
Les acquis de la loi pastorale

Ordonnance 2010-029 relative au pastoralisme et ses décrets d'application

Document de réflexion dans le cadre de l'élaboration de la
politique foncière rurale de la République du Niger

Yamba Boubacar

Université Abdou Moumouni de Niamey



Citer comme suit:

Boubacar, Y. 2021. *Les acquis de la loi pastorale Ordonnance 2010-029 relative au pastoralisme et ses décrets d'application - Document de réflexion dans le cadre de l'élaboration de la politique foncière rurale de la République du Niger*. Rome, FAO.
<https://doi.org/10.4060/cb2822fr>

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Le fait qu'une société ou qu'un produit manufacturé, breveté ou non, soit mentionné ne signifie pas que la FAO approuve ou recommande ladite société ou ledit produit de préférence à d'autres sociétés ou produits analogues qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

ISBN 978-92-5-133824-7

© FAO, 2021



Certains droits réservés. Cette œuvre est mise à la disposition du public selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution-Pas d'Utilisation Commerciale-Partage dans les Mêmes Conditions 3.0 Organisations Intergouvernementales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO); <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/legalcode.fr>).

Selon les termes de cette licence, cette œuvre peut être copiée, diffusée et adaptée à des fins non commerciales, sous réserve que la source soit mentionnée. Lorsque l'œuvre est utilisée, rien ne doit laisser entendre que la FAO cautionne tels ou tels organisation, produit ou service. L'utilisation du logo de la FAO n'est pas autorisée. Si l'œuvre est adaptée, le produit de cette adaptation doit être diffusé sous la même licence Creative Commons ou sous une licence équivalente. Si l'œuvre est traduite, la traduction doit obligatoirement être accompagnée de la mention de la source ainsi que de la clause de non-responsabilité suivante: «La traduction n'a pas été réalisée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). La FAO n'est pas responsable du contenu ni de l'exactitude de la traduction. L'édition originale [langue] est celle qui fait foi.»

Tout litige relatif à la présente licence ne pouvant être résolu à l'amiable sera réglé par voie de médiation et d'arbitrage tel que décrit à l'Article 8 de la licence, sauf indication contraire contenue dans le présent document. Les règles de médiation applicables seront celles de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (<http://www.wipo.int/amc/fr/mediation/rules>) et tout arbitrage sera mené conformément au Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI).

Matériel attribué à des tiers. Il incombe aux utilisateurs souhaitant réutiliser des informations ou autres éléments contenus dans cette œuvre qui y sont attribués à un tiers, tels que des tableaux, des figures ou des images, de déterminer si une autorisation est requise pour leur réutilisation et d'obtenir le cas échéant la permission de l'ayant-droit. Toute action qui serait engagée à la suite d'une utilisation non autorisée d'un élément de l'œuvre sur lequel une tierce partie détient des droits ne pourrait l'être qu'à l'encontre de l'utilisateur.

Ventes, droits et licences. Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO (www.fao.org/publications) et peuvent être obtenus sur demande adressée par courriel à: publications-sales@fao.org. Les demandes visant un usage commercial doivent être soumises à: www.fao.org/contact-us/licence-request. Les questions relatives aux droits et aux licences doivent être adressées à: copyright@fao.org.

Table des matières

I	Avant-propos	V
	Remerciements	VI
	Acronymes	VII
1	Contexte et justification de l'étude	9
2	Objectifs de l'étude et méthodologie	17
3	Rappels sur le foncier pastoral	19
3.1	Définition et caractéristiques du foncier pastoral	20
3.1.1	Le foncier pastoral principal	20
3.1.2	Le foncier pastoral de transit	20
3.1.3	Le foncier pastoral de circonstance	21
3.2	Le régime juridique du foncier pastoral	22
3.2.1	Le foncier pastoral comme partie intégrante du domaine public de l'État et des collectivités territoriales	22
3.2.2	Le foncier pastoral, champ d'application des coutumes et traditions pastorales	22
3.3	Les différents moyens de sécurisation des espaces pastoraux	23
3.3.1	L'inventaire national des espaces pastoraux	23
3.3.2	L'inscription au Dossier rural	23
3.3.3	Schémas d'aménagement fonciers (SAF)	23
3.3.4	Le contrôle de la mise en valeur des ressources pastorales	23
4	Foncier pastoral en République du Niger: enjeux actuels et viabilité	25
4.1	La mobilité, un atout économique et social central	26
4.2	Cadre législatif et stratégique existant mais méconnu par la plupart des acteurs ruraux	27
4.3	Acteurs dans l'arène pastorale et enjeux en présence	29
4.3.1	Les services déconcentrés de l'État	29
4.3.2	Les autorités traditionnelles	30
4.3.3	Les commissions foncières	30
4.3.4	Les associations d'éleveurs	31
4.3.5	Les collectivités territoriales	31
4.3.6	Les partenaires techniques et financiers (PTF)	31
4.3.7	Les projets et les organisations non gouvernementales (ONG)	31
4.3.8	Des néo-ruraux et de nouveaux enjeux	32
4.4	Le foncier, au cœur de la problématique pastorale	32
4.5	Les points d'eau: objets de territorialisation et de marchandisation	33

5	La loi pastorale: histoire d'une gestation difficile	37
5.1	Le processus d'élaboration de la loi pastorale	39
5.2	Les obstacles majeurs à l'application de la loi pastorale	42
5.2.1	L'affrontement entre les différents intérêts des parties prenantes et l'installation d'une dynamique de compétition	42
5.2.2	La fragilisation des organismes étatiques	44
5.2.3	La mal gouvernance locale	45
5.2.4	Les difficultés d'accès à l'eau	47
5.2.5	Les difficultés d'accès aux pâturages	49
6	Les acquis de la loi pastorale	51
7	Leçons apprises pour une bonne mise en œuvre de la politique foncière	58
7.1	Leçons apprises	62
7.2	Conclusion et perspectives	64
8	Annexe	61
8.1	Guide d'entretien sur les acquis de l'Ordonnance sur le pastoralisme	62
8.2	Liste des personnes et associations rencontrées	64
9	Bibliographie	65

Avant-propos

Le pastoralisme peut se définir comme un ensemble de modes de subsistance et de production alimentaire basés sur l'élevage, qui diffèrent les uns des autres mais se caractérisent par la mobilité des pasteurs et des animaux, ainsi que par l'utilisation en commun de ressources naturelles; d'où leur adaptation et leur efficacité face à la variabilité environnementale et aux chocs. Il s'agit de systèmes de production animale qui reposent sur d'étroites interactions entre l'Homme, l'animal et l'environnement. C'est pourquoi l'on peut affirmer que le pastoralisme présente la particularité de fonctionner avec l'environnement naturel.

En Afrique occidentale, le pastoralisme occupe une place prépondérante, à la fois d'un point de vue économique et socio-culturel. Il représente l'essentiel du secteur de l'élevage, contribuant de façon importante au produit intérieur brut (PIB) des pays et à leur sécurité alimentaire, non seulement à travers la production alimentaire et les revenus qu'il génère, mais aussi par l'approvisionnement en d'autres produits dérivés, tels que le lait, les cuirs et peaux, et la fourniture de services comme la traction animale, la fertilisation des sols et le transport. En outre, la diversité ethnique des populations de pasteurs enrichit le patrimoine culturel de la région et fournit une mosaïque de pratiques productives et sociales de haute valeur.

Ces derniers temps, l'Afrique occidentale a connu une augmentation des conflits liés à l'accès aux ressources pastorales et foncières impliquant les pasteurs et agriculteurs. Plusieurs facteurs, tels que l'expansion des cultures et la privatisation des terres, l'augmentation des fluctuations climatiques et des politiques défavorables, ont contribué à accroître la compétition sur les terres pastorales. Cela a entraîné la perturbation des moyens d'existence des ménages pastoraux, à travers, par exemple, la remise en cause de la mobilité et l'exacerbation des conflits en zone rurale.

Des cadres politiques nationaux et régionaux touchant spécifiquement au pastoralisme existent. Le Cadre stratégique de l'Union africaine pour le pastoralisme en Afrique, approuvé en 2011, promeut et fournit des orientations aux États membres sur le développement et la mise en œuvre de politiques favorables aux pasteurs. En matière foncière, il plaide pour la reconnaissance de la centralité de ce système d'élevage et pour la nécessité de reconnaître les droits légitimes des éleveurs sur les terres pastorales et leur propriété commune. Au niveau de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), les chefs d'État ont adopté en 1998 la Décision A/DEC.5/10/98, visant à réglementer la transhumance transfrontalière dans la région, en établissant notamment le Certificat international de transhumance.

Au niveau national, en termes de réglementation des espaces utilisés par les populations pastorales, les pays ouest-africains ne sont pas tous au même niveau. La République du Niger peut être considérée comme un pionnière dans le domaine, étant dotée depuis 1993 d'un Code rural ciblant la protection des droits d'utilisation des ressources pour les différents usagers. Elle est suivie par la République islamique de Mauritanie, la République du Mali et le Burkina Faso, qui, dans les années 2000, se sont dotés de codes et chartes visant à réglementer la gestion foncière et à préserver la mobilité pastorale.

Depuis 2012, la l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) déploie de grands efforts pour encourager les pays à mettre en œuvre les recommandations et principes des *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*. Dans plusieurs pays de la région ouest-africaine, elle soutient des programmes visant l'amélioration des cadres réglementaires et normatifs par des approches inclusives.

C'est dans ce cadre que s'inscrit l'appui de la FAO à la République du Niger, qui a permis l'organisation des États généraux du foncier rural. La FAO entend poursuivre cet appui en vue de l'élaboration, à travers un processus participatif et inclusif, de la Politique foncière rurale nationale. Les résultats de cette étude seront d'un apport inestimable à la formulation de cette politique.



Remerciements

Nous tenons à remercier Pr Yamba Boubacar, professeur à l'Université Abdou Moumouni de Niamey et consultant principal, pour la rédaction de l'étude, ainsi que Dr Saidou Abouba, facilitateur principal du processus d'élaboration de la Politique foncière rurale en République du Niger et ancien Secrétaire général adjoint du Ministère de l'agriculture et de l'élevage de la République du Niger, pour la relecture de l'étude.

Acronymes

AGAG	Sous-division de la production et des ressources génétiques animales de la FAO
AOF	Afrique occidentale française
AREN	Association pour la redynamisation de l'élevage au Niger.
CAPAN	Collectif des associations pastorales du Niger
CAPONG	Collectif des associations et ONG pastorales
CEDEAO	Communauté économique des états de l'Afrique de l'Ouest
CER	Communauté économique régionale
CIT	Certificat international de transhumance
CR	Code rural
CNT	Comité national de transhumance
COFOCOM	Commission foncière communale
COFODEP	Commission foncière départementale
COFOB	Commission foncière de base
CTB	Coopération technique belge
DIRCAB	Directeur de cabinet
EGFR	États généraux du foncier rural
FAO	Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
GIZ	Coopération technique allemande
GRN	Gestion des ressources naturelles
IIED	Institut international des études pour le développement
MAG	Ministère de l'agriculture
ME/DD	Ministère de l'environnement et du développement durable
MEL	Ministère de l'élevage
MHA	Ministère de l'hydraulique et de l'assainissement
MRA	Ministère des ressources animales
OFEDES	Office des eaux du sous-sol
ONG	Organisation non gouvernementale
PANGIRE	Plan d'action national de gestion intégrée des ressources en eau
PASEL	Projet d'appui au secteur de l'élevage
PRN	Présidence de la République du Niger
PRAPS	Programme régional d'appui au secteur de l'élevage
PROMOVAR	Projet de promotion et valorisation des eaux
PSPL	Unité des régimes fonciers de la FAO
PTF	Partenaire technique et financier
RECA	Réseau des chambres d'agriculture
ROPEN	Réseau des organisations pastorales et des éleveurs du Niger
SAF	Schéma d'aménagement foncier
SDR	Stratégie de développement rural
SRP	Stratégie de réduction de la pauvreté
SPCR	Secrétariat permanent du Code rural
TDR	Termes de référence



Contexte et justification de l'étude

1. Depuis plus d'un an, la République du Niger s'est engagée à formuler une politique foncière rurale en suivant un processus participatif et inclusif, initié par le Ministère de l'agriculture et de l'élevage en charge du foncier rural. Ce processus a été officiellement lancé en juin 2018 avec l'installation d'un Comité national chargé de préparer les États généraux sur le foncier rural (EGFR).

All fait suite à la tenue des États généraux à Niamey du 13 au 16 février 2018 qui fut le couronnement d'une large consultation auprès des principaux acteurs fonciers du pays issus de différents secteurs. Des réunions, séminaires et ateliers dans toutes les régions ont permis de discuter des enjeux et objectifs de la formulation d'une politique foncière rurale. Les résultats de ces différentes consultations ont alimenté de façon continue les travaux du Comité technique préparatoire, qui en a tiré un rapport d'état des lieux de la gouvernance foncière en République du Niger.

Les premiers éléments de la politique foncière rurale ont déjà été partagés avec plusieurs acteurs au cours d'ateliers durant lesquels ont été présentés entre autres les cadres de références, la vision, les objectifs et principes, les orientations politiques et axes stratégiques, les mécanismes de mise en œuvre et de suivi-évaluation et le plan de communication. En juin 2019, trois grandes orientations ont été définies pour mettre en œuvre cette politique: (i) la réorganisation du cadre institutionnel et l'amélioration de ses performances, (ii) le renforcement de l'efficacité et la standardisation de la sécurisation des droits fonciers légitimes des populations et opérateurs ruraux, et (iii) l'amélioration de la gestion des domaines et des ressources partagées.

