

Réseau National des Chambres d'Agriculture du Niger

Note de débat

La gestion du foncier

Contribution du RECA à l'Atelier National des Commissions foncières
21 au 23 mai 2015

15 avril 2015 / Rédaction : Equipe technique du RECA



La question foncière est une problématique importante pour les producteurs ruraux car le foncier conditionne leurs activités de production.

Les éléments de diagnostic et de proposition contenus dans le *Bilan de 20 ans de mise en œuvre du Code Rural* et le *Communiqué final du Comité National du Code Rural* sont globalement partagés par les Chambres d'Agriculture.

Il semble cependant important de revenir sur certains points de base qui posent problème dans la gestion foncière, en prenant un point de vue global et non pas centré sur le seul Code Rural.

Cette note est un résumé de notes parues sur le site du RECA (<http://www.reca-niger.org/spip.php?rubrique99>) proposé à l'occasion de l'atelier national des Commissions foncières (ANACO). Comme c'est un résumé, elle ne peut pas décrire la complexité et la diversité des situations et elle ne mentionne pas les références qui sont toutes disponibles.

1. Quelques problématiques foncières

1.1. Les institutions en charge de la gestion du foncier

Différentes institutions ont des compétences dans la gestion du foncier :

- Les autorités traditionnelles : elles règlent selon la coutume l'utilisation par les familles ou les individus des terres de culture et espaces pastoraux sur lesquels la communauté coutumière possède des droits reconnus.
- Les Commissions foncières : elles ont compétence pour procéder à la reconnaissance et à l'établissement des droits fonciers.
- Les communes : leurs compétences en matière foncière sont nombreuses : identification des terres vacantes, des pistes de transhumance, tenue du Dossier rural, mise en place d'un cadastre communal, surveillance des ressources en eau relevant du domaine public, etc.
- Le Ministère des Finances : il est en charge de la conservation foncière (tenue du livre foncier : immatriculation des biens, enregistrement des transactions et délivrance des titres fonciers) et du domaine privé de l'Etat.
- Le Ministère de l'Urbanisme : il est en charge de la gestion du domaine public de l'Etat.

Ces institutions se retrouvent pour partie au sein des Commissions foncières, mais pas à tous les niveaux. Ainsi le Ministère de l'Urbanisme et le Ministère des Finances ne sont pas membres du Comité National du Code Rural. Excepté au niveau Cofodép, il n'y a pas d'agent du service de la conservation foncière (Ministère des Finances) dans les Commissions foncières. Cette situation est aggravée par la faible fonctionnalité des Commissions foncières : même les Commissions foncières opérationnelles dans la délivrance des actes se réunissent très rarement. Au niveau national, le Comité National du Code Rural s'est réuni en 2003 puis en 2014.

Le partage d'information au sein des Commissions foncières et entre ces institutions reste théorique, ce qui a des conséquences importantes sur la gestion foncière.

Ainsi les espaces pastoraux inventoriés par le Code Rural ne sont connus ni du Ministère de l'Urbanisme (en charge du domaine public), ni du Ministère des Finances (en charge de l'immatriculation). Un acte foncier délivré par une institution n'est pas partagé avec les autres.

1.2. Les procédures de sécurisation foncière

En théorie, toutes les procédures de sécurisation foncière imposent une enquête, une publicité foncière et/ou un passage en commission, ce qui doit garantir que ces procédures aboutissent à la reconnaissance de droits fonciers légitimes.

En pratique, les procédures sont plus ou moins respectées, de nombreux acteurs sont habilités à délivrer les actes fonciers (chef de village, chef de canton, maire, préfet, gouverneur, Cofob, Cofocom ou Cofodép) et les mécanismes de contrôle à tous les niveaux sont très faibles. Leur bonne application dépend en grande partie de la bonne volonté des acteurs, ce qui ne peut être une garantie suffisante.

En ce qui concerne l'immatriculation foncière, la procédure la plus utilisée est la procédure simplifiée de délivrance des titres fonciers. Cette procédure permet d'obtenir un titre foncier à partir d'une attestation de détention coutumière délivrée par la Cofocom, la Cofodép, le maire ou le préfet ou le gouverneur. Malheureusement, les attestations de détention coutumière ne sont pas toujours établies de manière transparente et la publicité foncière faite dans le Sahel est inaccessible pour la majorité des ruraux.

De ce fait, des titres fonciers sont délivrés dans des espaces relevant du domaine public de l'Etat, qui ne sont pas encore classés ou des espaces classés. Les arrêtés de lotissement, établis à partir d'un acte attestant de la propriété, sont également bien souvent sujet à caution.

En outre, bien que peu sécurisées, les procédures peuvent être longues, complexes et coûteuses pour aboutir à un titre foncier.

1.3. La gestion des terres communautaires

Les « terres communautaires » se retrouvent sous différents statuts dans les textes :

- Terres agricoles vacantes (domaine privé de l'Etat),
- Terres pastorales (domaine public de l'Etat),
- Ressources forestières (domaine public ou privé de l'Etat),
- Terres de culture et espaces pastoraux gérées par le chef au nom de la communauté coutumière dont il a la charge.

Dans la coutume, les terres communautaires sont des terres sur lesquelles les communautés coutumières ont des droits d'usage et gérées par les chefs traditionnelles. Elles sont à la fois la réserve foncière pour l'agriculture et les terres pastorales. On a donc un conflit d'usage qui pose problème dans un contexte de pression foncière.

