

REPUBLIQUE DU NIGER
Groupe d'Apprentissage sur la Gouvernance
des Ressources Forestières
GAGRF Niger

***NOTE SUR LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL DE LA
GOUVERNANCE DES RESSOURCES FORESTIERES***

Décembre 2005

I. INTRODUCTION

La présente note est un output de la mise en œuvre de l'activité 1 entrant dans la réalisation du résultat 1 intitulé comme suit : *les stratégies de la réduction de la pauvreté, les Plan Forestiers Nationaux et les Programmes de décentralisation et tout autre processus y liés contribuent à l'amélioration de la gouvernance forestière.* Elle a pour ambition la présentation et l'analyse du cadre institutionnel de la gestion des ressources forestières au Niger. En effet, cette analyse globale de la carte institutionnelle nous permettra de mieux comprendre les forces et les faiblesses de la gouvernance des ressources forestières.

Il faut entendre par cadre institutionnel, l'ensemble des acteurs (personnes, collectivités, institutions) ainsi que leurs attributions et le fonctionnement du système tel que définis par la loi.

Les ressources forestières étant un élément faisant partie d'un ensemble indissociable des ressources naturelles, nous avons préféré aborder la question d'une manière générale, tout en mettant un accent particulier sur la foresterie, objet de notre analyse.

Pour bien aborder cette analyse, nous avons considéré :

- Les ressources naturelles forestières comme centre de gravité des réflexions
- Les acteurs qui dépendent de ces ressources, d'une manière ou d'une autre
- Les lois, les règlements et les procédures qui déterminent le fonctionnement du système et enfin,
- Les besoins des acteurs sur l'espace communal et les façons de les satisfaire

Le corps du document comporte quatre points principaux :

- **les acteurs et leurs comportements,**
- **les politiques et procédures,**
- **les besoins divers liés aux ressources forestières et,**
- **les conclusions et tendances actuelles**

Pour le premier point, la démarche consiste à présenter, d'abord, les acteurs et leurs agissements et ensuite, les constats sur les systèmes. En ce qui est des politiques et procédures, nous avons présenté ce qui doit être et examiné ce qui se fait en réalité, avant de tirer des leçons. Le besoin d'approfondissement de l'analyse nous a amené à faire un tour d'horizon sur les besoins qui ne sont pas forcément en harmonie avec les rôles dévolus à certains acteurs, ni avec les politiques et procédures en vigueur. Nous avons conclu en exposant les grandes dimensions de la problématique de la gestion des ressources naturelles communes, notamment forestières et en relevant des tendances liées au nouveau contexte de décentralisation.

II. LES ACTEURS ET LEURS COMPORTEMENTS

2.1. Les acteurs/institutions

Le cadre institutionnel de la gestion des ressources forestières comporte plusieurs acteurs que l'on peut classer, pour le besoin d'analyse, en deux grands

groupes : les acteurs centraux relevant essentiellement de l'Etat et les acteurs périphériques que l'on trouve sur le terrain, au niveau local. A l'intérieur de ce dernier grand groupe, on retrouve les acteurs étatiques et ceux qui sont non étatiques.

2.1.1. Les acteurs centraux

C'est l'Etat au sens large qui est au cœur de ce groupe d'acteurs dans la gestion des ressources forestière. Sa position et l'importance des ressources naturelles, notamment forestières font jouer à l'Etat des rôles multiples couvrant une dimension politique et stratégique, une dimension juridique et des aspects opérationnels. C'est l'Etat qui définit le cadre d'intervention et les compétences des autres acteurs ; il a notamment une fonction financière et un rôle répressif. La constitution classe dans le champ de compétence de l'Etat « *la détermination des principes fondamentaux de la protection de l'environnement et la conservation des ressources naturelles, et tout comme de la protection, de la conservation et de l'organisation de l'espace* »

Pour mener à bien cette mission, l'Etat agit à travers ses démembrements que sont : le gouvernement, l'Assemblée Nationale et l'administration / services déconcentrés sur le terrain et ses partenaires institutionnels.

