

Pratiques de gouvernance du foncier au lendemain de la démocratisation:

Le cas du foncier périphérique à Niamey, Niger

Ursula Meyer¹

Niamey, à l'instar d'autres villes de la sous-région, connaît une véritable frénésie de vente de terrains se trouvant dans les zones de future-expansion de la capitale. Les zones périphériques représentent à travers leur lotissement, viabilisation et vente, un domaine d'investissement important pour des opérateurs économiques de la place. En contrepartie de ce phénomène se trouve une aspiration aigüe à posséder « son propre terrain », valable pour une grande partie des Niaméens, ce qui nourrit un marché foncier surchauffé. Niamey répertorie un taux de croissance de la population urbaine très élevé (4.8%²) et les processus d'étalement urbain sont des constituants structurants importants de cette ville en pleine mutation. Pourtant, expliquer ce phénomène de frénésie à la terre uniquement par un raisonnement de croissance démographique et un mécanisme de l'offre et la demande, serait un raccourci trop simpliste.

Nous suggérons, dans ce papier, d'inclure sur le base de résultats empiriques des éléments d'un fond d'écran socio-politique plus large, en mettant l'accent sur un conflit autour d'une ressource naturelle raréfiée et politisée qui ne s'applique pas uniquement à la génération de revenu « facile » et de propriété sécurisée, mais qui offre aux différents acteurs en lice, des opportunités de faire valoir en leur faveur, les acquis d'un Etat démocratique en construction à travers lesquels sont négociés positionnement, autorité et légitimité de l'Etat ainsi que ses contreparties (cf. Véron & Fehr 2011).

Le cas d'étude de la « Ceinture Verte » (CV) de Niamey représente une espace d'étude à notre analyse, ce qui constitue notre point de départ. Nous allons décrire les enjeux autour de l'accès et le contrôle de la ressource « terre » qui vaut aujourd'hui de l'or. Cette valeur élevée de la terre et les dynamiques résultantes ne peuvent être comprises sans les logiques du marché foncier périphérique au-delà de la CV.

¹ Institut de géographie et durabilité, Université de Lausanne, Suisse. ursula.meyer@unil.ch

² Institut National de la Statistique (INS), *Niger en chiffre 2013*, www.stat-niger.org

L'Etat face aux citoyens : conceptualiser le lien entre l'autorité publique et la gouvernance des terres périurbaines

L'intérêt de ce travail touche principalement à deux éléments de base : une *ressource naturelle* convoitée et politisée qui est celle de la terre à la périphérie de Niamey, et *l'Etat et ses institutions* avec leur rapport d'autorité (effectif ou non) sur la gouvernance de ces terres. Entre ces deux éléments de base, intervient une multitude d'aspects qui renvoient soit à l'un de ces deux éléments ou bien, - et c'est là que se situe notre intérêt de recherche principale -, aux différents liens entre ces deux éléments. Nous proposons donc dans nos analyses plusieurs conceptualisations de chaque pôle individuellement, mais surtout de conceptualiser les liens qui existent entre gouvernance d'une ressource naturelle et l'Etat.