Après vingt ans de mise en œuvre des **principes d'orientation du Code rural en République du Niger**, le bilan montre que de nombreux acquis ont déjà été obtenus, mais relève également des insuffisances tant sur le plan institutionnel, juridique qu'opérationnel avec des effets pervers et inquiétants.

En outre, les enjeux actuels suivants ont été identifiés:

- Le phénomène d'accaparement des terres nécessitant la mise en place de dispositifs fonctionnels de contrôle et de régulation.
- Les phénomènes liés aux changements climatiques (sécheresse, inondation, désertification, épuisement des ressources naturelles), couplés au manque d'alternatives économiques pour les populations pauvres en milieu rural, catalysent l'exode rural, l'émigration des jeunes, l'occupation des aires pastorales et des couloirs de passage, l'installation dans les forêts classées et les

aires protégées et la remontée du front agricole, ou les occupations illicites de la propriété privée.

- La redéfinition du statut des terres oasiennes, notamment celles situées dans la zone pastorale au-delà de la limite Nord des cultures, ainsi que les modalités de jouissance des ressources naturelles en conformité avec les droits légitimes des populations qui y vivent.

La présente réflexion s'inscrit dans la dynamique en cours, sans compter que la République du Niger a souscrit aux **Directives volontaires pour la gouvernance foncière** adoptées par la Communauté internationale. Ces directives visent à promouvoir une gouvernance foncière responsable capable d'assurer l'accès équitable à la sécurité alimentaire en mettant l'accent sur les populations vulnérables et marginalisées. Elles ont également pour objectif de garantir la stabilité sociale, la sécurité en matière de logement, le développement rural, la protection de l'environnement, ainsi que le développement économique et social durable. Ces directives s'adressent en premier lieu aux gouvernements. Cependant, elles concernent aussi les détenteurs de droits fonciers, le secteur privé et d'autres groupes sociaux, comme les organisations de la société civile, les universitaires et les chercheurs.

Ces directives permettent d'évaluer les lois et les dispositifs, de développer de nouvelles stratégies, mais également de fournir un cadre ou une orientation lorsque les lois et les pratiques d'un pays ne sont pas claires. Elles peuvent également être utilisées à des fins de plaidoyer ou d'éducation en matière de droits fonciers, ou pour définir des procédures d'élaboration d'une bonne gouvernance. Conformément à leur contenu, ces directives offrent un ensemble de recommandations sur des principes et pratiques de gouvernance des droits fonciers. Elles résultent d'un consensus international dans le domaine foncier. Elles sont volontaires et ne se substituent pas aux lois et traités. Les régimes fonciers responsables pour les terres pastorales reposent sur cinq principes majeurs à savoir: (i) des systèmes fonciers pastoraux légitimes reconnus et respectés, (ii) des mesures préventives contre les menaces et les violations définies dans la législation et les politiques, (iii) des droits fonciers légitimes encouragés et promus par les États et les acteurs non étatiques, (iv)

un accès à la justice pour traiter des droits fonciers légitimes, (v) la prévention et le règlement des conflits, des différends fonciers et de la corruption.

La République du Niger a également souscrit à la **Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones** qui incite la reconnaissance et la protection juridique des droits de possession, d'usage, de mise en valeur, et de contrôle des peuples autochtones sur les «*terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisés ou acquis*», tout «*en respectant dûment les coutumes, traditions et régimes fonciers des peuples autochtones concernés*» en leur donnant droit à une réparation équitable en cas de dommage.

Il faut souligner que la République du Niger a signé le **Protocole sur la transhumance de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)** élaboré par la Décision A/DEC.510/98 du 31 octobre 1998 sur la réglementation de la transhumance entre les États membres de la CEDEAO. La Commission de la CEDEAO a élaboré un Plan d'action stratégique pour le développement et la transformation de l'élevage à l'horizon 2020 dont l'idée a germé à Niamey en 2008 avec l'appui d'un partenaire stratégique, le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO). Ce Plan d'action a été adopté en 2010 à Bamako. Il vise à soutenir les initiatives et stratégies régionales de développement de l'élevage sous ses différentes facettes et prend largement en compte la question de l'élevage mobile. La Décision de la CEDEAO peut être adaptée au contexte local grâce à des accords bilatéraux sur la transhumance.

Ces accords comprennent en général:

- des documents spécifiques exigés à la frontière comme les passeports;
- les périodes précises de la transhumance;
- la précision sur les portes d'entrée et de sorties ainsi que les couloirs de transhumance parcourus par les animaux;
- des mesures de règlement des conflits.

Dans le cadre de ce protocole, la République du Niger a signé **une Convention avec la République du Bénin sur la transhumance** suite à une concertation entre les acteurs frontaliers de la République du Bénin et de la République du Niger. Cette convention a ainsi tenu compte des préoccupations des éleveurs transhumants, victimes de harcèlement et de conflits liés à l'accès aux ressources pastorales. Elle représente un cadre d'échanges entre les différents acteurs en charge de la gestion de la mobilité pastorale transfrontalière.

Grâce à ce protocole, les différentes parties prenantes peuvent s'approprier et appliquer les textes communautaires adoptés par la CEDEAO relatifs à la transhumance transfrontalière, dans un contexte marqué par une concurrence accrue pour l'accès aux ressources naturelles et par les effets du changement climatique.

Il s'agit de:

- mettre en place un cadre pour la gestion concertée de la transhumance transfrontalière entre la République du Bénin et la République du Niger;
- assurer une large diffusion des textes communautaires de la CEDEAO sur la gestion de la transhumance;
- permettre un accès apaisé et durable aux ressources pastorales dans les deux pays.

Des fora transfrontaliers et locaux sont organisés périodiquement, sous la responsabilité des autorités des deux pays, pour débattre des difficultés liées à la transhumance. Le recensement de tous les éleveurs transhumants a permis de faciliter la délivrance des documents de voyage aux transhumants (Certificat international de transhumance [CIT] et pièce d'identité). Le Comité d'accueil des transhumants, composé des municipalités, de la société civile et des chefs des communautés d'éleveurs, a été mis en place et est fonctionnel. Son rôle est d'accueillir, d'orienter et de faciliter le séjour des éleveurs. Un mécanisme de suivi de la mise en œuvre des décisions et des recommandations a été mis en place lors des rencontres périodiques entre les parties prenantes.

Dans cette dynamique, un Comité technique conjoint entre le Burkina Faso et la République du Niger a été établi lors d'une réunion annuelle des Ministres de l'élevage en 2003 pour suggérer des propositions de mise en œuvre **d'un accord de franchissement des frontières**.

Le cadre de cette consultation est de:

- gérer la transhumance entre les deux États;
- assurer la mise en œuvre de la Décision A/DEC.510/98;
- promouvoir le dialogue et l'échange entre les deux États au sujet de la transhumance;
- proposer des mesures pour promouvoir et appuyer la définition et la mise en œuvre d'une politique régionale liée à la transhumance entre les États.

Ce mouvement a donné lieu à des **accords locaux comme celui signé en 2017 entre l'État fédéré de Katsina au Nigeria et la région de Maradi en Ré-**

publique du Niger. En effet, les parties prenantes reconnaissent que la transhumance est l'une des principales sources de revenu et de bien être pour leurs populations, leurs collectivités et leurs États et constitue un mode de vie et de production qui doit être préservé pour les générations actuelles et futures. À cette fin, les parties s'engagent à prendre toutes les dispositions nécessaires pour préserver et soutenir la diffusion de l'information et sensibiliser leurs ressortissants transhumants sur les textes et les dispositifs des pays ou zone d'accueil, notamment sur la réglementation communautaire et les mesures arrêtées par le cadre bilatéral de concertation.

Lors de sa 18ème session ordinaire tenue du 24 au 28 janvier 2011, le Conseil exécutif de l'Union africaine a pris une décision sur le pastoralisme en Afrique. Au cours de la rencontre, le Conseil exécutif a pris note de l'initiative de la Commission de l'Union africaine pour établir une politique pastorale qui vise à garantir, à protéger et à améliorer les conditions de vie, les moyens de subsistance et les droits des communautés pastorales.

Il a approuvé les résolutions sur le «Cadre stratégique pour le pastoralisme en Afrique», adoptées par la Conférence de l'Union africaine des Ministres de l'agriculture, qui s'est tenue du 25 au 29 octobre 2010 à Lilongwe (Malawi). Il invite instamment les États membres à réviser, à la lumière dudit cadre, leurs politiques ayant un impact sur le pastoralisme en vue de se doter de politiques générales qui tiennent compte des besoins particuliers en matière de pastoralisme. Il les incite également à déployer les capacités humaines, financières et techniques adéquates pour appuyer l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques pastorales.

Cette rencontre a également permis d'encourager les réseaux et les groupes pastoraux à organiser des forums, aux niveaux régional et continental, qui faciliteraient le dialogue avec la Commission, les Communautés économiques régionales (CER), les autres organes pertinents de l'Union africaine et les partenaires, comme prévu dans les objectifs du Cadre. Elle a demandé à la Commission et aux CER, en collaboration avec les partenaires au développement de:

- renforcer et/ou créer un cadre institutionnel approprié pour coordonner les activités de suivi et faciliter l'apprentissage mutuel entre les États membres lors de l'élaboration et/ou révision de leurs politiques pastorales, conformément au Cadre;
- mettre en place des mesures/mécanismes appropriés pour mobiliser des ressources fi-

nancières et établir des partenariats pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques pastorales aux niveaux régional et national;

- prendre les mesures nécessaires pour mettre en place des mécanismes de suivi et pour que les États membres rédigent régulièrement des rapports sur les progrès réalisés;
- soutenir les groupes et les réseaux pastoraux dans leurs efforts visant à organiser des forums régionaux et/ou continentaux sur le pastoralisme;
- rédiger régulièrement un rapport sur la mise en œuvre de la présente décision.

La République du Niger a adhéré à la **Stratégie régionale pour la promotion du pastoralisme au Sahel et en Afrique de l'Ouest** adoptée en 2017. Elle vise à doter les décideurs politiques et les acteurs du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest d'un cadre de référence permettant d'orienter adéquatement les interventions en matière de développement économique et social du secteur pastoral. Il est question d'apporter des réponses appropriées aux principaux enjeux et défis liés au développement économique et social de l'élevage et du pastoralisme eu égard au contexte actuel du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest.

Les États généraux sur le foncier rural se sont tenus en 2018 grâce à l'appui financier de nombreux partenaires techniques et financiers. De nombreux acteurs nationaux et régionaux y ont participé dont des ministres membres du Gouvernement, des présidents des institutions de la République, des députés nationaux, des autorités administratives et coutumières, des ministères membres du Comité national du Code rural, des élus locaux, des organisations de la société civile et des acteurs intervenant dans le domaine du foncier rural. Les États généraux marquent une volonté politique forte d'assurer une gouvernance foncière responsable.

Cette rencontre avait pour objectif de:

- faire un état des lieux de la gouvernance foncière et de la gestion des ressources naturelles en République du Niger, particulièrement en mettant en exergue les problèmes et enjeux autour de cette gouvernance;
- sensibiliser tous les acteurs et parties prenantes de manière à obtenir une meilleure prise de conscience de ces enjeux et défis en matière de gouvernance foncière et de gestion des ressources naturelles;
- formuler et adopter de façon consensuelle des recommandations relatives à la GRN;

- rédiger une note d'orientation pour une politique foncière rurale;
- adopter une feuille de route pour le suivi des recommandations et l'élaboration de la politique foncière rurale nationale.

Après un état des lieux de la gouvernance foncière en République du Niger, et de nombreuses contributions thématiques, les États généraux ont souligné les points forts des discussions et échanges.

En matière de pastoralisme, ils concernent entre autres:

- la nécessité de maintenir la limite Nord des cultures telle que définie par la Loi 61-05 du 26 mai 1961 et confirmée par l'Ordonnance 2010-29 du 20 mai 2019 relative au pastoralisme;
- la menace que subit la zone pastorale par (i) l'avancée inexorable du front agricole du sud vers le nord; (ii) le développement de cultures pluviales de mil hâtif, associé généralement au niébé, pratiquées surtout par les éleveurs et (iii) la désertification au nord;
- le dysfonctionnement du comité ad hoc mis en place par le Premier ministre par arrêté n° 016/PM/SGG du 23 janvier pour réfléchir et faire des propositions face au phénomène d'accaparement des terres en zone pastorale;
- la pertinence des outils internationaux en matière de gouvernance, notamment les cadres et lignes directrices de l'Union africaine, les directives volontaires pour une gouvernance foncière responsable et la nécessité de valoriser cette gouvernance dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle politique foncière nigérienne;
- l'opérationnalité insuffisante de la Police rurale comme facteur d'aggravation des conflits récurrents constatés ces dernières années en milieu rural.

En outre, les États généraux ont adressé d'importantes recommandations au Gouvernement et au Comité national du Code rural, au Ministre de la justice, au secrétariat permanent du Comité national du Code rural et aux organisations de la société civile. En amont de ces recommandations, les États généraux ont souligné trois aspects importants à savoir:

- Face aux crises alimentaires et environnementales actuelles qui menacent dangereusement l'existence des populations, des changements radicaux sont indispensables dans la conception et la mise en œuvre des politiques agricoles et pastorales basées sur la souveraineté alimentaire.