☛ **Le gouvernement.** Il agit à travers :

- **Les administrations classiques des ministères.** On peut identifier l'ensemble des ministères membres du Comité National du Code Rural. Il s'agit notamment des ministères de L'Hydraulique ; de l'Environnement et de la Lutte Contre la Désertification ; du développement Agricole ; des Ressources Animales ; de l'Intérieur et de la Décentralisation ; de la Justice ; du Développement Communautaire et de l'Aménagement du Territoire ; de l'Economie et des Finances. Ces ministères sont les cadres de définition et de mise en œuvre des politiques et stratégies en matière des ressources forestières. Les initiatives de projets de textes de loi et règlements incombent à ces ministères.
- **Les administrations de mission à compétence nationale.** Il s'agit des administrations spécifiques à qui l'Etat confie des attributions particulières, en principe limitées dans le temps, ou la conduite d'un processus portant généralement sur une réforme ou un projet dont la conception et le pilotage. En matière de foresterie, ces administrations sont : le Secrétariat Permanent du Comité National du Code Rural (SP/ CNCR) chargé de conduire les réflexions sur l'élaboration du code rural ; le Secrétariat Exécutif du Conseil National de l'Environnement pour un Développement Durable (SE/ CNEDD) chargé de l'élaboration du Plan National de l'Environnement pour un Développement Durable
- **Les structures déconcentrées de l'Etat.** C'est notamment les autorités administratives et les services techniques déconcentrés des administrations des ministères qui marquent la présence permanente de l'Etat sur le territoire

national. Ils ont pour mission la mise en œuvre sur le terrain des politiques publiques et stratégies définies par les administrations centrales.

➤ **L'Assemblée Nationale.** C'est l'instance nationale de représentation des citoyens. Au nom de ces derniers, elle est chargée de : voter la loi, consentir l'impôt, contrôler l'action gouvernementale et si nécessaire le sanctionner. C'est à son niveau que sont discutées et adoptées les lois, notamment celle relative au régime forestier. C'est également elle qui ratifie les conventions et accords internationaux dont certains ont une incidence sur la gestion des ressources forestières.

Elle agit à travers :

- **La plénière des députés :** c'est elle qui vote les lois après un débat général où les députés peuvent individuellement intervenir et apporter des amendements au texte initial présenté par le gouvernement
- **La commission développement rural et la commission des affaires générales et institutionnelles :** elles sont saisies pour examen et étude en profondeur des projets de lois relatives à la gestion des ressources forestières.
- **Les autres commissions :** elles sont saisies pour avis afin de se prononcer sur les incidences que le projet de loi en examen pourrait avoir sur leur domaine. C'est le cas de la commission finance par exemple.

➤ **Les partenaires institutionnels.** Il s'agit notamment de :