Tout d'abord, cette analyse s'intègre dans les débats autour de la question de l'accès et de la propriété d'une ressource naturelle, qui tente, par une description approfondie des acteurs, de leurs stratégies et de leurs logiques, de classer les différentes situations enregistrées sur le terrain. Ribot & Peluso (2003) ont proposé une distinction entre *accès* comme une capacité de tirer profit d'une ressource naturelle et *propriété* comme un droit de profiter d'une ressource. Cette approche nous semble importante comme porte d'entrée à l'analyse d'une réalité observée. L'autre pôle de la recherche concerne l'Etat avec ses institutions impliquées dans la gestion foncière. Nous nous intégrons ici dans une volée de recherches ethnographiques sur l'Etat et ses formes et pratiques réelles au quotidien (cf. Bierschenk & Olivier de Sardan 2014, Fuller & Harriss 2009), tout spécialement en ce qui concerne la gouvernance des terres impliquant une multitude d'acteurs publics et privés, formels et informels (Le Meur & Lund 2001). Cette analyse de la *gouvernance réelle* nous conduit à mieux comprendre les processus et dynamiques qui se situent bien au-delà de la gestion de terres, et qui renvoient à des questions d'appartenance et de citoyenneté traduits à travers la propriété foncière (cf. Jacob & Le Meur 2010, Hochet 2011). Sikor et Lund (2009) ont pointé un lien entre ressource naturelle et Etat, en suggérant que propriété et accès à une ressource sont également liés à des questions d'autorité et de pouvoir. Ils ont souligné qu'une institution (publique ou non) autorisant et formalisant une propriété, ne permet pas uniquement aux bénéficiaires de gagner un statut sécurisé, mais permettrait aussi à l'institution de renforcer sa propre autorité et légitimité. Tous ces liens touchés par ces propos théoriques renvoient finalement à des processus de formation d'Etat, d'étatisation (*Staatlichkeit, statehood*), à travers la gestion de la terre périurbaine.

Méthodologie : une démarche avant tout ethnographique

Certains de ces références font également mention d'une méthodologie à laquelle nous nous référons pour notre recherche. Il s'agit d'une démarche méthodologique profondément inductive que nous poursuivons, ancrée dans une enquête empirique de terrain, avec des instruments de l'ethnographie d'un espace relationnel. Les 13 mois passés sur le terrain se sont déroulés entre 2011 et 2013 et ont permis de collecter des données essentiellement qualitatives : issues d'observations directes et/ou participatives, d'interviews, d'entretiens et de causeries, à l'aide d'une documentation et d'une littérature grise existante sur le sujet, pourtant assez limitées.

La Ceinture Verte et l'espace périurbain

Le cas d'étude de la « Ceinture Verte » de Niamey, une bande boisée qui contourne la ville sur la rive gauche du fleuve, sert de porte d'entrée pour décrire les acteurs de cette scène et leurs stratégies d'accès à cette ressource qui vaut aujourd'hui de l'or. Il y aurait, dans un deuxième temps, néanmoins nécessité d'élargir notre rayon et de replacer la CV dans son contexte plus large de l'espace périurbain niaméen.

La CV est une œuvre postcoloniale qui a été initialement planifiée sur une longueur de 25 km, en contournant la capitale en un demi-cercle. Concrètement, elle a été réalisée sur la moitié de sa longueur initiale et elle possède une superficie d'environ 1300 ha, majoritairement en périphérie Nord-Est de la ville. Initiées par le premier président de l'Indépendance, Hamani Diori (1960-74), les plantations de la CV ont commencé à partir de 1965. Ce sera surtout le deuxième Chef d'Etat du Niger indépendant, Seyni Kountché (1974-87) qui avancera ce projet et augmentera considérablement sa superficie. Ainsi, chaque année ont été plantés 10 ha d'arbres dans la CV, en collaboration avec le corps des « Eaux & Forêts » (Najada 2013). Les discours dominants des années 1970 et 1980 sur l'environnement sahélien évoquaient la désertification, donc l'avancée du désert sur des terres arables en raison d'une présumée surexploitation humaine des zones de savane. Ainsi, la CV devait protéger la ville contre les intempéries de sables qui s'abattent régulièrement sur la capitale en pré-saison des pluies.

Aujourd'hui, la CV perd de plus en plus sa raison d'être initiale en tant que protectrice et de délimitation urbaine. Son état écologique déplorable et le fait que la ville ait dépassé depuis quelques années cette bande verte, rendent difficiles sa protection par les autorités du Ministère de l'Environnement. La pression foncière considérable qu'elle subit et qui menace son existence, est encore renforcée du fait qu'une protection juridique de cet espace vert fait défaut. Le statut

