

Terres pastorales au Niger: les éleveurs face à la défense de leurs droits

Serge Aubague (serge.aubague@care.org),
Nasser Sani Baaré (nassersanibaar@yahoo.fr)_

► Serge Aubague est ingénieur agronome. Il a consacré 20 ans de sa carrière à fournir une ingénierie sociale et environnementale aux États du Mali et du Tchad en particulier sur l'accès à l'eau en zone pastorale. Basé à Niamey, il travaille pour l'ONG Care avec la société civile des éleveurs d'Afrique de l'Ouest sur les questions d'accès à la terre, du marché laitier ou encore des sous-produits agro-industriels.

► Nasser Sani Baaré est le conseiller juridique de l'Association pour la redynamisation de l'élevage au Niger (Aren).

► Nous vous recommandons aussi la lecture de la fiche technique « Accaparement des terres au Niger », par Florence Bron (Reca) et Nasser Sani Baaré (Aren), publiée en mai 2015. Danida a financé des projets mis en œuvre par Care Niger et les associations pastorales. Les résultats générés par ces expériences ont contribué à la production des connaissances partagées ici.

► Vous pouvez également retrouver une série d'entretiens audios avec le juriste de l'Aren sur le site d'Inter-Réseaux.

AU NIGER, LES TERRES PASTORALES disparaissent à un rythme affolant malgré les nombreuses lois et instances censées les protéger. Outre l'avancée des terres agricoles, l'essor de grandes concessions privées est en cause. Face à cette menace, les éleveurs ont développé une défense fondée sur l'application de leurs droits.

LE NIGER EST PROBABLEMENT le pays sahélien disposant du corpus juridique et du dispositif institutionnel le plus élaboré pour prémunir les pasteurs contre l'accaparement des terres pastorales. Ceci ne suffit hélas pas à endiguer le phénomène.

Des lois favorables au foncier pastoral. L'ordonnance de 2010 relative au pastoralisme stipule que les éléments du foncier pastoral relèvent du domaine public. Ils sont inaliénables — ne peuvent être vendus - et leur classement est imprescriptible — tout titre foncier est nul de plein droit. Cette ordonnance prévoit une indemnisation en cas de privation des droits d'usage prioritaires* (cf. lexique) des pasteurs pour cause d'utilité publique, comme en cas de concession d'exploitation minière ou pétrolière. Ainsi la loi minière de 2006 et le Code pétrolier de 2007 imposent qu'une enquête publique soit conduite avant d'accorder toute concession. Ces textes imposent aux industriels des études d'impact environnemental et social régulières associant la société civile.

La loi de 2012 portant Code Général des Impôts prévoit que les populations riveraines aient le droit de contester, pendant une période de publicité foncière de trois mois, chaque nouvelle demande d'immatriculation foncière* émanant d'un privé. Même si l'acheteur ne veut pas immatriculer, l'ordonnance de 1993 fixant les principes d'orientation du Code rural prévoit que tout acte de vente soit préalablement authentifié par les commissions foncières au niveau des villages, des communes ou des départements. Dans ces conditions, l'acheteur se verra opposer un refus car les terres pastorales font partie des terres de chefferie : celles-ci ne peuvent être vendues par le chef du village car leur occupation est intransmissible.

Enfin, la loi de 2004 portant sur le régime forestier au Niger protège également ces terres en classant les périmètres de restauration des aires de pâturages dans le domaine public de l'État.

Disparition des terres pastorales. Ce corpus juridique est le fruit de vingt ans de lutte des organisations de pasteurs. Avec l'appui de nombreuses coopérations étrangères, le Code rural a ainsi borné et aménagé en points d'eau, plusieurs milliers de kilomètres de couloirs de transhumance. Pour autant ces investissements n'ont pas mis un terme à la disparition des terres pastorales.