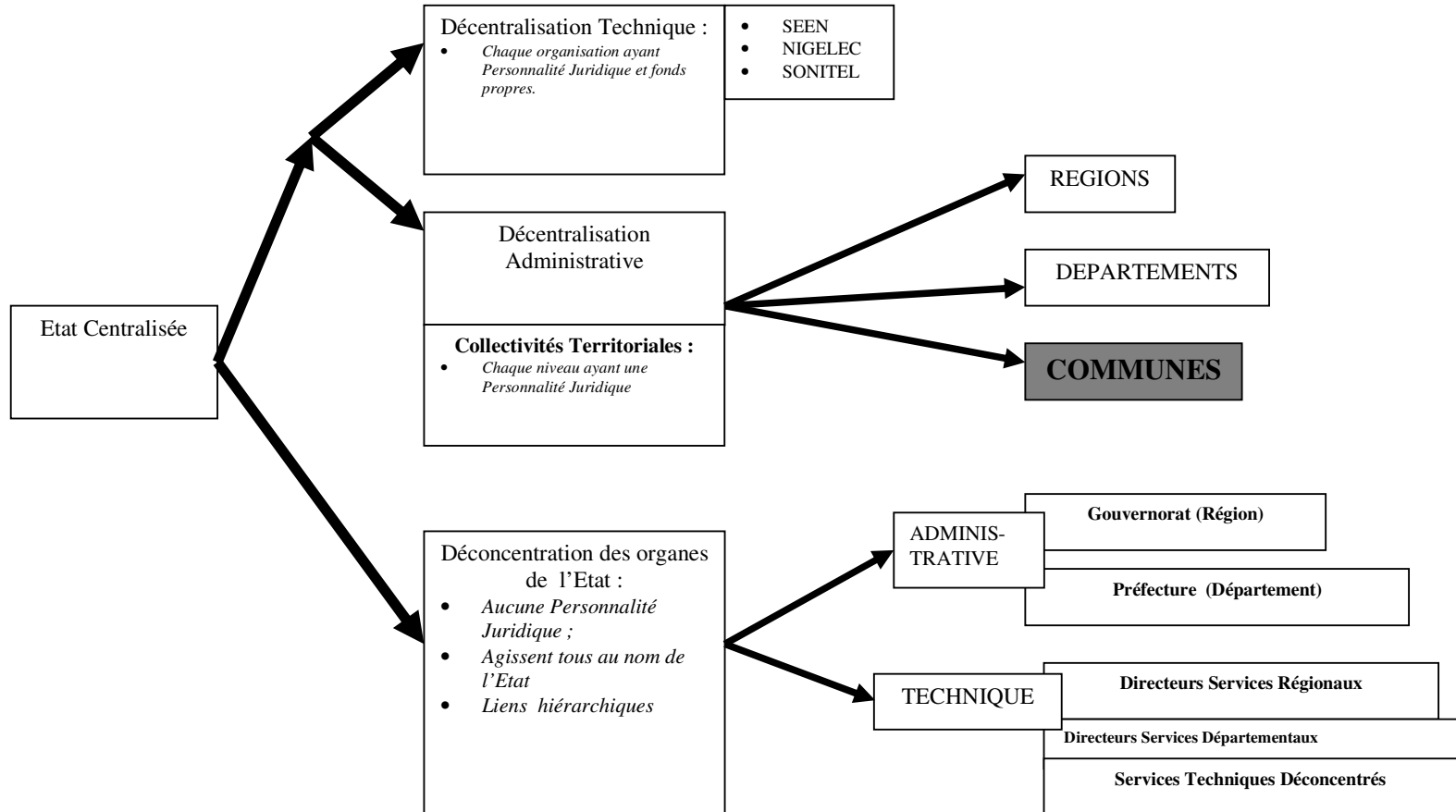
- **Organisations régionales et internationales de coopération inter- Etats** comme le Comité Inter Etat de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS), la Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Convention pour la lutte Contre la Désertification (CCD).
- **Les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux :** Il s'agit des pays donateurs et certains organismes comme la Banque Mondiale, les agences des Nations Unies (PNUD, FAO, FEM, etc).

2.1.2. Les acteurs périphériques

Ils sont nombreux et divers qui interviennent en dehors du niveau central de l'Etat ; on les trouve aux niveaux régional, départemental et communal. D'un acteur à un autre, leurs statuts sont divers, certains ont un caractère public, 'autres privé et d'autres associatif. On rencontre ceux qui ont même un caractère mi public, mi privé.

LA DECENTRALISATION ET LA DECONCENTRATION AU NIGER

(SOURCE : atelier de formation des membres des CCD sur les textes juridique de la GRN et la Décentralisation, organiser par le PAGCRSP)



En matière de foresterie les principaux sont :

- **Les collectivités territoriales** : ce sont les régions, départements et communes créés tout récemment dans le cadre de la décentralisation, même si à l'état actuel des choses, seule la commune est installée en tant que collectivité territoriale, donc dotée d'un domaine propre de compétences en matière de GRN, notamment les ressources forestières. Il reste la concrétisation de ce transfert effectif de ces compétences.
- **Les autorités administratives représentants de l'Etat** : elles sont investies de l'autorité de l'Etat et sont seules habilitées à parler au nom de l'Etat dans leurs espaces d'intervention. Il s'agit du Gouverneur au niveau de la région et du Préfet au niveau du département. Ils sont chargés de la mise en œuvre des politiques de l'Etat, de la publication et l'application des lois et règlement de la République. Dans le cadre de la décentralisation, ces autorités sont chargées du contrôle de la légalité des actes des communes.
- **Les services techniques déconcentrés de l'Etat** : ils sont les répondants de l'administration centrale, sans personnalité juridique propre et agissent dans le cadre des attributions de leurs ministères respectifs. Ils doivent jouer un rôle d'appui- conseil dans le cadre de l'assistance que l'Etat doit apporter aux communes et sont sous l'autorité directe du représentant de l'Etat (gouverneur et préfet). Il s'agit des services de l'environnement et bien d'autre dont les interventions ne sont pas sans lien avec la foresterie
- **La justice** : en matière de foresterie, les juges constituent des acteurs majeurs, notamment dans la gestion des conflits liés à la gestion des ressources naturelles. Ils jouent également un rôle déterminant dans le traitement des délits et infractions commis en matière de foresterie. Ils sont seuls habilités à juger et trancher les conflits.
- **La chefferie traditionnelle** : les chefs de village, tribu, canton, groupement, province et les sultans sont des acteurs majeurs de la gestion des ressources forestières à qui la loi a confère des pouvoirs importants en matière de gestion foncière, de gestion de l'espace, donc de gestion forestière. Ils ont également un pouvoir de conciliation des parties en matière coutumière dans leurs entités respectives. L'ordonnance 93-015 portant Principes d'Orientation du Code Rural et l'ordonnance 93-028 portant statut de la chefferie traditionnelle au Niger confèrent aux chefs ces pouvoirs.
- **La commission foncière** : c'est la pièce maîtresse des institutions chargées de la mise en œuvre du code rural. Elle a un rôle essentiel dans la gestion du foncier rural, y compris les espaces forestiers. La COFO a une compétence consultative en matière de mise en valeur et des concessions rurales. C'est elle