des terres sur lesquelles ces arbres ont été plantés, n'a jamais fait objet d'une clarification juridique. Les champs agricoles concernés appartenaient aux populations des villages autochtones de Niamey (Gamkallé, Saga, Goudel et Maourey principalement). Ces populations restaient propriétaires coutumiers et continuaient à cultiver leurs terres pendant des décennies, alors qu'ils étaient forcés d'accepter les plantations de l'Etat dans leurs champs. «*Dans le temps le régime était fort, donc nous aussi, nous étions forts* », disait un haut cadre des « Eaux & Forêts » (AM, entretien, 7.9.2012). Pendant les années de régimes militaires, les agents de ce corps d'Etat défendaient rigoureusement ces arbres contre toute atteinte de la part des propriétaires coutumiers et étaient alors obligés de se rendre sans autorisation sur leurs champs. Cette situation confuse persiste encore jusqu'aujourd'hui et suscite régulièrement des contestations de la part des propriétaires terriens.

Arènes politiques comme rayons d'analyse

Nous allons dans cette analyse distinguer deux niveaux d'arènes politiques qui sont directement liées, mais qui suivent des différentes logiques : l'arène autour de la CV comme un espace vert contesté, et l'arène plus large de l'espace périurbain de la future-extension de la capitale.

Aire protégée, contestations populaires et doubles jeux

Les années 1990 ont été des années de l'éveil démocratique au Niger. Après des décennies de régimes militaires ou de partis uniques, la revendication des droits démocratiques est devenue de plus en plus une réalité pour les populations, notamment la revendication des propriétaires coutumiers des terrains de la CV qui demandent aux autorités publiques soit de régulariser leurs titres de propriété, soit de les indemniser. Après de longues années de revendications individuelles et collectives face aux autorités urbaines, c'est en 2008 qu'un processus a finalement été lancé à travers un Forum sur l'avenir de la CV, qui retenait comme conclusion principale que l'Etat voulait maintenir cet espace vert en tant qu'espace vert public. Toutefois, il s'accordait sur le fait qu'un processus juridique était nécessaire pour lui attribuer un statut de domaine public, donc rigoureusement protégé. L'Etat a, par la suite, mis en route un processus d'expropriation des terres en déclarant la CV « utilité publique ». Pour que l'expropriation soit effective, la formalisation des titres fonciers était nécessaire ainsi qu'un enregistrement des terrains dans le cadastre. La dernière étape du processus est l'indemnisation des propriétaires

terriens, une étape cruciale, mais qui est encore inachevée à cause d'un blocage des négociations sur le prix à payer.

Jusqu'ici, les autorités impliquées (gouvernorat, mairie centrale, ministère) s'empressent de suivre les exigences du processus juridique et démocratique exigé sur la base d'un Etat de droit et elles répondent aux mobilisations des populations pour exiger leurs droits de citoyens.

Toutefois, ce qu'on observe sur le terrain est un morcellement à tort et à travers de la CV, des constructions provisoires ou des murs de clôture de parcelle, des 'grignotages' depuis les bords, des bornages de parcelles dans des lotissements autorisés par arrêté ministériel, etc. « *Les soi-disant protecteurs de la CV autorisent aux plus nantis de construire au sein de la CV. Chacun cherche sa part* » (MH, représentant propriétaires terriens, 18.10.2013). Un agent des services communaux ajoute : « *Il y avait un Colonel (...) qui osait détruire des constructions illégales dans la CV et qui appliquait la loi. Il avait été menacé, on l'a destitué de son poste. (...) Si tu touches les intouchables, tu es menacé.* » (AA, services communaux Environnement, 6.9.2012).

Vraisemblablement, il existe des contradictions entre les mesures prises entre une présumée formalisation des questions de la propriété des terres et les pratiques réelles qui favorisent largement des individus privilégiés d'un cercle restreint, souvent couverts par des relations de favoritisme à un niveau supérieur de la hiérarchie sociale et politique. Les propriétaires coutumiers, eux, continuent d'exiger que justice leur soit faite, et comptent sur la médiatisation de leur combat et les faveurs que l'heure démocratique leur offre. Ils soulignent leur 'autochtonie' et exigent la reconnaissance de leurs droits de citoyens par un Etat qui se veut démocratique.