On observe en outre, que certaines de ces terres sont vendues par les chefferies coutumières, aussi bien les terres de culture que les terres pastorales. De ce fait, les populations rurales perdent l'usage de terres agricoles ou de terres non cultivées qui leur donnait l'accès à de nombreuses ressources (pâturage, bois, produit de cueillette) complémentaires de l'activité agricole.

Ce glissement dans les pratiques (traditionnellement ces terres ne se vendaient pas) pose question sur le statut de ces terres. Les textes sont clairs sur le fait que les terres communautaires n'appartiennent pas aux chefferies traditionnelles, néanmoins les modifications des pratiques posent question sur le statut de ces terres selon la coutume, à l'heure actuelle. La vente des terres communautaires est-elle un glissement dans la coutume accepté par tous ou un abus de gestion ?

	
<p>Espace borné (en rouge) dans les espaces pastoraux de la commune de Bittinkodji (inventaire réalisé par AREN et RECA). Les espaces pastoraux de la commune de Bittinkodji ont pourtant été inventoriés par la Commission foncière départementale de Kollo. Un arrêté du préfet de Kollo reconnaît leur vocation pastorale et précise qu'ils relèvent du domaine public de l'Etat (arrêté n° 01/DK/2014 portant sécurisation des ressources partagées dans la commune de Bittinkodji).</p>	<p>Bornes sur le plateau de Yawaré (commune Niamey 5) Cet espace est restauré, on observe des banquettes : il relève donc du régime forestier, c'est-à-dire du domaine de l'Etat. Des investissements publics ont été faits sur cet espace. Dans le même temps, il y a des bornes sur cet espace : il semble donc approprié de manière privative.</p>

Remarque :

Les problématiques de reconnaissance des droits fonciers et de gestion des terres communautaires, bien que très importantes, sont loin d'être les seules qui préoccupent les producteurs ruraux. On pourrait également citer :

- La diminution de la superficie des exploitations agricoles en dessous du seuil de viabilité, cet enjeu entre en concurrence avec une autre préoccupation : l'accès des femmes et des jeunes au foncier ;
- La dégradation des ressources naturelles et des espaces partagés qui pose la question de la gestion globale et concertée de ces ressources ;
- La gestion du foncier en lien avec l'irrigation ;
- Les difficultés d'accès à l'eau pour les éleveurs, la reconnaissance ou la prise en compte de leurs droits fonciers et la gestion des terroirs d'attache.

Ces différentes questions sont moins prises en charge par les structures du Code Rural. En effet, les structures du Code Rural se focalisent en général sur la reconnaissance des droits fonciers individuels et l'inventaire des ressources pastorales, qui sont l'objet de la présente note.

2. Des pistes de solution

2.1. Un rapprochement institutionnel à tous les niveaux

Les structures du Code Rural devaient faire travailler ensemble les différentes institutions ayant des compétences en matière foncière. Pour le moment, cet objectif n'est que très partiellement

atteint. Il est nécessaire que le Code Rural, les communes, le Ministère de l'Urbanisme et des Finances travaillent ensemble sur les questions foncières à tous les niveaux administratifs. Ceci doit passer par un réaménagement institutionnel plus ou moins important, l'essentiel étant de trouver des mécanismes pragmatiques et opérationnels permettant de partager de l'information et de mettre en cohérence les procédures.

Ce rapprochement institutionnel doit aboutir en premier lieu à deux résultats :

- les informations foncières (notamment sur le domaine de l'Etat) produites par l'une des institutions sont partagées et validées par l'ensemble des institutions ayant compétence sur le foncier,
- les procédures de sécurisation foncière soient accessibles, simples et réellement sécurisées.

Cela doit permettre également d'assurer une gestion réellement locale et concertée des ressources naturelles, en particulier des ressources communautaires.

2.2. Une clarification du statut des terres communautaires

Le statut des terres communautaires est confus, ce qui complique leur gestion rationnelle et rend précaire les droits d'usage des petits producteurs ruraux sur ces terres. Il est indispensable de clarifier ce statut en protégeant l'ensemble des droits existant sur ces ressources et en sécurisant ces ressources de manière durable. Le classement de l'ensemble de ces ressources dans le domaine public de l'Etat en tant que terres pastorales pose question, car il ne prendrait pas en compte certains droits d'usage coutumiers qui s'exercent sur ces terres.

2.3. Des mécanismes de suivi et de contrôle

Les mécanismes de suivi, de contrôle et si nécessaire de sanction de la gestion foncière sont insuffisamment développés, et notamment au niveau des Commissions foncières et des communes. Il est nécessaire de développer ces mécanismes pour améliorer la fiabilité du système de gestion du foncier.

3. Méthodologie

Pour travailler sur ces questions, le RECA propose que 3 groupes de travail transversaux et incluant des représentants des producteurs ruraux soient mis en place :

- Un groupe de travail sur la question institutionnelle,
- Un groupe de travail sur les procédures de sécurisation foncière (incluant les aspects de suivi),
- Un groupe de travail sur les terres communautaires.

Le résultat consolidé de leurs travaux permettrait de redéfinir une politique foncière. Ce processus ne peut pas être piloté par le seul Code Rural, car un certain nombre d'institutions sont concernées.

Conclusion

La question foncière est importante pour le développement rural, le RECA demande qu'elle soit prise en charge de manière volontariste.