qui établit les actes constatant les droits fonciers et le contrôle de la mise en valeur des espaces ruraux.

- **Les structures locales de gestion** : Elles sont nombreuses sur l'espace nigérien et avec de dénomination multiples et variées (organisation locales de gestion de terroir, comité villageois de développement, comité de gestion). Parmi elles, les marchés ruraux de bois sont la forme la plus répandue pour la gestion des ressources forestières communes. Ces structures sont mises en place par les populations ou créées dans le cadre de projets divers. Dans tous les cas, elles constituent un cadre de gestion décentralisée des ressources forestières. Malheureusement, ces structures évoluent dans un contexte de précarité institutionnelle et d'insécurité juridique, pour la plupart.
- **Les ONG et associations** : depuis l'ouverture démocratique des années 1990, ces structures gagnent le terrain en évoluant des centre urbains vers les zones rurales. Comme leur nom l'indique, elles sont des structures non étatique, de ce fait sans liens hiérarchiques avec l'Etat ou ses démembrement, ni avec les collectivités. Toutefois, l'Etat et les collectivités dictent les conditions de leur méconnaissance.
- **Les partenaires techniques et financiers** : ils sont nombreux et interviennent tant au niveau stratégique de l'Etat qu'au niveau opérationnel des collectivités ou des communautés. Ils jouent un rôle important dans l'accompagnement des acteurs à la base, la facilitation de la mise en œuvre des projets et l'influence des politiques.
- **Les opérateurs ruraux** : Ce groupe englobe les producteurs ruraux, notamment : les éleveurs, les agriculteurs, les artisans, les chasseurs, les bûcherons, les pépiniéristes, etc. Ce sont les acteurs les plus proches des ressources forestières qu'ils exploitent pour tirer des revenus au quotidien. Au-delà des rapports économiques, ces acteurs font de leurs liens avec les ressources des modes de vie, ainsi ils ressentent la dégradation des ressources et les effets de la législation de façon intime qu'on ne le pense.