- Étant donnée l'importance stratégique du foncier au sein des exploitations agricoles et pastorales familiales, les politiques doivent à la fois assurer une répartition équitable du foncier et sécuriser les modes d'exploitation dans les communautés locales.
- L'équité doit primer dans l'élaboration de politiques publiques, car les enjeux liés au foncier ne sont pas seulement d'ordre social, ils sont aussi politiques, économiques et culturels.

Les réflexions menées jusqu'à présent ont débouché sur ce constat majeur: les droits d'accès aux ressources et les systèmes de tenure foncière doivent être sécurisés pour empêcher l'apparition de conflits fonciers. Cependant, en dépit de tous les programmes et politiques mis en œuvre en République du Niger depuis l'indépendance du pays, certains indicateurs du système pastoral sont actuellement en perte de vitesse. Ce système est pourtant très avantageux en matière de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire.

Il permet notamment d'augmenter les revenus et de créer des emplois pour les jeunes éleveurs.

Il est donc nécessaire de comprendre les enjeux actuels, les contraintes, les opportunités et les principaux facteurs du développement du système pastoral pour pouvoir correctement le sécuriser.

En République du Niger, la question pastorale est une urgence tant pour les populations qui en tirent l'essentiel de leurs revenus que pour les pouvoirs publics chargés de sécuriser les moyens d'existence des producteurs ruraux. Les prévisions démographiques nous interpellent à plus d'un titre, car selon des projections officielles établies par le Ministère chargé de la population, si la croissance de la population se maintient au rythme actuel de 3,9 pour cent par an, la disponibilité en terres cultivables en agriculture pluviale se réduira considérablement à l'horizon 2050.

Les terres cultivables de la République du Niger sont estimées aujourd'hui à 15 700 000 ha pour 17 millions d'habitants (2012), soit un ratio moyen de 0,925 ha/habitant. Selon le scénario tendanciel actuel, la superficie cultivable du pays aura été totalement consommée en 2050 avec la poursuite de la croissance démographique et de l'agriculture extensive, et le ratio aura diminué de 0,925 à 0,27 ha/habitant en moyenne. Si des mesures sont prises afin de contrôler et ralentir la croissance démographique et d'intensifier un minimum l'agriculture, la superficie cultivable du pays aura été consommée en 2050, mais le ratio aura diminué de 0,925 à 0,45 ha/habitant. Entre 1980 et 2006, la surface cultivée par personne a déjà été

réduite de 20 pour cent et est passée de 0,55 ha à 0,44 ha. La pression foncière sera donc de plus en plus forte sur les ressources naturelles avec des conséquences énormes sur le morcellement des terres. À cette allure, la surface par actif agricole ne suffira plus à couvrir les besoins alimentaires et/ou monétaires des ménages ruraux.

Ces scénarios posent des questions primordiales en matière d'occupation et d'utilisation de la terre et des ressources naturelles associées. Au cours des prochaines décennies, la problématique de l'aménagement foncier se placera de plus en plus au cœur des politiques publiques visant le développement, et en particulier le développement rural. Le pastoralisme dans sa forme actuelle sera donc de plus en plus menacé. Du fait de l'accroissement démographique et de la pression foncière qui en résulte, les zones pastorales vont être davantage soumises à la pression des migrants à la recherche de terres cultivables.

Les sécheresses successives, le surpâturage localisé, le maillage inadéquat des points d'eaux, la privatisation des espaces pastoraux et l'accapement des terres, ont entamé une diminution tant qualitative que quantitative des ressources fourragères disponibles. Ces dernières décennies, le partage équitable des ressources entre producteurs ruraux est devenu de plus en plus compliqué à mettre en œuvre du fait du faible nombre d'associations d'éleveurs, des velléités des gros propriétaires d'animaux à contrôler l'espace public et de la reconversion d'anciens éleveurs en agriculteurs. La gestion des parcours doit aujourd'hui faire face à ces nombreuses contraintes.

Plusieurs solutions ont été développées pour répondre aux problèmes de l'élevage nomade, notamment le système de gestion traditionnel basé sur la grande mobilité du bétail dans le temps et dans l'espace et la mise en place de projets de grande envergure.

Dans un tel contexte, comment sécuriser un accès aux ressources qui soit compatible avec l'économie pastorale? Le pastoralisme devient chaque jour un peu plus vulnérable. De nombreuses expériences actuellement en cours dans certaines régions montrent qu'il est possible d'améliorer le système pastoral et de reconstituer les réseaux sociaux mis à rude épreuve par les récentes évolutions. Elles sont cependant ignorées par les décideurs politiques. De nombreux textes ont été élaborés dès l'indépendance et appliqués dans le cadre de programmes souvent en compétition les uns avec les autres. Ces textes étaient censés sécuriser le pastoralisme mais leur application n'a pas produit les effets escomptés. La loi pastorale appelée à impulser une nouvelle gouvernance a été adoptée en 2010 à l'issue d'un long et diffi-

cile processus de près de 10 ans. Il est désormais nécessaire de s'interroger sur ses résultats.

Pendant longtemps, le développement du pastoralisme a eu comme unique objectif d'améliorer l'accès aux ressources naturelles. De nouveaux acteurs sont intervenus progressivement et ont amené des changements aux niveaux idéologique, institutionnel et organisationnel. Cette évolution a fait apparaître de nouveaux enjeux. Aujourd'hui, l'installation d'une ferme agricole est considérée comme une réussite sociale. L'État réglemente le commerce de la paille et encourage parallèlement le développement de l'élevage péri-urbain grand consommateur de paille. Le système actuel n'arrive pas à sortir de sa contradiction. La République du Niger prétend être un pays d'élevage par excellence mais est incapable de produire des aliments pour le bétail. Par le passé, des programmes de production de blé en soutien à l'élevage dans certaines vallées ont vite cédé la place à la production d'oignons, sans que cela n'ait amélioré un tant soit peu le niveau de sécurité alimentaire des exploitants.

La mobilité qui constitue le fondement de la loi pastorale est de plus en plus remise en cause du fait de plusieurs éléments. La question de la mobilité se pose aux niveaux interne et externe.

Au niveau interne

La transhumance du bétail est soumise à diverses taxes pour renflouer les caisses communales. En l'absence d'élevage pastoral, de nombreuses communes ne disposeraient pas des ressources nécessaires au bon fonctionnement des collectivités territoriales, alors que ces mêmes entités entreprennent peu de choses pour améliorer le système pastoral.

En zone pastorale, l'installation d'exploitations agricoles entrave la circulation du bétail. La gestion du pâturage et de l'eau est une question cruciale pour tous les acteurs du secteur pastoral. De plus, la situation d'insécurité dans laquelle végètent la plupart des pays de la sous région en raison des mouvements extrémistes s'accompagne de l'arrivée massive des troupeaux étrangers en provenance de la République du Mali, la République du Tchad et de la République fédérale du Nigeria qui trouvent refuge en République du Niger car le pays est jugé plus sûr. Cette migration de bétail met à rude épreuve les capacités de charge des espaces pastoraux. Ainsi, dans le souci de préserver les ressources, les pasteurs d'un même terroir développent des pratiques locales destinées à limiter la surcharge pastorale liée à l'arrivée massive des transhumants. Les éleveurs locaux mettent en

place des mécanismes de surveillance collective des pâturages et de vols du bétail pour obliger les transhumants à changer d'itinéraire ou à écourter leur séjour.

Cette pratique de gestion de déficits fourragers permet de mieux protéger les animaux restés sur place. En l'occurrence, les chefs de tribus préfèrent rester autour de leurs puits traditionnels et voient mal l'arrivée des animaux des autres pays. Cela évite une concentration d'animaux et donc une dégradation rapide du pâturage, pratique qui est souvent à l'origine de conflits potentiels ou réels. L'installation des ranchs privés désorganise également les circuits, en obligeant les éleveurs à effectuer de longs trajets pour contourner des espaces clôturés s'étendant sur des milliers d'hectares (une des fermes couvre 4 500 ha). Ces ranchs occupent généralement des terres riches en biodiversité herbacée. Les éleveurs pastoraux considèrent ces pâturages comme des zones stratégiques de repli en cas de difficulté. En saison des pluies, au fort de la production herbacée, les propriétaires de ces ranchs privés utilisent les pâturages communs avec les autres éleveurs. Mais lorsque les pâturages se font rares, ils se replient ensuite dans les espaces clôturés et interdisent l'accès aux autres troupeaux.

En zones agricole et agropastorale, les circuits de transhumance sont de plus en plus perturbés par l'obstruction des couloirs de passage et des points d'eau par des cultures ou des implantations humaines.

Par ailleurs, en fonction des caractéristiques de la saison de pluie, les points d'eau permettant d'abreuver facilement le bétail tarissent rapidement (l'ensablement aidant), obligeant les éleveurs pastoraux à descendre vers les zones agricoles avant les récoltes.

Au niveau externe

La 28^e session ordinaire de la Conférence des Chefs d'États et de gouvernements de la CEDEAO a adopté une décision relative à la réglementation de la transhumance entre les États membres.

Malgré cet accord, la plupart des pays accueillant les transhumants nigériens imposent des restrictions sévères au déplacement du bétail, allant parfois jusqu'à interdire la descente des troupeaux au-delà d'une certaine latitude. Les pays côtiers affichent la ferme volonté de limiter à sa plus simple expression la transhumance transfrontalière qu'ils jugent archaïque et uniquement porteuse de conflits. Ils veulent également réduire le coût des importations d'origines régionales et interna-

tionales pour satisfaire la demande nationale. Ces pays développent des stratégies conçues dans un cadre de raisonnement national, tournées vers la promotion des productions nationales, en l'occurrence les ruminants, les porcs et la volaille, dans une vision centrée sur l'auto-provisionnement.

Dans un premier temps, il nous paraît nécessaire d'identifier et d'analyser les enjeux actuels pour définir les contraintes particulières que subissent les systèmes pastoraux, les opportunités à valoriser, ainsi que les objectifs et les stratégies susceptibles d'être intégrées dans la conception de la politique foncière nationale. Cette analyse permettra de définir des stratégies d'intervention, voire modifier radicalement certaines conceptions du développement pastoral.

Le présent travail se structure autour de deux parties principales:

- La première partie établit un diagnostic de la situation en identifiant et en analysant les enjeux actuels. La complexité de cette situation impose une analyse fine de ces principaux enjeux. En fait, l'efficacité du système pastoral repose actuellement sur cinq grands enjeux à savoir la mobilité, le foncier, l'accès à l'eau, la gouvernance et la législation. Cette partie est essentiellement basée sur des ressources bibliographiques.
- La seconde partie présente les acquis de la loi pastorale sur les plans juridique, législatif, institutionnel et opératoire. Elle constitue la synthèse des entretiens de proximité conduits auprès de nombreux interlocuteurs.



Objectifs de l'étude et méthodologie

2. Objectifs de l'étude et méthodologie

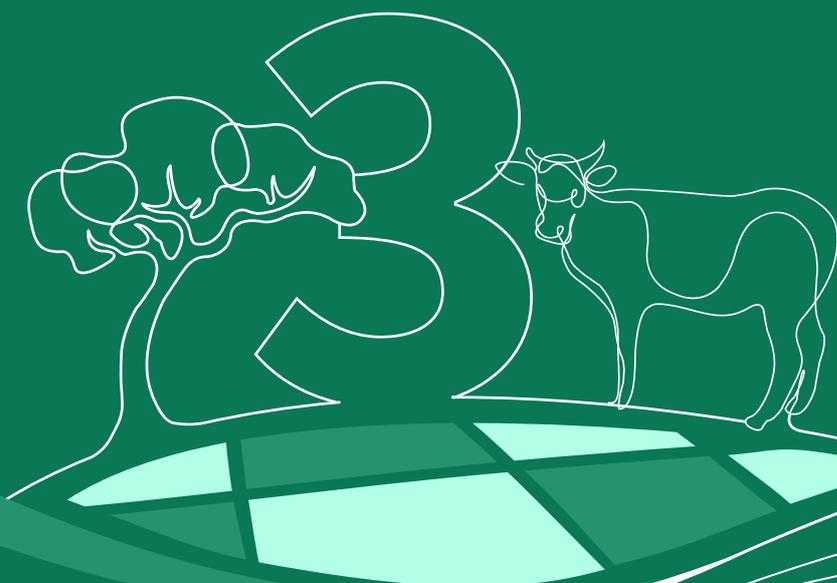
La présente étude a été réalisée sur 18 jours. Elle a permis d'identifier les acquis du code pastoral dans le but de faciliter l'élaboration de la politique foncière. De façon plus large, elle s'inscrit également dans le cadre de la mise en œuvre des Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts.

La méthode appliquée correspond aux directives des termes de références. L'étude est réalisée sous la supervision générale du Représentant de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en République du Niger, de l'Unité des régimes fonciers (PSPL) et de la Sous-division de la production et des ressources génétiques animales (AGAG) à la FAO.