Périphérie urbaine, lotissement privé et patrons du foncier

La convoitise des terrains de la Ceinture Verte ne peut néanmoins pas être comprise sans intégrer le contexte plus large du marché foncier à la périphérie de la capitale. Dans les zones se trouvant à la marge urbaine, là où le relief est quasi inexistant et où on peut s'imaginer une extension illimitée de la ville, s'alignent des lotissements successifs. La plupart d'entre eux ont été réalisés par des lotisseurs privés qui ont fait émergence après une privatisation du lotissement en 2005. Ces parcelles entrent dans un marché foncier libéralisé et hors de régulations étatiques des prix. Une spirale de production de parcelles et d'acquisition par des particuliers se met en route, stimulée par une raréfaction supposée de terres suite à une urbanisation aigüe. Malgré la cherté de ces parcelles, celles-ci sont parfois vendues avant qu'elles ne soient viabilisées ou repérées par

les acquéreurs. Cette frénésie est largement stimulée par la spéculation, entraînant actuellement un étalement de la ville qui n'est pas réel mais imaginaire. Dans un périmètre de 30km autour de la capitale, des champs agricoles sont morcelés, lotis et vendus, - mais vides, dans l'attente de l'arrivée de l'extension de la ville. On trouve uniquement des bornes dispersées dans la savane, souvent accompagnées d'une plaque métallique qui indique un numéro téléphone. Les prix proposés varient en fonction de la distance au centre-ville, ce qui explique pourquoi la CV, relativement proche du centre, est aussi contestée.

Les acteurs principaux de ce phénomène, les lotisseurs privés, sont devenus au cours des dernières années très puissants sur le marché foncier niaméen. Ils profitent d'une position charnière dans le système politico-coutumier, du fait qu'ils sont souvent eux-mêmes issus de familles de propriétaires terriens ou de chefferies coutumières. Cela leur a permis d'acquérir des terrains agricoles en grande quantité, de les lotir au moment propice et de les revendre à des prix exorbitants.

Par contre, ce qui rend certains lotisseurs privés extrêmement fortunés, quasiment incontournables sur le marché foncier niaméen, et politiquement puissants, c'est leur réseau clientéliste qui s'étend dans l'administration locale et qui inclue les autorités coutumières. Un de ces lotisseurs privé très influent s'appuie sur la finesse de son réseau clientéliste pour devenir le monopoliste quasi incontesté de sa zone d'action en périphérie niaméenne: en tant que descendant d'une famille de chefferie cantonale, il a un accès facilité à des terres coutumières. Avec sa fortune, il a réussi à manipuler les élections chefferiales de sa zone et ainsi imposer un parain direct en tant que chef cantonal. Le Maire de l'arrondissement communal de Niamey, à côté de sa municipalité, est également son cousin. Ainsi, tous les postes nécessaires pour favoriser son monopole et légaliser les procédures concernant les lotissements au niveau local, sont occupés par des alliés. Le fait qu'il soit également conseiller direct à la présidence de la République, devrait lui ouvrir les portes des différents ministères (urbanisme, cadastre et environnement), alors que la mairie centrale de Niamey est censée contrôler la conformité des lotissement privés. Néanmoins, la force ultime qui permet d'influencer la politique locale et parfois nationale, provient du fait que ce patron du foncier est membre du parti au pouvoir et est un de ses bailleurs les plus importants. Cette situation fait de lui un véritable « faiseur de roi » en situation électorale.