2.2. Les constats/ commentaires

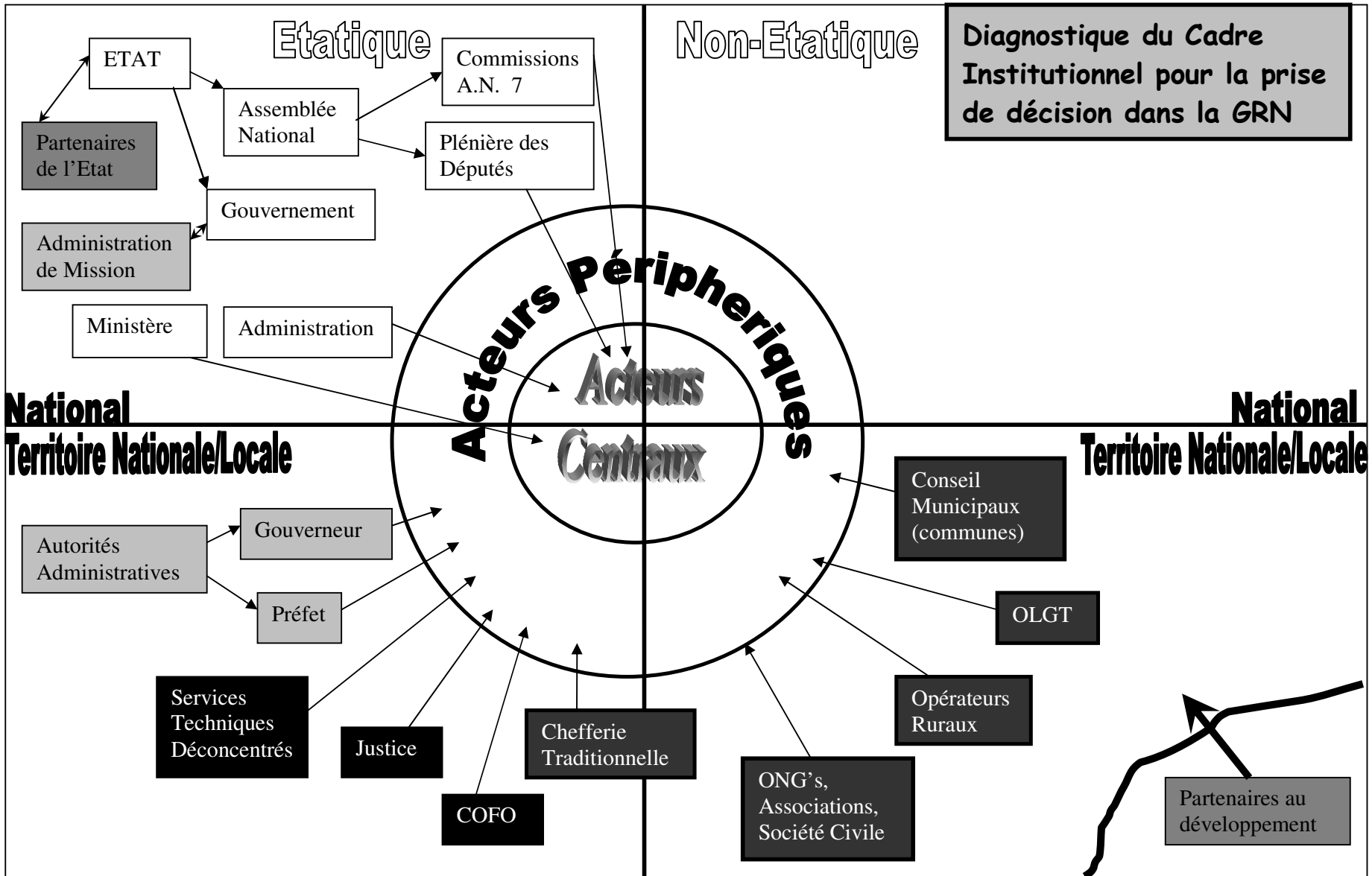
La description rapide des différents acteurs de gestion des ressources forestières nous inspire les commentaires ci- après :

☞ Jusqu'à tout récemment, la gestion des ressources forestières reste l'apanage de l'Etat qui intervient à travers une administration

- **centralisée et lointaine** : forte concentration au niveau de la capitale Niamey
- **éclatée et cloisonnée** : trop de ministères et administrations de mission qui évoluent sur le même espace, sans un effort de synergie et de communication entre eux ;
- **impliquant peu les citoyens et les autres acteurs à la base** : structures animées par les fonctionnaires, en dehors de l'Assemblée Nationale.

- **peu déconcentrée à travers des services techniques peu présent sur le territoire, peu équipés et s'appuyant sur la chefferie traditionnelle** : le réseau des services forestiers reste très faible, avec un effectif nettement en deçà des besoins réels et une dotation en moyens très limitée.
 - **Avec une faible prise en charge des préoccupations et attentes des populations** : les crises économiques successives ont amené l'Etat à se plier aux conditionnalités des programmes d'ajustement structurel pour se désengager de ses fonctions d'appui à la production et aux services sociaux (santé, éducation, etc).
- ☞ C'est la conjugaison des facteurs ci-dessus qui a poussé l'Etat à créer les conditions d'une décentralisation de fait
- ☞ L'avènement de la décentralisation a favorisé l'émergence des enjeux liés au nouveau contexte. C'est notamment :
- L'enjeu de la redistribution des compétences en matière de gestion des ressources forestières : en effet, les nouvelles communes trouvent un terrain déjà occupé par des structures telles que la chefferie traditionnelle, les organisations locales, les services techniques et les COFO.
 - L'enjeu de la gouvernance locale : les exigences de mandat et la démocratie participative,
 - L'enjeu des relations entre acteurs en GRN. On peut le résumer à : comment transcender l'esprit de clocher ? comment dépasser la barrière entre le public et le privé ? comment dépasser le clivage entre les acteurs individuels et les acteurs institutionnels ? enfin, comment aller vers une gestion conjointe et concertée des ressources forestières ?

