p.

Luxcreau, Anne (s.d.): "Maîtrise et transmission du foncier dans un village rural du département de Maradi (Niger)" in *Hériter en pays musulman*, s.l., pp. 231-44.

Mariko, Keletigui A. (1991): "Reforming land tenure and restoring peasants' rights: some basic conditions for reversing environmental degradation in the Sahel", *Drylands Networks Programme Paper*, 24, IIED, Londres, 6 p.

Ngaido, Tidiane (1992): *Land use conflicts in the rural areas of Niger: the case of Kollo Arrondissement*, Land Tenure Centre Cooperative Agreement with USAID-Niger, Draft Discussion Paper 1, 15 p.

Nicolas, Guy (1986): *Don rituel et échange marchand dans une société sahélienne*, Institut d'Ethnologie, Musée National d'Histoire Naturelle, Mémoire de l'Institut d'Ethnologie, XXV, Paris, 282 p.

Robinson, Pearl T. (1983): "Traditional clientage and political change in a Hausa community", in: *Transformation and resiliency in Africa*, sous la dir. de P.S. Robinson et E.P. Skinner, Howard University Press, Washington D.C., pp. 105-28.

Rochegeude, Alain (1997): *Les aspects juridiques du Code Rural*, Projet Code Rural, République du Niger, Niamey, 28 p.

Salifou, André (1989): *Histoire du Niger*, Nathan, Paris, 325 p.

Shaikh, Asif (1990): *Economic issues affecting natural resources strategy options in Niger*, International Resources Group, Washington D.C., 84 p.

Thomson, James Trevor (1979): "Capitation in colonial and post-colonial Niger: analysis of the effects of an imposed head-tax system on rural political organization" in *The imposition of law*, sous la dir. de S.B. Burman et B.E. Harrel-Bond, Academic Press, New York, pp. 201-21.

Weerd, Guido de (1971): *Le budget des collectivités territoriales de la République du Niger*, École Nationale d'Administration, Niamey, 53 p.

Documents officiels nigériens:

Arrondissement de Miriah/Département de Zinder/République du Niger (1989): *Réponses aux questionnaires relatifs à l'élaboration du Code Rural*, 6 p.

Commission des Textes Fondamentaux/Hausaaut [sic] Conseil de la République/République du Niger (juillet 1992): *Projet de loi fixant les principes d'orientation du Code Rural*, Niamey, 26 p.

Comité ad hoc chargé de l'élaboration du Code Rural/Ministère des Ressources Animales/Conseil Militaire Suprême/République du Niger (1987): *Introduction au projet d'élaboration d'un Code Rural*, 26 p.

Comité ad hoc chargé de l'élaboration du Code Rural/Ministère des Ressources Animales/Conseil Militaire Suprême/République du Niger (1987): *Note explicative du projet d'organigramme de la structure administrative du comité ad hoc chargé de l'élaboration d'un Code Rural et structure de gestion de la cellule d'appui dudit comité*, 7 p.

Comité ad hoc chargé de l'élaboration du Code Rural/Ministère des Ressources Animales/Conseil Militaire Suprême/République du Niger (1986): *Note introductive sur le Code Rural: genèse du projet*, 11 p.

Ministère des Finances/Ministère du Plan et de la Planification Régionale/Ministère de l'Intérieur (Direction de l'Administration Territoriale)/République du Niger (1990): *La situation financière des collectivités territoriales du Niger*, 250 p.

République du Niger (décembre 1992): *Ordonnance fixant les principes d'orientation du Code Rural*, Niamey, 26 p.

Secrétariat Permanent/Comité National du Code Rural/Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage/République du Niger (1992): *Communication du Secrétaire Permanent du Comité National du Code Rural*, Atelier National sur les Stratégies et Méthodes d'approche en Matière de Gestion des Ressources Naturelles, Zinder, 6 p.

Secrétariat Permanent/Comité National du Code Rural/Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage/République du Niger (1991): *Projet de loi fixant les principes d'orientation du Code Rural*, Niamey, 98 p.



Programme Réseaux des Zones Arides

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT

3 Endsleigh Street, London WC1H 0DD, England

Tel: (44-71) 388.2117 Fax: (44-71) 388.2826

Telex: 261681 EASCAN G