La méthodologie qui se veut inclusive s'appuie sur une démarche comportant:

- La revue des textes relatifs au foncier et des documents de stratégie pour le développement du pastoralisme afin de s'inspirer de nombreuses études réalisées dans ce domaine. L'accent a été mis sur les principaux apports des politiques publiques et législations en matière de sécurisation du foncier pastoral et du secteur pastoral.
- Des entretiens structurés avec (i) plusieurs organisations pastorales en République du Niger, (ii) les principales parties prenantes dans le secteur pastoral en l'occurrence certains partenaires financiers et techniques, (iii) les principaux Ministères et institutions publiques concernées par le secteur foncier et le secteur pastoral. Il s'agissait surtout de discuter de la perception des différents acteurs sur l'Ordonnance sur le pastoralisme afin de déterminer ce qu'ils considèrent comme acquis d'un point de vue réglementaire, institutionnel, juridique et opératoire en matière de gestion des ressources naturelles, de gouvernance des ressources pastorales et des ressources hydriques. Ces entretiens ont permis d'identifier, selon les différentes parties prenantes, quelles étaient les contraintes majeures qui s'opposent à l'application effective de l'Ordonnance. Les insuffisances et les difficultés rencontrées dans l'application des différents textes relatifs au secteur pastoral en général et la loi pastorale en particulier ont également fait l'objet de discussion. Il s'agissait également d'aborder les avancées et limites de la législation pastorale, de tirer les principales leçons de la mise en œuvre des politiques publiques et de l'application des législations pastorales, ainsi que de fixer les réajustements à faire pour que les législations pastorales contribuent, de façon plus efficace, à la sécurisation du foncier pastoral et du pastoralisme. Ces entretiens ont enfin permis de recueillir les suggestions pour une meilleure prise en compte du secteur pastoral dans l'élaboration de la politique foncière rurale.

Un atelier, de deux jours, organisé conjointement par la FAO et l'association pastorale AREN Maroobé a permis d'enrichir le travail exposé aux participants. Les observations pertinentes effectuées au moment de l'atelier ont été intégrées dans l'étude.



Rappels sur le foncier pastoral

3.1 Définition et caractéristiques du foncier pastoral

Le foncier pastoral occupe quelques 62 millions d'hectares sous le climat sahélo-saharien entre les isohyètes 300 mm au sud et 100 mm dans la zone septentrionale du pays. Il s'étend dans deux principales zones bioclimatiques: la zone pastorale au nord et la zone à vocation agricole au sud. Il comprend des terres destinées à l'agriculture, à l'élevage et à la culture forestière, ainsi que des terres aménagées, des terres classées et des terres dites vacantes.

Au terme de l'Ordonnance n° 2010-029 relative au pastoralisme, le foncier pastoral est confondu selon certaines de ses dispositions avec les «ressources pastorales». Il se répartit en foncier pastoral principal, en foncier pastoral de transit et en foncier pastoral de circonstance.

3.1.1 Le foncier pastoral principal

Il comprend la zone pastorale, des aires de pâturage, les enclaves pastorales, les forêts protégées, les bourgoutières et les espaces abritant les eaux de surface relevant du domaine public de l'État et des collectivités territoriales.

La zone pastorale du Nord se situe en zone subsaharienne et nord sahélienne sous climat sahélo-saharien entre les isohyètes 100 et 300 mm. Elle couvre la partie du territoire national au-delà de la limite Nord des cultures telle que définie par la Loi n° 61-05 du 26 mai 1961 et complétée par l'Article 7 de l'Ordonnance n° 2010-029 de mai 2010 relative au pastoralisme. Il s'agit de la zone de prédilection du système de production pastoral traditionnel dans lequel l'élevage extensif constitue l'activité principale des populations.

La loi interdit «toutes nouvelles cultures d'hivernage et installations de groupements de cultivateurs». L'Ordonnance n° 2010-029 de mai 2010 relative au pastoralisme confirme la Loi n° 61-05 et la complète en prévoyant son actualisation pour prendre en compte le contexte actuel de la décentralisation et des changements climatiques. Dans le cadre de cette actualisation, la limite Nord des cultures fera l'objet d'une identification à l'aide de coordonnées géoreférencées selon les modalités appropriées déterminées par décret lors du Conseil des ministres.

Les aires de pâturage correspondent aux espaces traditionnellement réservés aux pâturages dans les zones de cultures.

Les enclaves pastorales, ont été consacrées par l'Ordonnance n° 2010-029 relative au pastoralisme et l'Ordonnance n° 2010-09 du 1^{er} avril 2010 portant sur le Code de l'eau en République du Niger, mais sans leur donner une définition précise. Toutefois elles correspondraient aux espaces de pâturage situés en zone de culture sous pluie.

Les forêts protégées: selon le régime forestier en République du Niger, les forêts correspondent aux

terrains recouverts d'arbres, d'arbustes et autres végétaux non agricoles. Les forêts n'ayant pas fait l'objet d'appropriation privée sont des forêts domaniales, et comprennent des forêts classées et des forêts protégées. Toutes les forêts domaniales ne sont pas nécessairement considérées comme protégées; ces dernières ne font l'objet d'aucun balisage si bien que leurs coordonnées géographiques et leurs dimensions ne sont pas consignées dans un acte administratif. Le pâturage fait partie des droits d'usage coutumiers dans les forêts protégées, y compris sur des chantiers forestiers lorsque l'exercice de ce droit ne compromet pas l'exploitation de ces derniers. Les pasteurs ont toutefois l'obligation de respecter les prescriptions relatives à la protection de certaines espèces forestières ne pouvant être ni arrachées ni mutilées.

Les bourgoutières se définissent comme les espaces pastoraux situés en zone humides inondables, colonisés spécifiquement par l'espèce fourragère *Echinochloa stagnina* localement connu sous le nom de bourgou.

Les espaces abritant les eaux de surface du domaine public. Les textes les définissent comme les cours d'eau permanents ou non, flottables ou non, navigables ou non, constitués des fleuves, étangs, mares, lacs, nés des eaux pluviales ou des débordements des cours d'eau relevant du domaine public.

Le foncier pastoral de transit

Il regroupe les pistes d'accès, les pistes pastorales, les pistes de transhumance, les couloirs de passage, les aires et gîtes de repos, les points d'abreuvement, les champs en jachère et les champs cultivés après leur libération. Les éleveurs pastoraux n'utilisent le foncier pastoral de transit que lors de leurs déplacements dans les zones de culture. Cependant, ces espaces sont de moins en moins fonctionnels en raison de l'extension des cultures qui les réduit à leur plus simple expression voire

3.1.2

leur disparition. La loi donne des spécifications précises sur les dimensions du foncier de transit.

Les pistes d'accès sont des pistes ou chemins affectés au déplacement des animaux pour accéder aux ressources pastorales. Lorsqu'une piste suit le même itinéraire qu'une route principale, sa largeur est de 50 mètres de part et d'autre de la route principale.

Les pistes pastorales correspondent aux chemins affectés au déplacement des animaux. On distingue les pistes transfrontalières, interrégionales, interdépartementales, intercommunales, inter-villageoises et les pistes de terroir, reliant les villages aux ressources locales.

Les pistes de transhumance. Il s'agit de larges chemins affectés au déplacement des animaux et des pasteurs sur une longue distance dans le cadre de la transhumance. La largeur minimale d'une piste de transhumance est fixée à 100 m, toutefois elle peut être ramenée à 50 m. En outre, lorsqu'une piste de transhumance traverse un périmètre d'exploration ou d'exploitation minière ou pétrolière, la loi impose que cette piste soit respectée. Si cela est impossible, une déviation de la piste est tracée par le Ministre chargé de l'élevage à la demande du Ministre des mines et de l'énergie (Art. 53 de l'Ordonnance sur le pastoralisme).

Les aires de repos ou gîtes d'étape: aires de stationnement, de repos ou de court séjour.

Les couloirs de passage correspondent aux pistes ou chemins affectés au déplacement des animaux entre deux ou plusieurs localités déterminées, pays ou espaces pastoraux. Les couloirs se répartissent en couloirs nationaux, internationaux et transfrontaliers. Il faut souligner le fait que la plupart des couloirs ont atteint un niveau de dégradation avancé et sont envahis par des espèces non appréciées telles que *Sida cordifolia*. La largeur minimale des couloirs de passage est de cinquante mètres mais dans les faits, ils sont réduits à leur plus simple expression dans les régions à faible disponibilité foncière, si bien que leur largeur ne permet pas la circulation des grands troupeaux. En outre, la création des pistes, leur réhabilitation, leur réactualisation et leur définition doivent se faire dans le respect des normes techniques, notamment: la distance d'au moins 25 mètres des berges des cours d'eau, lacs, rivières et fleuves; d'au moins 30 mètres des versants de montagnes, collines et dunes présentant des risques d'érosion; et d'au moins 1 000 mètres des agglomérations.

Les champs en jachère: l'Ordonnance n° 2010-09 portant sur le Code de l'eau en République du Niger intègre les champs en jachère parmi les éléments de l'espace pastoral, et donc du foncier pastoral. En revanche le Décret n° 87-077 qui réglemente la circulation et le droit de pâturage du bétail dans les zones de cultures ne considère pas les jachères comme faisant partie du foncier pastoral. Quoiqu'il en soit, dans les faits, les jachères sont de moins en moins accessibles au bétail, car les paysans fauchent l'herbe et ramassent systématiquement la paille dans le but de constituer des stocks pour leur propre bétail ou pour le vendre à des éleveurs transhumants.

Les champs cultivés après leur libération: l'Article 30 de l'Ordonnance n° 2010-029 relative au pastoralisme et l'Article 3 de l'ordonnance n° 2010-09 portant sur le Code de l'eau considèrent la vaine pâture comme un droit en milieu rural après la libération des champs. Les éleveurs ont librement accès à ces espaces. Toutefois, dans la pratique, les agriculteurs ramassent et stockent les résidus de cultures pour ensuite les vendre aux transhumants. Leur utilisation abondante dans l'alimentation des animaux a également accru leur valeur monétaire. Le développement des cultures de contre saison dans les vallées pousse les paysans à ériger des clôtures là où les conditions du milieu le permettent.

Le foncier pastoral de circonstance

Il comprend les éléments du foncier rural dont la vocation première n'est pas pastorale, mais qui, dans certaines circonstances et en particulier celles mettant en péril le cheptel, peuvent être utilisés par les éleveurs pastoraux après une autorisation administrative. Le foncier pastoral de circonstance couvre ainsi les forêts classées, les ranchs publics et les réserves stratégiques de pâturage ou réserves sylvo-pastorales. Cependant, tel que précisé dans la Loi n° 2004-040 portant sur le régime forestier, le pâturage et le passage des animaux dans les forêts classées sont assujettis à l'obtention d'une autorisation par voie réglementaire.

Les réserves stratégiques de pâturage ou de développement pastoral sont définies par l'Article 13 de l'Ordonnance n° 2010-029 relative au pastoralisme comme «des espaces classés par décret pris en Conseil des ministres, sur rapport conjoint du Ministre en charge de l'élevage et de celui en charge des forêts et qui pourront être destinés à des réserves stratégiques ou de développement pastoral. Les modalités d'utilisation de ces espaces sont fixées par le même décret».

3.1.3

3.2 Le régime juridique du foncier pastoral

L'exploitation de l'espace pastoral repose traditionnellement sur le principe du droit d'accès de tous au pâturage. Aujourd'hui, certains règlements locaux et le régime de propriété privée des points d'eau artificiels (puits) limitent l'application de ce droit. Ce statut confère à l'espace pastoral une certaine unicité en offrant à chacun le droit d'y accéder et en garantissant aux éleveurs leur mobilité, gage de leur sécurité et de leur survie. Les règles régissant le foncier pastoral reposent sur trois principes suivants: (i) l'absence de propriété foncière privée pastorale, (ii) l'appartenance intégrale du foncier pastoral au domaine public de l'État et des collectivités territoriales, (iii) le foncier pastoral comme champ d'application des coutumes et traditions pastorales.

L'absence de propriété foncière privée pastorale est basée sur l'idée largement répandue mais pas toujours justifiée, selon laquelle le pasteur ne peut pas posséder une propriété foncière sur un terrain délimité car l'élevage n'est pas considéré comme une forme de valorisation de l'espace. L'Ordonnance n° 93-015 portant sur le principe d'orientation du Code rural et le Décret n° 97-007/PRN/ MAG/E du 10 janvier 1997 fixant le statut des terroirs d'attache des pasteurs ouvrent une brèche qui permet de reconnaître désormais un droit de propriété collective sous certaines conditions c'est à dire *«au cas où leurs activités nécessitent une implantation fixe et pérenne sur un fonds délimité, la propriété du sol peut être reconnue dans les conditions et les limites prévues par la présente loi»*.

L'Ordonnance n° 2010-029 relative au pastoralisme stipule que *«sous réserve du respect des dispositions de la présente ordonnance, toute forme d'appropriation exclusive de l'espace pastoral relevant du domaine public de l'État ou des collectivités territoriales est interdite. En particulier, aucune concession rurale ne peut y être accordée si elle a pour effet d'entraver la mobilité des pasteurs et leurs troupeaux ainsi que leur accès libre aux ressources pastorales»*.

3.2.1 Le foncier pastoral comme partie intégrante du domaine public de l'État et des collectivités territoriales

Cette règle renforce la non appropriation privative du foncier pastoral et sa protection. Autrement dit, ce statut juridique fait du foncier pastoral un objet inaliénable, insaisissable, imprescriptible et accessible à tous les pasteurs. L'Article 25 de l'Ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 avait déjà élargi ce principe à l'ensemble de la zone pastorale mais également aux enclaves pastorales, aux aires de pâturage, aux terres salées et aux bourgoutières publiques installés le long des cours d'eau. Toutefois, ces dispositions reconnaissent aux pasteurs un droit d'usage prioritaire sur leur terroir d'attache.