Ce sont là les acteurs chargés de la gestion des ressources forestières, au niveau central de l'Etat, comme aux niveaux décentralisé et déconcentré. Ces acteurs doivent obéir à un dispositif légal et réglementaire pour jouer leurs rôles respectifs dans la gestion des ressources forestières. Quels sont, en principe, ces lois et règlements ? Comment ils sont utilisés par les acteurs ? Nous allons essayer de répondre à ces deux principales questions dans les lignes qui suivent.



III. LES POLITIQUES, LES REFORMES ET PROCEDURES

En matière de foresterie, il faut noter deux types de textes législatifs et réglementaires : les textes de portée générale (transversaux) et les textes sectoriels.

3.1. La théorie

3.1.1. Les textes de portée générale

La constitution du 18 juillet 1999

Elle traite des questions forestières et environnementales à travers :

Article 27 : toute personne a droit à un environnement sain. L'Etat veille à la protection de l'environnement. Chacun est tenu de contribuer à la sauvegarde et à l'amélioration de l'environnement dans lequel il vit

Article 82 : la loi détermine les principes fondamentaux...de la protection de l'environnement et la conservation des ressources naturelles...et du code rural.

Ordonnance 92-30 du 08 juillet 1992 portant principes directeurs d'une politique de développement rural au Niger

Elle affirme que la politique foncière sera *l'outil fondamental d'une gestion efficace des ressources naturelles, préservant et restaurant les équilibres écologiques*. Elle fait de la gestion des ressources naturelles le *principal axe stratégique majeur pour le développement de l'économie rurale*

Loi No 98-56 du 29 décembre 1998 portant loi cadre sur la gestion de l'environnement

Elle édicte certaines mesures favorisant la préservation des espèces menacées ou en voie de disparition

3.1.2. Les textes sectoriels

Loi 2004-040 du 8 juin portant le régime forestier au Niger

Cette loi détermine le régime de gestion et de mise en valeur des ressources forestières. Elle a défini la politique, les instruments et les institutions chargées de la gestion des ressources forestières.

Ainsi, selon cette loi, la politique forestière nationale repose sur les orientations fondamentales suivantes :

- La satisfaction des besoins des populations et l'amélioration du cadre de vie ;
- La préservation et la valorisation des divers usages et fonctions des forêts et de l'arbre dans le cadre du développement économique et social ;
- La régénération des forêts par des méthodes appropriées ;
- La conservation de la diversité biologique par l'intermédiaire d'une gestion forestière écologiquement rationnelle à long terme ;
- La participation responsable des parties intéressées, en particulier celle des collectivités territoriales et des populations locales, à la planification, l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des activités forestières

Ces orientations générales feront l'objet d'un plan forestier national qui sera approuvé par décret pris en conseil des ministres et qui sera soumis à révision tous les cinq ans.

Ordonnance 92-037 du 21 août 1992 portant organisation de la commercialisation du bois dans les grandes agglomérations et la fiscalité qui leur est applicable et ses textes d'application

Cette ordonnance offre trois atouts majeurs à la gestion des ressources forestières :

- la reconnaissance d'une assise juridique aux structures locales de gestion des marchés ruraux de bois
- le contrôle de l'exploitation des ressources de façon plus formelle et préventive par les services techniques forestiers
- l'incitation des acteurs à une meilleure gestion des ressources forestières par la redistribution entre eux des redevances générées par la gestion.

Tel est le dispositif juridique et institutionnel devant régir la gestion et la mise en valeur des ressources forestières. Mais les acteurs chargés de l'application de ce dispositif sont variés et ont des intérêts et perceptions de fois divergents ; aussi, les textes ont leur limite. Dans la pratique, comment toutes les contradictions sont gérées? Nous verrons que la réponse n'est aisée.

