

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 participer 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

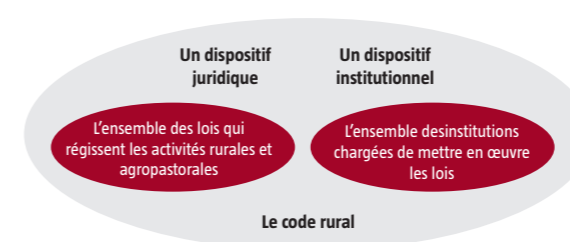
1. La sécurisation foncière des acteurs ruraux.
2. L'organisation du monde rural.
3. La promotion d'une gestion durable des ressources naturelles.
4. L'aménagement du territoire.

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