Le foncier pastoral, champ d'application des coutumes et traditions pastorales

L'Article 56 de l'Ordonnance n° 2010-029 dit que *«sous réserve des dispositions de la présente ordonnance, les règles d'accès à la terre et l'exploitation des ressources foncières pastorales sont définies par les traditions pastorales»*. Ce principe rejoint par ailleurs ceux de la FAO dans le guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers intitulé *«améliorer la gouvernance des terres pastorales»* qui donne des conseils et des exemples sur la manière de renforcer la gouvernance foncière dans un contexte pastoral, en reconnaissant la complexité des dispositions en matière de régime foncier pastoral et la grande diversité des sociétés pastorales à travers le monde. Ce guide permet d'apporter des solutions destinées à protéger la gouvernance et les régimes fonciers pastoraux sans affecter la complexité nécessaire et intrinsèque des dispositions coutumières.

3.2.2

3.3 Les différents moyens de sécurisation des espaces pastoraux

La sécurisation des espaces pastoraux passe par leur inventaire et leur inscription aux dossiers ruraux. Cela débouche sur l'élaboration d'un Schéma d'aménagement foncier (SAF).

3.3.1 L'inventaire national des espaces pastoraux:

Cet inventaire doit:

- identifier les espaces pastoraux et les ressources pastorales;
- mener des opérations de géo-référencement des espaces pastoraux et des ressources pastorales;
- mettre en œuvre la vulgarisation et le suivi des espaces pastoraux et ressources pastorales inventoriées. L'inventaire est un moyen de sécurisation des espaces pastoraux tel que précisé dans l'Ordonnance sur le pastoralisme qui dit que «*toutes les ressources pastorales feront l'objet d'un inventaire national*».

Ce texte vise:

- à garantir la mobilité pastorale;
- prévenir les conflits consécutifs à l'utilisation des ressources naturelles;
- garantir aux éleveurs des droits d'accès, de mise en valeur et d'exploitation des ressources pastorales;
- responsabiliser les communautés qui partagent les ressources dans un esprit d'équité et de justice;
- contribuer à l'élaboration des SAF.

Les commissions foncières sont chargées d'effectuer cet inventaire en collaboration avec les populations locales et les organisations des producteurs. Après identification, les espaces pastoraux et les ressources pastorales font l'objet d'un géo-référencement par les commissions foncières communales en collaboration avec les commissions foncières départementales.

3.3.2 L'inscription au Dossier rural

L'inscription au Dossier rural permet d'enregistrer les droits existants sur les terres (détention coutumière, titre de propriété, concession rurale, droit d'usage prioritaire, convention locale) et les transactions effectuées sur les terres (vente, donation, location, prêt ou gage coutumier), ainsi que de sécuriser les ressources partagées. La sécurisation des espaces pastoraux passe par plusieurs étapes.

3.3.3 Schémas d'aménagement fonciers (SAF)

Le SAF est un outil d'orientation qui doit faciliter les choix à faire localement dans le respect des

dispositions et de la dynamique globale de développement instituées au niveau national.

Le SAF repose sur la prise en compte des préoccupations, perceptions et perspectives locales, en précisant les modalités et la chronologie de la mise en œuvre des orientations nationales. Le SAF fixe le mode d'exploitation des terres et a pour objet de «*préciser les espaces affectés aux différentes activités rurales ainsi que les droits qui s'y exercent*».

Le SAF est le résultat d'un processus participatif qui permet aux populations de comprendre l'utilité et l'utilisation de cet outil d'orientation. Pour jouer pleinement son rôle d'orientation dans l'utilisation des espaces ruraux, le SAF doit être un document de référence ayant force de loi. Il est attendu du SAF cinq aspects majeurs, pour:

- visualiser les dynamiques de mise en valeur;
- faciliter les prises de décisions sur des bases légales aux différents niveaux (national, régional, départemental, communal et local);
- créer un espace/temps de débats sur la gestion des ressources naturelles rurales;
- responsabiliser les acteurs dans les prises de décisions et l'application des décisions prises;
- traduire localement les modalités de mise en œuvre des orientations nationales.

Le SAF est reconnu par l'Article 29 de l'Ordonnance sur le pastoralisme.

Le contrôle de la mise en valeur des ressources pastorales

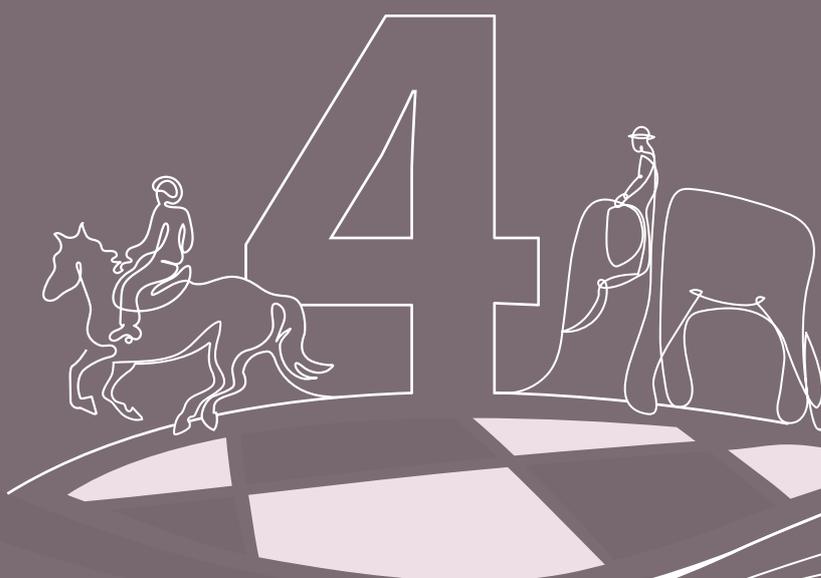
3.3.4

Il existe des mécanismes juridiques qui pérennisent et sécurisent durablement le foncier pastoral à savoir:

- interdire les cultures dans la zone pastorale à l'exception de cultures de subsistance des éleveurs pastoraux, des cultures oasiennes, et des aménagements faits par l'État avec l'accord des populations locales;
- interdire toute concession à un organisme privé dans la zone pastorale ; même accordées, ces concessions sont nulles et non avenues (Article 8 de l'Ordonnance relative au pastoralisme);
- interdire tout dégât champêtre en zone pastorale;

- classer les chemins, pistes et couloirs de passage dans le domaine public de l'État ou des collectivités territoriales;
- identifier, délimiter, matérialiser et inscrire au Dossier rural les couloirs de passage dans les zones de culture (Article 27 de l'Ordonnance relative au pastoralisme);
- interdire et sanctionner l'obstruction des voies d'accès aux eaux de surface relevant du domaine public en zone agricole, la mise en exploitation d'une aire de pâture, d'une piste, d'un chemin ou d'un couloir de passage ainsi que tout empiétement sur ceux-ci.

En matière de contrôle de la mise en valeur des ressources pastorales, l'Article 2 de l'Ordonnance 2019-029 relative au pastoralisme stipule que «le contrôle de mise en valeur a pour objectif de s'assurer que les ressources naturelles individuelles ou partagées sont effectivement mises en valeur, conformément à leur vocation, de manière à préserver la ressource».



Foncier pastoral en République du Niger: enjeux actuels et viabilité

4. Aujourd'hui, plus que par le passé, la problématique du pastoralisme est un enjeu de taille en République du Niger, dans un contexte marqué par une plus grande précarité des ressources agro-pastorales. Les systèmes pastoraux présentent diverses formes selon la nature des animaux élevés, la composition des troupeaux, l'ancrage territorial et le système d'alimentation, etc. Cependant, quelque soit leur nature et leur forme, ils se caractérisent essentiellement par la mobilité. Le système de production pastoral extensif a constitué à travers des décennies la meilleure réponse à l'aridité générale du climat et la variabilité de la pluviométrie, grâce à la mobilité des éleveurs et de leurs troupeaux.

Aujourd'hui, les jachères sont réduites voir même supprimées en raison de la baisse des rendements et de l'extension des cultures dans les zones agricoles du Sud. On observe par conséquent une aggravation des conflits entre agriculteurs et éleveurs et la fin de la transhumance paraît inéluctable. En effet, les sociétés agricoles et pastorales sont confrontées depuis des décennies à la conjonction de plusieurs facteurs concomitants, qui limitent considérablement leur marge de manœuvre et entament leurs stratégies adaptatives. Les conditions climatiques très aléatoires et les contraintes naturelles, économiques, sociales et politiques ont poussé les sociétés pastorales de la République du Niger à développer des mécanismes d'adaptation face à la dégradation des terres, la pression démographique et la raréfaction des espaces pastoraux et forestiers.

4.1 La mobilité, un atout économique et social central

En zone pastorale, le partage durable de l'espace commun a imposé la mise en place de coopérations, de collaborations et d'arbitrages nécessaires pour réduire les concurrences dans l'usage des ressources. De part la nature des activités rurales et du mode de vie des éleveurs fondé sur la mobilité, la zone pastorale constitue un espace ouvert aux autres zones agro-écologiques. En effet, il existe une complémentarité avec les zones agricole et agropastorale à travers la transhumance et le mouvement des populations; sans compter que divers échanges s'établissent autour des marchés ruraux. La mobilité apparaît ainsi comme un choix stratégique qui permet de saisir une opportunité.

En zone agricole et agropastorale, un ancien système d'aménagement de l'espace permet la circulation du bétail entre les agglomérations, les points d'eau et les poches de brousse constituées de jachère et de forêts classées grâce à un maillage plus ou moins important de couloirs de passage. Par ailleurs, les pasteurs transhumants opèrent des mouvements pendulaires entre les pâturages des zones pastorales utilisés en saison de pluie et les espaces de repli en saison sèche plus au sud. Ce transit se double également d'importants flux pour l'exportation du bétail. Par ailleurs, la circulation du bétail crée des relations sociales importantes entre communautés et entre familles. Cependant, elle peut aussi infliger des dégâts importants aux cultures et aux ligneux et provoquer des conflits entre pasteurs et agriculteurs et agropasteurs locaux. L'élevage pastoral est seul à même d'entretenir durablement la trame d'équilibre du Sahel et du Sahara. L'élevage pastoral n'est pas un problème. Au contraire, il représente une solution sans alternative contre le délitement de l'espace, une solution sociale, une solution économique et une solution environnementale¹.

La mobilité, considérée comme une adaptation aux aléas du milieu, a de tout temps été au cœur de l'élevage pastoral. Les ressources locales étant limitées, les éleveurs quittent leur résidence habituelle à la recherche des ressources en eau et des pâturages et résidus de cultures. La durée et l'ampleur de la transhumance varient selon l'année et en fonction de la disponibilité des ressources. Ces dernières années ont été marquées par une plus grande mobilité des troupeaux et un accroissement de l'effectif du bétail venant de l'étranger. La baisse quantitative et qualitative des pâturages obligent les éleveurs à séjourner moins longtemps dans une zone précise lorsqu'ils considèrent que les risques sont accrus pour leur troupeau. Cet accroissement de la mobilité est renforcé par la récurrence des années sèches, dans un contexte où les ressources s'amenuisent chaque année un peu plus. Les éleveurs pastoraux ont aussi tendance à stocker davantage de résidus de cultures et de paille dans leurs terroirs d'attache afin notamment de marquer cette zone et d'afficher son appropriation.

La mobilité des éleveurs constitue donc une stratégie opportuniste de valorisation des ressources pastorales. D'une manière générale, le pastoralisme s'adapte véritablement à l'environnement des milieux arides et semi-arides. De nombreux travaux soulignent la capacité des exploitations familiales pay-

¹ Allocution de M. François-Xavier de Donnea, Président du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest lors du Colloque sur l'élevage pastoral tenu à N'Djamena au Tchad, 27-29 mai 2013).

sannes à s'adapter aux milieux incertains des zones arides et semi-arides en inventant des stratégies résilientes et des institutions efficaces de gestion des ressources naturelles. Au-delà des avantages directs de la mobilité pastorale, les systèmes pastoraux demeurent plus efficaces que les systèmes de production sédentaires.

Aujourd'hui, de nombreuses études reconnaissent la réelle plus-value de la mobilité de l'élevage extensif. La productivité par animal est plus élevée dans le système transhumant que dans un système sédentaire². Dans un environnement où la production de biomasse s'établit en dessous du minimum requis de 500 kg de matière sèche/ha, la mobilité constitue un facteur nécessaire, voire indispensable à la valorisation à faible coût des différents systèmes d'élevage. Elle permet donc une utilisation optimale des pâturages et pallie à la faible production fourragère.

Le pastoralisme génère également des produits à haute valeur marchande comme la viande, le lait, le beurre, le fromage, les cuirs et les peaux. Il joue un rôle important de cohésion et de stabilisation sociale au sein des populations vivant dans des zones marginales. Ce système d'élevage pourvoie du bétail sur pied et de la viande destinés à l'exportation. Il contribue, non seulement à l'équilibre de la balance des paiements du pays, mais également de manière significative à la sécurité alimentaire dépendante des importations et de l'aide alimentaire dans un contexte marqué par des déficits céréaliers rapprochés et structurels. Sans transhumance, certains marchés ruraux disparaîtraient, car ils se dynamisent autour de la vente du bétail.

Enfin, la mobilité offre des avantages certains à la gestion écologique des milieux environnementaux. Elle permet de mettre en valeur des espaces impropres à d'autres activités. Elle favorise la fertilisation naturelle des sols et le transport des graines par zoochorie qui accroissent la biodiversité végétale et les services écosystémiques. Elle préserve les habitats et maintient une culture pastorale riche et variée. Toutefois, le soutien de l'État et des aides extérieures est insuffisant face à l'étendue des contraintes à surmonter pour que l'élevage pastoral demeure durable. Aujourd'hui, les phénomènes de sédentarisation, d'avancée du front des cultures et de concentration des animaux sur des zones de pâturages limitées se concurrencent de plus en plus. Cette situation affecte profondément la mobilité. Les transhumants sont davantage confrontés à des difficultés de circulation des troupeaux.