3.2. Les réformes

Ordonnance 93-015 du 02 mars 1993 portant principes d'orientation du code rural

Elle fixe le cadre juridique des activités agricoles, sylvicoles et pastorales. Elle définit les principales ressources naturelles, dont forestières, et en détermine leurs régimes juridiques. C'est ainsi qu'elle définit : les terres réservées, les terres protégées et les périmètre de restauration.

3.3. La pratique

Dans la pratique, les choses ne se passent pas comme prévues. C'est normal, compte tenu des contraintes et difficultés inhérentes aux textes, aux acteurs et à divers éléments de contexte.

3.3. Critique / leçons à tirer

3.3.1. Diversité du cadre

☛ Diversité des organes de pilotage

- Certains ministères techniques élaborent les textes sectoriels sans efforts de concertation
- Il y a une pléthore d'administrations de mission qui conduisent l'élaboration des textes de façon cloisonnée (CNEDD, HCRAD, etc)
- Approche de financement peu coordonnée

☛ **Des domaines d'intervention divers** : la question multisectorielle de la GRN fait qu'il apparaît de divergences dans les textes traduisant des choix politiques et opérationnels

☛ **Diversité d'acteurs, donc d'intérêts** : elle est dictée par la diversité des domaines de la GRN. Souvent, les fonctions assignées à une ressource forestière peuvent

varier ou s'opposer d'un groupe humain à un autre ; la coordination est souvent difficile au niveau opérationnel.

3.3.2. *Contradiction/incohérence*

☞ **Définitions différentes selon les textes** : Compte tenu de cloisonnement des démarches d'élaboration des textes sectoriels, des définitions, pour les mêmes termes varient d'un texte à un autre. C'est, par exemple, le cas pour les termes suivants :

- forêts (art 58 POCR et art 41 loi 2004-040)
- forêts domaniales (art 59 POCR et art 16 loi 2004-040)
- forêts privées (art 26 loi 2004-040 plus libéral art 63 POCR)

☞ **Incohérence / confusion** : par exemple, quel lien juridique le POCR et la loi 2004-040 établissent entre le statut d'une forêt et celui du sol qui la supporte ?

3.3.3. *Vide juridique*

☞ **Absence de définition de certains concepts** : c'est le cas d'aire écologiquement protégée (art 83 de la loi 98-56 sur la chasse) et de richesses naturelles (art 2 loi 2004-040)

☞ **Absence de législation dans certains domaines** : c'est le cas par exemple pour la concession rurale et le droit d'usage prioritaire.

IV. LES BESOINS DIVERS

Les besoins en matière des ressources forestières sont variables selon les acteurs et le contexte. Pour bien aborder l'analyse de ces besoins, nous les avons classé comme suit :

- **Besoins internationaux** : c'est le cas de la transhumance internationale par exemple où les éleveurs des pays voisins manifestent leurs intérêt vis-à-vis des ressources des autres pays
- **Besoins nationaux** : ils s'expriment en terme d'équilibre entre les régions, les départements et les communes, dans le cadre du développement harmonieux du pays ; mais aussi en terme de gestion des ressources inter régionales
- **Besoins régionaux, départementaux et communaux** : ce sont des besoins de proximité exprimés par des acteurs locaux se prévalant d'un droit de proximité qu'on qualifie, selon les textes et les circonstances, de : droit d'usage coutumier, droit d'usage prioritaire, etc.

V. CONCLUSION ET TENDANCES

Le paysage institutionnel de la gestion des ressources forestières n'est pas différent du cadre général de la GRN au Niger. Ceci s'explique par des réalités écologiques et socioculturelles du pays, c'est notamment :

- Le caractère sahélien des formations forestières qui sont des ressources peu productives mais sollicitées par plusieurs acteurs pour plusieurs usages
- Les systèmes de production sont intégrés et complexes. En effet, sur le même espace, les productions agricoles, pastorales et sylvicoles se côtoient, se succèdent et de fois se superposent.
- Les réalités économiques difficiles contraignent les populations nigériennes à exercer une pression considérable sur les ressources naturelles, notamment forestières, au prix d'une dégradation accélérée de celles-ci
- Les politiques ne répondent pas souvent aux préoccupations des groupes sociaux à la base et sont de fois imposées de l'extérieur

La conjugaison de tous ces facteurs entretient une problématique que l'on peut résumer à travers le schéma de la page suivante.

5.1. la problématique de la gestion des ressources naturelles