Conclusion

Les convoitises autour de ces terres semblent, à première vue, avoir un fondement essentiellement économique, vu le bénéfice qu'il est possible d'en tirer avec le morcellement et la vente. Nous argumenterons néanmoins qu'il existe également une dimension politique structurante qui se prête pour tester et avancer les nouveaux atouts d'une démocratisation en cours. Le point commun des acteurs principaux pour les arènes décrits, les propriétaires coutumiers et les lotisseurs privés, n'est pas uniquement l'objet en question, le foncier, mais dans un contexte plus large, leur savoir-faire valoir des acquis d'un Etat démocratique en voie de construction qui fournit aux uns et aux autres le fond discursif et législatif nécessaire pour agir en leur faveur. Les premiers avancent un discours sur l'autochtonie et la reconnaissance de la citoyenneté associée à la terre (cf. Hochet 2011, Jacob & Le Meur 2010). Les propriétaires coutumiers des terrains de la « Ceinture Verte » revendiquent que l'Etat démocratique tienne ses promesses et les reconnaissent en tant que propriétaires légitimes des terrains arrachés par des régimes militaires antérieurs. L'autochtonie et l'appartenance identitaire sont liées à la terre, et être reconnu formellement en tant que propriétaire reflète la prise au sérieux de la citoyenneté que promet un Etat démocratique. « *Les situations d'accès sans droit et de droits sans accès sont fréquent* » (Jacob & Le Meur 2010 : 5), particulièrement dans la CV (cf. Ribot & Peluso 2003). Elles sont contestées par les populations locales qui utilisent cette situation comme un espace d'affirmation de la légitimité des institutions étatiques. Celles-ci tentent de renforcer leur autorité à travers les processus de sécurisation foncière mise en route dans un contexte de décentralisation et de restructuration institutionnelles.

Les démarcheurs de leur côté profitent d'une économie libéralisée et d'une privatisation du marché foncier qui leur permet de se positionner face à un Etat affaibli par ces processus et qui souffre d'autorité et de légitimité de par sa faible capacité de pouvoir répondre aux défis d'une transformation socio-politique rapide. Dans un système démocratique où il faut gagner des majorités, ces patrons du foncier de la capitale sont cruciaux dans le paysage électoral à travers leur maîtrise quasi monopoliste du futur-espace de la ville. Cela renvoie l'Etat à une cohabitation avec des acteurs plus puissants que lui, et pose des questions sur sa nature hybride et le partage d'autorité.

Bibliographie

- Bierschenk, T., & Olivier de Sardan, J.-P. (2014). Studying the dynamics of African bureaucracies. An Introduction to States at work. In T. Bierschenk & J.-P. Olivier de Sardan (Eds.), *States at work. Dynamics of African Bureaucracies* (pp. 3–33). Leiden; Boston: Brill.
- Fuller, C., & Harriss, J. (2009). For an anthropology of the modern Indian state. In C. Fuller & V. Bénéï (Eds.), *The everyday state and society in modern India* (pp. 1–30). Delhi: Social Science Press.
- Hochet, P. (2011). La terre, l'étranger et le citoyen. Des situations de citoyenneté associées à la terre. In E. Jul-Larsen, P.-J. Laurent, P.-Y. Le Meur, & E. Léonard (Eds.), *Une anthropologie entre pouvoir et histoire. Conversations autour de l'oeuvre de Jean-Pierre Chauveau*. (pp. 405–422). Paris ; Marseille: APAD, IRD & Karthala.
- Jacob, J.-P., & Le Meur, P.-Y. (2010). Citoyenneté locale, foncier, appartenance et reconnaissance dans les société du Sud. In J.-P. Jacob & P.-Y. Le Meur (Eds.), *Politique de la terre et de l'appartenance. Droits fonciers et citoyenneté locale dans les société du Sud*. Paris: Karthala.
- Le Meur, P.-Y., & Lund, C. (2001). Eyeryday governance of land in Africa. *Bulletin de l'APAD*, 22.
- Najada, I. (2013). *Plantes ligneuses du Niger*. Paris : Harmattan.
- Ribot, J. C., & Peluso, N. L. (2003). A theory of access. *Rural Sociology*, 68(2), 153–181.
- Sikor, T., & Lund, C. (2009). Access and Property : A Question of Power and Authority. *Development and Change*, 40(1), 1–22.
- Véron, R., & Fehr, G. (2011). State power and protected areas: Dynamics and contradictions of forest conservation in Madhya Pradesh, India. *Political Geography*, 30(5), 282–293.