4.2 Cadre législatif et stratégique existant mais méconnu par la plupart des acteurs ruraux.

Pour favoriser un meilleur accès sécurisé aux ressources pastorales, la République du Niger a très tôt élaboré et mis en œuvre une stratégie visant à garantir le développement de chaque secteur tout en tenant compte des réalités climatiques du pays. Ainsi, dans le but de concrétiser cette stratégie, le pays s'est doté de plusieurs outils législatifs et réglementaires et cela en amont de la loi pastorale. Il s'agit chronologiquement de:

La Loi n° 61-005 du 27 mai 1961 fixant la limite Nord des cultures: elle interdit la pratique de l'agriculture au-dessus de l'isohyète 350 mm, mais autorise toutefois les productions vivrières de subsistance des éleveurs pastoraux et les cultures d'oasis. Les dégâts commis par les animaux sur les cultures dans cet zone, ne sont pas susceptibles de dédommagement. Malgré l'existence de cette loi et devant la raréfaction des terres de cultures au sud du fait notamment de la pression démographique, de nombreux agriculteurs se sont installés au-delà de la limite Nord des cultures. De même, de nombreux pasteurs se sont reconvertis dans l'agriculture et ont occupé d'importants espaces situés au nord de la limite précitée. Aujourd'hui, la limite Nord des cultures a un caractère purement théorique.

La Loi n° 61-006 du 27 mai 1961, érigeant en zone de modernisation pastorale la zone sahéenne d'élevage située au nord de la limite légale des cultures.

Elle s'inscrit dans une logique d'augmentation de la production animale à travers une modification des systèmes de production. C'est en application de cette loi que quatre «zones de modernisation pastorale» ont été créées par les Décrets n° 61-159/MER, n° 61-160/MER, n° 61/161/MER en date du 25 juillet 1961 et le Décret n° 62- 161/MER/MASN du 14 juillet 1962.

² Bonnet et Héroult, 2011; Sandford, 2009; McCarthy et al. 2004; Colin de Verdière, 1995.

La Loi n° 61-30 du 19 juillet 1961 fixant la procédure de confirmation et d'expropriation des droits fonciers coutumiers.

Cette loi abroge le Décret du 8 octobre 1925 instituant un mode de constatation des droits fonciers des autochtones en Afrique occidentale française (AOF). La procédure de constatation des droits fonciers coutumiers qu'elle institue aboutit à la délivrance d'un titre foncier opposable aux tiers, qui constate l'existence et l'étendue de ces droits.

La Loi n° 70-19 du 18 septembre 1970 portant sur le Code de l'élevage.

Elle interdit d'exercer publiquement et sans nécessité des mauvais traitements sur un animal. Elle fixe aussi les règles relatives à la lutte contre les épizooties.

L'Ordonnance n° 93-015 du 02 mars 1993 fixant les principes d'orientation du code rural.

Elle est constituée d'un ensemble de textes réglementaires régissant la gestion des ressources naturelles sous le contrôle des institutions du Code rural. Cette réforme législative foncière majeure devrait permettre de sécuriser les producteurs et créer un système de gestion concertée des ressources naturelles. La gestion du foncier a fait des avancées significatives grâce à l'installation de structures permettant de mettre en œuvre le Code rural. Le secrétariat permanent du Code rural (SPCR) assure cette politique jusqu'à l'échelle locale à travers ses démembrements aux niveaux régional, départemental, communal et villageois. Le Code rural a entériné les traditions existantes en matière d'utilisation de l'espace pastoral.

Il reconnaît à tous les pasteurs un ancrage territorial qui correspond à leur lieu de séjour déterminé et reconnu par la coutume et où ils séjournent pendant une grande partie de l'année. C'est leur terroir d'attache. Toutefois les éleveurs voudraient aujourd'hui aller plus loin et avoir accès à une véritable assise territoriale, ce qui les pousse entre autres à diversifier leurs activités et à s'adonner également à l'agriculture.

Le Décret n° 97-007/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997, fixant le statut des terroirs d'attache des pasteurs.

Il fixe le régime juridique des terroirs d'attache prévus par les Articles 28 et suivants de l'Ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 portant sur les principes d'orientation du Code rural.

Il s'applique indistinctement aux terroirs d'attache situés aussi bien dans les zones pastorales que dans les zones agricoles. La notion de terroir d'attache des éleveurs prend de plus en plus une dimension juridique avec l'adoption de ce décret.

Le Décret n° 2006-230/PRN/MI/D du 21 juillet 2006 réglemente la mise en fourrière des animaux errants.

Outre ces outils, il existe d'autres textes spécifiques dont certains aspects concernent le pastoralisme. Il s'agit essentiellement de:

- l'Ordonnance 74-7 du 4 mars 1974 fixant le régime forestier, la loi sur la pêche et la loi sur la chasse;
- l'Ordonnance n° 92-037 du 21/08/92 portant sur l'organisation de la commercialisation et du transport du bois et son décret d'application;
- l'Ordonnance n° 93-014 du 2 mars 1993 portant sur le régime de l'eau et son décret d'application;
- la Loi n° 64-023 du 17 juillet 1964 portant sur la création des circonscriptions administratives et des collectivités locales, la décentralisation étant considérée désormais comme un support institutionnel de la gestion des ressources naturelles;
- la Loi n° 96 - 05 sur les principes de la libre administration des collectivités territoriales;
- la Loi n° 96 - 06 portant sur le transfert des attributions aux régions, départements et communes;
- le Décret 87-77/PCMS/MI du 18 juin 1987 réglementant la circulation et le droit de pâturage du bétail dans les zones de culture (texte tacitement abrogé par la Conférence nationale à travers la dissolution des structures de la Société de développement).

En 2002, le Gouvernement nigérien avait déjà élaboré la Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP), avec comme déclinaison sectorielle la Stratégie de développement rural (SDR).

Cette dernière constituait à l'époque le cadre de référence et de cohérence de toutes les actions à mener dans le développement rural. Sa mission consistait à opérationnaliser la SRP en milieu rural. Ces deux stratégies ont permis d'avoir une vision intégrée du développement rural, incluant tous les acteurs con-

cernés. La Stratégie de l'élevage, prônée par la SDR, s'appuyait sur l'aménagement pastoral et la sécurisation des systèmes pastoraux à travers notamment :

- l'amélioration du maillage des points d'eau pastoraux par la réalisation d'ouvrages d'hydrauliques et d'aménagements pour l'accès des troupeaux aux mares;
- l'inventaire et la matérialisation des couloirs de passage et des enclaves pastorales;
- la mise en application des principes du Code rural dans les espaces pastoraux (Code pastoral).

En 2011, la politique agricole nationale a placé la sécurité alimentaire comme axe central à travers la création d'un haut-commissariat à l'initiative i3N «Les Nigériens nourrissent les nigériens». Cela a conduit à l'élaboration et à l'adoption en avril 2012 de la Stratégie de sécurité alimentaire et nutritionnelle et de développement agricole durables pour laquelle il est attendu du sous-secteur de l'élevage :

- l'aménagement des espaces pastoraux aussi bien dans la zone sahélo-saharienne que dans les zones à pluviométrie plus favorable à travers un meilleur maillage des points d'eau pastoraux;
- le développement d'une agriculture fourragère (ensemencement, travaux de sols, amélioration de la fertilité, association agriculture pluviale et culture fourragère);
- la gestion optimale des enclaves pastorales en zone agricole;
- la sécurisation foncière pour tous les usagers des ressources naturelles (à travers la vulgarisation des textes qui régissent l'utilisation des ressources foncières);
- le renforcement des commissions foncières aux différents niveaux (villageois, communal, départemental, régional et SPCR) pour améliorer la tenue du dossier rural et la gestion concertée des RN, notamment collectives;
- la mise en œuvre effective du SAF;
- la réactualisation du dispositif législatif et réglementaire pour prendre en compte les évolutions.

Mais en réalité la plupart des acteurs ruraux ignorent le contenu des textes censés pourtant sécuriser le secteur pastoral. La majorité des parties prenantes maîtrise mal les règles juridiques relatives au foncier pastoral. Qu'il s'agisse des responsables administratifs ou professionnels de la justice, cette méconnaissance pèse lourdement sur certaines décisions et comportements. Les éleveurs eux-mêmes ignorent généralement les textes malgré les efforts de sensibilisation et de formation dispensés par les organisations pastorales pour y remédier. En République du Niger, les textes existent en matière de pastoralisme et de sécurisation des systèmes de production. Les éléments liés au pastoralisme figuraient déjà dans de nombreux documents antérieurs à l'Ordonnance sur le pastoralisme. C'est la volonté d'agir à tous les niveaux pour le respect des textes et règles qui manque cruellement.

4.3 Parties prenantes dans le secteur pastoral et enjeux

Une multitude d'acteurs jouissant de divers statuts et légitimités interviennent dans le secteur de l'élevage, en particulier dans la gouvernance locale des ressources pastorales, l'eau et le pâturage, afin d'en réguler l'accès et empêcher ou résoudre d'éventuels conflits. Il s'agit :

- des associations d'utilisateurs des ressources;
- des acteurs institutionnels de sécurisation comme les commissions foncières;
- des acteurs institutionnels de gestion des ressources pastorales: chefferie coutumière, collectivités territoriales, les projets et organisations non gouvernementales (ONG), la société civile (associations d'éleveurs), les services techniques étatiques, etc.

4.3.1 Les services déconcentrés de l'État

De nombreux services étatiques déconcentrés interviennent dans le secteur pastoral. Il s'agit principalement des services comme l'élevage ainsi que les services connexes à l'élevage comme l'environnement, la faune, la pêche, la pisciculture, l'hydraulique, le cadastre, le génie rural, etc. Ces services encadrent les activités des pasteurs et participent au développement du pastoralisme.

Cependant, ces dernières années ont été parfois marquées par l'avènement de cadres peu informés des réalités de terrain qui ont affiché leur méconnaissance des lois. En outre, le directoire des services de l'élevage a longtemps été assuré par des vétérinaires dont la plupart des décisions portait sur la santé animale. Ils étaient moins enclins à prendre des mesures concernant la gestion des ressources naturelles.

4.3.2 Les autorités traditionnelles

La loi reconnaît aux autorités coutumières la possibilité d'intervenir dans la gestion des ressources naturelles et le règlement des conflits fonciers liés à la gestion de ces ressources à travers la conciliation des acteurs en matière coutumière et civile. Selon la coutume, les chefs traditionnels déterminent comment seront utilisés les terres cultivables et espaces pastoraux sur lesquels la communauté coutumière dont ils ont la charge possède des droits coutumiers. En outre, les autorités coutumières sont membres des commissions foncières. Selon l'Article 9 de l'Ordonnance 93-015, le mode d'acquisition de la propriété foncière rurale correspond à «*l'attribution à titre définitif de la terre à une personne par l'autorité coutumière compétente*». Ce texte semble consacrer le rôle des chefs traditionnels dans la gestion des ressources foncières. En réalité, la situation est plus complexe puisque la gestion des ressources foncières relève en grande partie des décisions des chefs de village dans les régions où les communautés bénéficient de réserves ou dans celles où la pression foncière n'est pas très importante. Les chefs d'exploitation qui disposent d'une bonne assise foncière peuvent même parfois intervenir dans la décision.

En matière de conciliation, la Loi du 16 mars 1962, l'Ordonnance n° 93-028 sur la chefferie traditionnelle et l'Ordonnance n° 93-015 fixant les principes d'orientation du Code rural reconnaissent aux chefs traditionnels le pouvoir de concilier les parties, notamment dans les litiges opposant les opérateurs ruraux. Selon ces textes, la conciliation devant les autorités coutumières est un préalable obligatoire à la saisie des juridictions. Dans la pratique, il arrive que les autorités coutumières tranchent souvent les litiges d'autorité, outrepassant ainsi leur compétence légale. Notons enfin que la majorité des chefs traditionnels sont aussi des producteurs ruraux qui exploitent directement les ressources naturelles. Selon l'Article 167 Alinéa 1 de la constitution «*L'État reconnaît la chefferie traditionnelle comme dépositaire de l'autorité coutumière. À ce titre, elle participe à l'administration du territoire de la République dans les conditions déterminées par la loi*». Quoi qu'il en soit, le rôle d'administrateur des terres joué par les chefs traditionnels les place en concurrence avec les collectivités territoriales.

Les commissions foncières

4.3.3 Les commissions sont chargées de mettre en œuvre le Code rural et assurent le respect des normes établies dans ses textes. Elles sont présentes des échelles centrale à villageoise. Elles possèdent à chaque niveau des compétences et des prérogatives bien définies et des missions différentes.

- **Au niveau régional** la commission foncière supervise l'ensemble des structures régionales et intervient également dans le processus d'élaboration du SAF.
- **Les commissions foncières départementales** (COFODEP) supervisent le travail des commissions foncières communales (Cofocom). Elles assurent par ailleurs la formation des membres des commissions foncières de base (Cofob) et des Cofocom placées sous leur responsabilité. Elles délivrent les titres fonciers à la demande des bénéficiaires.
- **Les Cofocom** ont pour mission d'identifier les couloirs de passage, les points d'eau et les forêts, ainsi que la matérialisation et l'inscription de ces ressources au dossier rural.
- **Les commissions foncières de base** (Cofob) constituent le dernier maillon de l'édifice, mais dont le rôle est non moins important: elles contrôlent les couloirs de passage, l'accès aux points d'eau et délivrent des attestations foncières, notamment les donations, ventes, héritages, locations ou gages coutumiers.