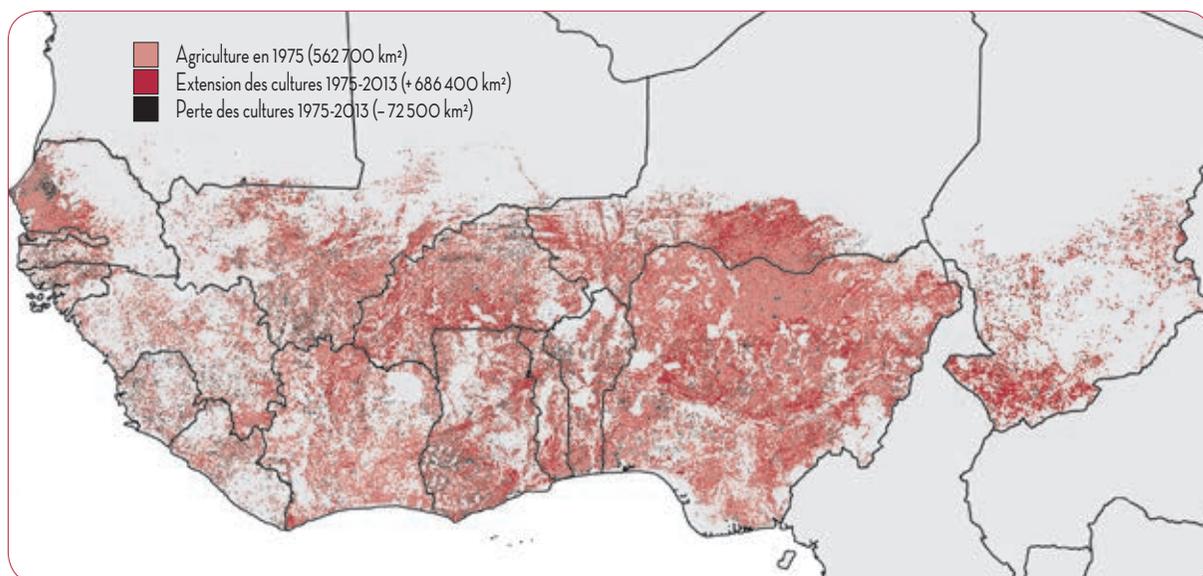
De récentes statistiques publiées par le Réseau des chambres d'agriculture du Niger et l'Association pour la redynamisation de l'élevage au Niger estiment en effet que 33 828 hectares de terres pastorales ont fait l'objet d'immatriculations foncières illégales entre 2008 et 2014. À ces pertes, il faut ajouter les 53 875 ha de ranchs clôturés en pleine zone pastorale, sous couvert du droit à la propriété accordé sur les terroirs d'attache* des pasteurs ; ou encore les 200 000 ha concédés à la société uranifère Somina dans la zone de cure salée d'Azelik, aujourd'hui désertée faute d'eau pour produire le natron ; ou enfin, les 2 751 620 ha attribués pour cause d'utilité publique à la Chinese national petroleum corporation dans la zone de Diffa.

Accaparement par des acteurs privés. Ces chiffres s'expliquent en grande partie par l'apparition au cours de la dernière décennie de nouveaux acteurs du secteur privé : industries extractives, minières, pétrolières et même productrices d'eau minérale ; propriétaires de ranchs ; promoteurs immobiliers. Ils s'accaparent de grands espaces pastoraux en zone pastorale ou autour des villes. Or, soucieuse de maintenir la paix sociale, l'action publique s'est focalisée depuis plus de vingt ans sur la problématique du grignotage des terres pastorales par les cultures familiales.

Elle n'a ainsi pas vu venir un danger bien plus grand car opérant en dehors des structures du Code rural. Il ne s'agit plus de faire face à des agriculteurs appauvris en quête de nouvelles terres mais à des concessions privées accordées par l'État à des industries extractives, sans indemnisation des droits d'usage prioritaires des pasteurs ; à des immatriculations foncières délivrées à des promoteurs immobiliers ou à des services publics par la direction des Affaires domaniales et du Cadastre, en plein milieu de terres pastorales.