L'ensemble de l'édifice obéit à l'Article 118 du code civil qui stipule: «*il est créé dans chaque région, département ou commune, une commission foncière présidée par le gouverneur, le préfet ou le maire*».

Les commissions foncières sont composées:

- du secrétaire permanent du code rural;
- des représentants des services étatiques du plan, de l'agriculture, de l'élevage, du cadastre et du génie rural;
- d'un représentant par groupement d'agriculteurs, d'éleveurs, de femmes et de jeunes;
- de toute personne dont la présence est jugée nécessaire.

Les COFOB établissent par écrit les éléments de preuve des droits fonciers après avoir publié une annonce foncière obligatoire. Dans l'ensemble, les communautés maîtrisent mal les mécanismes relatifs à la sécurité foncière. Leurs disponibilités financières sont généralement insuffisantes pour effectuer des demandes.

Par conséquent, la délivrance des titres est très lente. Les femmes effectuent rarement des demandes d'enregistrement car elles sont mal informées sur les procédures.

En ce qui concerne la gestion des ressources naturelles, l'implication des COFOB est centrée sur

l'information et la sensibilisation des populations, l'identification des problèmes spécifiques liés à la gestion des ressources naturelles, et la vulgarisation des thèmes techniques pouvant améliorer la gestion desdites ressources.

4.3.4 Les associations d'éleveurs

Les programmes d'ajustements structurels sont nés des difficultés économiques de la République du Niger et le désengagement de l'État du secteur de l'élevage imposé par les institutions financières internationales. Ces programmes ont favorisé l'émergence d'une multitude d'associations pastorales. En effet, il existe des faitières qui regroupent plusieurs organisations pastorales et fédèrent leurs activités (Collectif des associations pastorales du Niger [CAPAN], Réseau des organisations pastorales et des éleveurs du Niger [ROPEN], Collectif des associations et ONG pastorales [CAPONG], Collectif «Jingo»). Ces réseaux associatifs servent d'interface entre les éleveurs, les partenaires techniques et financiers et l'État pour sécuriser les espaces pastoraux et le pastoralisme.

Ces associations jouent un rôle essentiel pour renforcer la durabilité du pastoralisme. Elles militent en faveur du maintien et de la préservation de la production pastorale et du mode de vie des éleveurs.

Les organisations pastorales jouissent d'une personnalité juridique conférée par l'Article 140 du Code rural qui stipule que *«les opérateurs ruraux peuvent constituer des groupements à caractère corporatif et mutualiste et des groupements d'intérêt économique. Les groupements sus-visés sont des sociétés civiles particulières jouissant de la personnalité morale. Ils peuvent prendre la forme d'organismes non gouvernementaux»*. Ces structures associatives mènent un combat citoyen de qualité pour redynamiser le secteur de l'élevage en général et celui du pastoralisme en particulier. Elles sont membres des commissions foncières à chaque échelon, et participent à assurer une gestion adéquate des ressources pastorales en l'occurrence l'eau et le pâturage. Bien que leur marge de manœuvre soit parfois réduite, ces mouvements associatifs forment également des élites censées apporter une réponse à la mal-gouvernance. Cependant, ces associations n'ont pas la possibilité d'ester en justice lorsqu'elles constatent un abus dans le secteur pastoral.

Elles ont une dimension nationale et même transfrontalière, puisque certaines possèdent des ramifications jusqu'en République fédérale du Nigeria et en République du Cameroun.

Les collectivités territoriales

Selon l'Article 164 de la Constitution, l'administration territoriale repose sur les principes de la décentralisation et la déconcentration. Une loi organique détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales. Ces dernières sont administrées librement par des conseils élus. Elles interviennent dans le domaine de l'élevage en créant des marchés et des points d'eau, tout en assurant leur gestion. Elles prélèvent également des taxes. Cependant, la commercialisation du bétail reste gravement handicapée par les taxes multiples, les faux frais, les coûts et les conditions de transport déplorables.

Parmi les différents niveaux de collectivité territoriale consacrés par le processus de la décentralisation, on peut retenir le département et la commune. Pour l'instant, seul le niveau communal est installé. Les Lois n° 2002-012 et 2002-013 du 11 juin 2002 portent respectivement sur le transfert de compétences aux régions, départements et communes et les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que de leurs compétences et leurs ressources. Selon ces deux lois, les communes et les départements ont des attributions en matière de (i) préservation et de protection de l'environnement; (ii) de construction, d'aménagement et d'entretien des barrages, des retenues d'eau, des puits et des forages publics; et (iii) d'élaboration des plans et des schémas locaux d'action pour l'environnement et la gestion des ressources naturelles. En fédérant ces différentes attributions au niveau local, les communes et départements instaurent un cadre propice à une gestion durable des ressources naturelles pastorales.

Les partenaires techniques et financiers (PTF)

Au cours des dernières années, les PTF ont été nombreux à soutenir les programmes pastoraux à travers le financement de nombreuses études et l'organisation de rencontres sur le pastoralisme. Cependant, ces partenaires ont eu tendance à financer les activités selon leurs priorités stratégiques sans tenir toujours compte des priorités des producteurs.

Les projets et les organisations non gouvernementales (ONG)

Ils interviennent en créant des points d'eau et des banques d'aliments pour le bétail. Ils sensibilisent les éleveurs sur les feux de brousse en réalisant des bandes pare-feu. Ils aident les éleveurs au

4.3.5

4.3.6

4.3.7

déstockage en cas de crises sévères ou à reconstituer leurs troupeaux. Ils jouent également un rôle prépondérant au niveau juridique, politique ou de plaidoyer sur les questions relatives au foncier et aux ressources naturelles.

4.3.8 Des néo-ruraux et de nouveaux enjeux

Ces dernières années, de nouveaux acteurs ont également émergé dans l'arène agricole et pastorale: des fonctionnaires de l'État, de grands commerçants ou autres citoyens en quête d'une terre ou d'un espace qui pourrait leur procurer quelque profit par le biais de la spéculation. Ce phénomène accentue la pression sur les terres disponibles et entraîne une compétition foncière accrue et l'exclusion des plus démunis. À cela s'ajoute la migration des agriculteurs du Sud, qui en raison des aléas climatiques et de l'appauvrissement des sols, cherchent de nouvelles terres à cultiver. En raison des bouleversements que connaît la région, des nigériens refoulés notamment de la Lybie se

sont installés pour tenter de s'organiser et cultiver quelques parcelles.

Certaines pratiques entravent sérieusement la mobilité des troupeaux comme l'installation de ranchs privés clôturés s'étendant sur des milliers d'hectares ou encore la protection par les éleveurs fortunés de certains espaces stratégiques pour ensuite faucher la paille. Ce phénomène est dénoncé par la majeure partie des éleveurs qui considèrent cette pratique comme injuste car elle empiète sur leurs parcours habituels. Ce sont surtout les grands investisseurs commerçants et fonctionnaires qui demandent des concessions rurales afin de les transformer en réserves fourragères en zone pastorale au détriment des petits éleveurs familiaux. Ces éleveurs absentéistes profitent non seulement des aires fourragères protégées dans les ranchs mais également des ressources exploitées en commun avec les autres éleveurs en dehors des clôtures.

4.4 Le foncier, au cœur de la problématique pastorale

L'élevage pastoral mobile est le système le plus productif et le plus adapté aux variations de l'environnement. Son défaut majeur est d'être grand consommateur d'espace souvent convoité par d'autres activités. À l'époque coloniale, l'administration avait tracé une limite Nord des cultures qui correspondait à la ligne de démarcation entre la zone agricole au sud et la zone d'élevage des nomades au nord pour empêcher l'extension de l'agriculture dans la zone pastorale. La Loi n° 61-05 du 26 mai 1961 subdivise le pays en deux zones distinctes: une zone agricole au sud et une zone pastorale au nord. Au-delà de cette limite légale, l'agriculture est théoriquement interdite et les dégâts commis sur des champs ne sont pas susceptibles de dédommagement. Seule l'agriculture oasisienne et une agriculture de subsistance sont autorisées pour les nomades. En 1961, un an après les indépendances, le Gouvernement de la République du Niger a modifié le tracé de la limite des cultures en la repoussant plus au nord au profit des agriculteurs.

Il faut souligner que la hiérarchie des normes en matière d'occupation de l'espace dépendait de la perception des populations. Après l'habitat, la primauté était accordée aux activités agricoles. Mais aujourd'hui les choses ont changé parce que l'agriculture ne permet de vivre qu'à peine quelques mois de l'année. L'élevage vient ainsi à la rescousse. Il est aujourd'hui nécessaire de revoir la hiérarchie des normes en matière d'occupation de l'espace.

Le Décret n° 97-007/PRN/MAG/E du 10 janvier 1997 fixant le statut du terroir d'attache des pasteurs a apporté deux innovations dans la législation foncière pastorale nigérienne: la notion de terroir d'attache et celle de droit d'usage prioritaire. Selon ce texte de loi, le terroir d'attache est «*l'unité territoriale déterminée et reconnue par les coutumes et/ou les textes en vigueur à l'intérieur de laquelle vivent habituellement pendant la majeure partie de l'année des pasteurs, unité territoriale à laquelle ils restent attachés lorsqu'ils se déplacent que ce soit à l'occasion de la transhumance, du nomadisme ou de migrations*». La notion de terroir d'attache comble un vide juridique et met de fait fin à l'idéologie des terres vacantes et sans maître.

Le droit d'usage prioritaire est défini comme «*un pouvoir d'occupation, de jouissance et de gestion reconnu aux pasteurs sur leur terroir d'attache*». La notion de droit d'usage prioritaire suggère implicitement qu'il ne s'agit pas d'un droit exclusif sur les ressources pastorales contrairement aux terres agricoles qui font l'objet d'appropriation privative. Les pasteurs, soit individuellement, soit collectivement, ne peuvent être privés de leur droit d'usage pastoral que pour cause d'utilité publique. La loi a défini les droits d'usa-

ge prioritaire pour sécuriser les populations pastorales résidant autour des mêmes points d'eau toute l'année en zone pastorale et pour qui l'enjeu de régulation des ressources en saison sèche est crucial. Malgré leurs insuffisances, les notions de terroir d'attache et de droit d'usage prioritaire s'inspirent des pratiques traditionnelles de gestion. Par ce texte, l'État reconnaît les droits coutumiers des pasteurs. Dans la pratique, les groupes possédant de grands animaux possédaient déjà des droits prioritaires sur l'espace parce qu'ils étaient obligés de forer des puits pour répondre aux énormes besoins en eau de leurs troupeaux. Les puisards ne constituent pas un enjeu stratégique de taille à cause de leur faible disponibilité en eau. Les résidents des terroirs pastoraux sont donc libres de les creuser. Des zones ouvertes à tout le monde existent entre terroirs d'attache voisins. Le puits est resté un moyen d'approvisionnement en eau, mais aussi une source de revenus et de négociations avec les autres usagers.

L'analyse de l'histoire du peuplement de certains terroirs et l'utilisation actuelle des ressources fait apparaître plusieurs types de droits liés à l'ancienneté de l'installation. Suite à la perte de son troupeau, un groupe peut voir diminuer considérablement ses besoins en eau. La stratégie consiste à rétrocéder une part de son droit d'usage prioritaire sur le puits à des gros propriétaires d'animaux. Ces derniers deviennent par conséquent les nouveaux détenteurs et accèdent librement au puits. Ils obtiennent un droit d'usage prioritaire. Pendant la colonisation, l'administration a légitimé la suprématie de certains groupes locaux à qui tous les acteurs reconnaissent aujourd'hui la primauté sur les ressources hydrauliques du terroir notamment le puits cimenté.

Généralement, c'est autour de l'accès aux pâturages, au puits cimenté et à la station de pompage que s'organisent les relations entre les groupes issus du terroir, les gros éleveurs et les transhumants. Au droit d'usage prioritaire sur les pâturages est donc venu s'ajouter le droit d'usage prioritaire sur le puits. Toujours est-il que le puits traditionnel est non seulement un objet de rapports sociaux, mais également l'élément déterminant autour duquel s'organisent l'appropriation et la gestion individuelle de l'eau et des pâturages. Les infrastructures hydrauliques pastorales restent des facteurs clés qui entrent dans le mode de la gouvernance locale des ressources naturelles pastorales.

L'élevage productiviste en cours, conduit à une dynamique d'appropriation privative de l'espace pastoral en contradiction avec la loi, mise en brèche par l'avènement d'une génération d'éleveurs commerçants disposants de grands moyens financiers. Il ne s'agit pas d'un phénomène isolé, mais d'un mouvement qui a pris corps dans la zone agricole de la République du Niger (où des grands espaces ont été accaparés) qui s'est rapidement étendu à la zone pastorale. De grands domaines de plusieurs milliers d'hectares clôturés s'installent, et scellent l'exclusion de petits éleveurs en perturbant l'ensemble des systèmes pastoraux traditionnels construits autour de la mobilité.

La concession rurale se définit comme «*un contrat administratif conférant à son bénéficiaire, dans des conditions fixées par un cahier de charges, le droit d'occuper et/ou d'utiliser provisoirement une partie du domaine public des personnes publiques soit au titre des activités de l'élevage, de l'agriculture, de la chasse, de la pêche, soit au titre de l'exploitation des forêts*». L'octroi des concessions rurales sous forme de ranchs renforcent le sentiment que désormais la terre est devenue une ressource privée et que le contrôle de l'espace se situe au cœur des enjeux. La terre s'est vue attribuée une valeur marchande et devient à ce titre un bien appropriable, et la nécessité d'en contrôler l'usage se fait chaque jour un peu plus forte. Ces évolutions marquent un véritable renversement dans l'importance accordée au contrôle de l'espace et de ses ressources avec l'acquisition d'un droit exclusif au niveau individuel.