Surveillance des promoteurs et poursuites judiciaires. Pour s'opposer à ces accaparements, voire annuler des ventes, les populations locales, les chefs de transhumance et les structures locales du Code rural ne sont pas restés les bras croisés. Ils ont développé depuis 2005 toutes sortes de stratégies : tours de garde pour surveiller les promoteurs s'aventurant sur des terres pastorales, interpellation des autorités territoriales, manifestations, information des mi-

« Plus de 2,5 millions d'hectares ont été attribués à une société pétrolière »



L'extension des surfaces cultivées en Afrique de l'Ouest entre 1975 et 2013

Entre 1975 et 2013, les superficies cultivées ont doublé en Afrique de l'Ouest atteignant un total de 110 millions d'hectares (plus de 22 % du territoire cartographié). Mais l'extension des cultures est loin d'être la seule menace pour les ressources pastorales (lire l'article ci-contre).

Source : Cilss, Usaid, USGS (<https://eros.usgs.gov/westafrica/land-use-land-cover-map>)

nistres du Comité national du Code rural et même de la Primature.

Mais ces mesures n'ont eu que peu d'effet, voire un impact négatif car elles ont conduit certains de leurs instigateurs en détention provisoire. A partir de 2014, l'Aren avec l'appui de Care Danemark a décidé de s'engager dans des poursuites judiciaires pour tenter de faire invalider 5 ventes. Mais la justice est lente et coûte cher : fin octobre 2017, seuls 516 hectares avaient pu être récupérés sur les 2 806 contestés.

Parallèlement, l'Aren s'est opposée administrativement à l'immatriculation de 43 nouvelles ventes : 2 500 ha sur les 2 921 ha réclamés ont ainsi vu leur immatriculation annulée. Dans les milieux informés, cette vigilance accrue de la société civile se sait, et de plus en plus de promoteurs ou de notaires déclarent se méfier des transactions douteuses sur les espaces pastoraux. Certains ont même pris l'habitude de consulter l'Aren avant tout achat par crainte d'être accusé de stellionat.

D'autres voies de recours sont testées, comme la participation des organisations de défense des droits des pasteurs aux enquêtes publiques en cas de projet d'utilité publique, aux études d'impact social et environnemental des industries extractives, ou encore aux différents audits lancés par l'État du Niger.

Tirer parti du droit international. L'Aren a expérimenté un nouveau mécanisme de défense en produisant un rapport sur l'accaparement et la pollution des terres pastorales nigériennes, pour le dernier Examen périodique universel du Niger par le Conseil des Nations unies pour les droits humains à Genève fin 2015. Quatre recommandations de l'Aren ont été retenues par les missions diplomatiques étrangères, dont une recommandation de la France qui a contribué à l'adoption en 2016 par le gouvernement nigérien de deux nouveaux textes d'application de l'Ordonnance sur le pastoralisme, l'un sur les normes applicables aux pistes de transhumance et aux couloirs de passages, l'autre fixant les conditions de ramassage, de stockage et de commercialisation de la paille.

D'autres outils existent, comme les Principes directeurs des Nations unies sur les entreprises et les droits de l'Homme, mais leur utilisation reste complexe en l'absence de lois et de mécanisme nationaux à saisir. De même, les processus institutionnels de dialogue et de suivi évaluation pour amener les compagnies privées installées au Sahel à prendre en compte leur responsabilité sociale et environnementale, à respecter les réglementations existantes et à suivre l'impact de leurs activités sur les populations pastorales, restent à inventer.

Ainsi le champ des activités permettant aux pasteurs du Niger de protéger leur espace s'est élargi ces cinq dernières années. Il ne s'agit plus seulement de concevoir et mettre en œuvre des politiques de sécurisation de l'espace pastoral mais bien de permettre aux pasteurs de jouir des droits qu'ils ont acquis. Il est d'ailleurs probable que le faible impact de ces politiques d'aménagement soit en grande partie dû au manque d'engagement observé pour apprendre aux pasteurs à utiliser les outils et mécanismes légaux déjà existants. ■

Lexique

Droits coutumiers : les droits issus de la coutume orale par opposition au droit moderne écrit.

Immatriculation foncière : procédure administrative qui permet d'inscrire et d'enregistrer une propriété sur des registres, appelés titres fonciers.

Terroir d'attache : unité territoriale déterminée et reconnue par les coutumes et/ou les textes en vigueur à l'intérieur de laquelle des pasteurs vivent pendant la majeure partie de l'année. Ils y ont un droit d'usage prioritaire, c'est-à-dire des droits d'occupation et de jouissance et de gestion des ressources naturelles.