En réalité tous les contentieux fonciers concernent essentiellement le domaine de l'État. Lorsqu'on se réfère à l'histoire de la République du Niger, le domaine de l'État constitue une spoliation des terres des communautés rurales par l'administration coloniale. C'est une conquête sur les populations locales. Le domaine est là mais le propriétaire, c'est-à-dire l'État, est absent. La gestion des terres a été déléguée aux collectivités locales.

4.5 Les points d'eau: objets de territorialisation et de marchandisation

La question de l'eau pour les besoins du cheptel est une préoccupation majeure pour les pays sahéliens en général et la République du Niger en particulier. L'eau est une ressource naturelle précieuse et vitale qui occupe une place importante dans la vie des pasteurs. Les systèmes pastoraux s'organisent

en fonction de la disponibilité des ressources en eau et des pâturages. En tant que centres d'intérêt stratégique pour le contrôle de l'espace et des pâturages, les points d'eau constituent un enjeu important qui scelle multiples formes d'alliances au sein des communautés. La prise en compte de l'enjeu que constitue l'eau conduit les populations à gérer différemment cette ressource.

L'emprise sur l'eau s'exerce différemment selon les réalités locales. En effet, le lien social détermine l'accès aux ressources, particulièrement en zone de repli lors des grandes transhumances. En zone pastorale, les infrastructures hydrauliques à savoir les puits et les forages sont des éléments clés de la gouvernance locale des ressources pastorales, notamment l'eau et les pâturages.

Le puits traditionnel est l'élément déterminant autour duquel s'organisent l'appropriation et la gestion individuelle de l'eau et des pâturages. C'est pourquoi on note une prolifération de puits traditionnels souvent sans respecter le maillage fixé par la loi. L'accès compétitif à l'eau et aux pâturages mais aussi leur contrôle sont devenus un enjeu majeur dans un contexte de décentralisation et de marchandisation des ressources naturelles. Dès lors, l'accès à l'eau peut devenir une façon privilégiée de régulariser le flux d'animaux et de maîtriser le rythme de consommation des pâturages. La gestion de l'eau constitue l'une des pièces maîtresses de l'économie pastorale. Elle repose sur des principes de base.

Le premier principe porte sur le lien indissociable qui existe entre l'eau et les pâturages. Sans pâturages aux alentours, un point d'eau n'est pas utilisé. À l'inverse, sans point d'eau à proximité, un pâturage est difficilement accessible aux animaux, sauf à quelques espèces comme les camelins - encore que cet accès soit limité à certaines périodes de l'année. C'est en saison sèche que ce lien est le plus contraignant, car les besoins en eau des animaux y sont élevés alors même que le tarissement des mares oblige les éleveurs et leurs troupeaux à se replier autour de points d'eau profonds. En général, mais surtout pendant la saison sèche, l'espace pastoral s'organise autour de points d'abreuvement dont l'existence même conditionne l'exploitation des pâturages.

Le second principe concerne la relation directe qui existe entre la capacité d'abreuvement d'un point d'eau et le rythme de consommation du pâturage environnant. Le pâturage disparaît d'autant plus vite que le point d'eau permet d'abreuver un plus grand nombre d'animaux. En effet, l'obligation pour les troupeaux de revenir régulièrement à un point d'eau pour s'y abreuver limite inévitablement la distance à parcourir entre deux séances d'abreuvement et donc le territoire de pâturages auquel ils ont accès. Là encore, la saison sèche est la plus critique, car la qualité du pâturage y est moins bonne qu'en hivernage et la lenteur de l'abreuvement aux puits profonds diminue d'autant le temps de pâture des animaux.

Les éleveurs ont développé un système solidaire autour de l'eau qui est un élément vital pour la survie même du système pastoral. Étant donnés les nombreux déplacements dans le temps et l'espace qu'exige la transhumance, une grande solidarité s'est créée entre les pasteurs pour l'utilisation des puits. En principe, il est inconcevable pour un pasteur d'interdire l'accès de son puits à un autre. En général, ce principe est resté valable même si par ailleurs il a connu quelques détériorations imputables au contexte socio-politique ayant prévalu à un moment donné dans la zone pastorale. Cette autorisation d'accès au puits à un tiers varie en fonction du degré des relations qu'entretiennent entre eux les pasteurs. Si la solidarité entre éleveurs en matière d'utilisation de l'eau existe toujours, force est de reconnaître qu'elle évolue beaucoup actuellement. Cette solidarité s'exprime différemment suivant la nature des liens unissant les éleveurs. Néanmoins, elle souligne une complémentarité de l'espace porteuse de cohésion sociale.

La perception du puits varie en fonction des intérêts en jeu. Les éleveurs de passage considèrent comme public tout puit creusé par les projets de développement et l'État. Cette perception est souvent à l'origine de conflits. Pour les populations résidentes, ce type de puits est au contraire leur propriété collective qu'ils gèrent comme un bien privé. Cependant, certains éleveurs jouissant de leur position dans l'échiquier socio-économique se sont appropriés des puits publics. Les puits creusés par les riches éleveurs et les puits traditionnels qui ne sont pas forés par l'État ou les projets de développement sont considérés comme privés.

Les puits cimentés qui appartiennent à l'État ou des projets de développement sont tous accaparés soit par des privés soit par des communautés. L'acquisition de ces puits relève dans la plupart des cas de considérations sociopolitiques. Ainsi la rareté des ressources naturelles n'est pas la seule source de conflits.

De tout temps, il y a eu des recompositions sociales d'occupation de l'espace en fonction des forces respectives des différents groupes. Ceux-ci sont nombreux et disposent d'importants troupeaux qui exercent une forte pression sur les pâturages de moins en moins productifs.

Les points d'eau revêtent désormais une valeur marchande et font l'objet de spéculation. La monétarisation de l'accès à l'eau tend à se généraliser. Dans certaines localités, les éleveurs paient 5 000 à 10 000 CFA ou bien un bouc et/ou un mouton par jour d'abreuvement avec une limitation du délai de séjour. Ce paiement tient compte de la taille du troupeau. Souvent, l'accès est libre en fonction des connaissances. Le sabotage des infrastructures hydrauliques consiste à mettre hors usage une pompe ou un forage en endommageant la réalisation faite à titre public. Par la suite, les intéressés réparent le point d'eau en question avec leur propre argent ou en usant d'autres voies dans le seul but de s'approprier la réalisation et de la gérer à leur guise.

Parfois, la difficulté d'accès à l'eau se traduit par la transformation systématique des puits pastoraux en puits villageois afin que des sédentaires s'installent autour. Cette action des sédentaires bloque évidemment l'arrivée des pasteurs dans la zone. Tout semble désormais fonctionner sur le modèle de l'exclusion. L'accès au puits étant impossible, les éleveurs se voient obligés de se rabattre sur des puits payants contrôlés par quelques individus gravitant autour du chef de village, qui perçoivent des droits d'accès. Les mares encerclées par les champs ou des jardins sont pratiquement inaccessibles aux éleveurs qui n'ont d'autres choix que de payer l'abreuvement de leurs troupeaux (tableau n 1).

Cette dynamique a parfois engendré des changements profonds et des innovations au sein des systèmes pastoraux dont entre autre la restriction de la mobilité, l'association agriculture-élevage et l'abandon de l'élevage camelin par la majorité des éleveurs. Les éleveurs de camelins se sédentarisent au profit des bovins et des petits ruminants moins exigeants pour la transhumance. Etant donnée la capacité de résilience des camélidés aux changements climatiques, ce changement paraît paradoxal mais se justifie par une adaptation à l'évolution du contexte sociopolitique qui contraint les éleveurs à se sédentariser.

Tableau n 1: Dépenses annuelles effectuées par des éleveurs (Département de Madaoua)

Dépense annuelle estimée pour l'eau d'abreuvement des troupeaux (en CFA)	Pourcentage des enquêtés (%)
Moins de 50 000	13
50 000-75 000	45
76 000-100 000	21
101 000-125 000	6
126 000-150 000	8
156 000-175 000	4
176 000-200 000	3
Total	100

Source: ISSA Moutari; 2015



La loi pastorale histoire d'une gestation difficile

5. La loi pastorale: histoire d'une gestation difficile

Les enjeux du pastoralisme sont déjà pris en compte, au moins partiellement, dans le Code rural qui se fonde sur une approche intégrée fixant le régime juridique des activités agricoles, sylvicoles et pastorales, dans une logique d'aménagement du territoire. Les dispositions de ce texte garantissent un droit de libre accès des éleveurs aux ressources naturelles, ainsi que l'usage commun des espaces réservés au parcours et au pacage. Un droit d'usage prioritaire leur est reconnu sur les ressources naturelles situées dans leurs terroirs d'attache. La délimitation et la protection des enclaves pastorales, des couloirs de passage et des zones de pacage du bétail en zone agricole constituent également des outils de sécurisation de l'accès des troupeaux aux ressources naturelles.

Cependant, les organisations paysannes restent critiques vis-à-vis des dispositions du Code rural relatives à la préservation de la mobilité du bétail, qui selon eux, fragilisent la situation des pasteurs dans la mesure où elle ne précise pas le contenu des droits prioritaires qui doivent s'exercer dans les terroirs d'attache, ni les modalités d'exercice de cette maîtrise foncière prioritaire, alors que le texte proclame le caractère public des terres de parcours.

Il convient de préciser que la législation ne remet pas en cause les pratiques coutumières en matière de gestion des terres de parcours. Elle tente de les encadrer pour faire face à un nouveau défi lié au fait que certains groupes d'éleveurs développent une stratégie d'appropriation territoriale exclusive de l'espace.

L'Ordonnance relative au pastoralisme vient ainsi s'intégrer à l'ensemble des textes juridiques composant le Code rural. Elle réaffirme certains principes directeurs clefs, lève les ambiguïtés relevées dans la législation antérieure et impose de nouvelles normes. La nouvelle loi offre aux pasteurs nigériens un rôle prépondérant dans la gestion de leurs ressources. Ce dispositif législatif explique les règles et les droits d'attribution des «terroirs d'attache pastoraux». Il dicte et clarifie les mécanismes et procédures d'identification et de délimitation des pistes, des couloirs et des points d'eau.

D'après plusieurs arguments scientifiques ou conceptuels, la gouvernance communautaire permettrait de mieux sécuriser les ressources. Plusieurs dispositifs de gouvernance sont proposés et exécutés par les projets ou l'État en vue de faire participer les communautés rurales à la gestion des ressources. La notion de terroirs d'attache des éleveurs prend de plus en plus une dimension juridique depuis l'adoption en 1997 du statut des terroirs d'attache des pasteurs. L'Ordonnance 2010-029 relative au pastoralisme vient combler un vide juridique. Elle vise à organiser de manière harmonieuse la gestion des espaces pastoraux et l'exploitation durable des ressources naturelles.

La spécificité de l'Ordonnance réside dans plusieurs aspects à savoir:

- La reconnaissance de la mobilité pastorale comme un droit fondamental des éleveurs, des pasteurs nomades et transhumants. Ce droit est reconnu et garanti par l'État et les collectivités territoriales.
- La concrétisation du principe de transfert des compétences qui propose la maîtrise d'ouvrage communale dans la gestion des puits en zone pastorale.
- L'institutionnalisation d'un système de fermeture et de libération des champs de cultures pluviales en zone agricole pour prendre en compte les nécessités d'une bonne intégration entre l'agriculture et l'élevage sous la responsabilité des régions.
- La clarification du statut domaniale des ressources pastorales et l'institutionnalisation d'une réglementation appropriée quant aux modalités de ramassage de la paille.

Au titre des principes directeurs déjà existants et réaffirmés, l'Ordonnance relative au pastoralisme insiste sur: (i) la validité et l'immutabilité de la limite nord des cultures destinée à protéger la zone pastorale contre l'avancée du front de colonisation agricole; et (ii) la définition du statut de terres communes conféré aux zones pastorales. Dans le même temps, le droit à la mobilité est reconnu de façon explicite et l'État ne peut plus accorder une concession privée en zone pastorale, si cette décision est susceptible d'entraver la mobilité pastorale.

La nouvelle loi sectorielle reconnaît la mobilité comme un mode rationnel et durable. Toutefois, malgré la reconnaissance par ces lois des droits d'accès aux ressources pour les éleveurs, les organisations pas-

torales et les leaders coutumiers n'ont aucun pouvoir décisionnel dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces initiatives politiques. Comparativement aux législations pastorales promulguées dans les autres pays de la sous-région, l'Ordonnance relative au pastoralisme adoptée en République du Niger apparaît comme un instrument plus novateur et plus ambitieux du point de vue de la prise en compte du foncier pastoral (sécurisation de la mobilité pastorale, accès aux ressources naturelles dans les zones à vocation agricole, clarification du statut du foncier pastoral public, aménagements pastoraux, etc.).

Dans le souci de favoriser l'application effective de la législation pastorale, le Ministre de l'élevage a adopté l'Arrêté n° 38/MEL/GG du 20 novembre 2010 portant sur la création du Comité chargé de la popularisation de l'Ordonnance relative au pastoralisme et de l'élaboration de ses textes d'application. Les mandataires des organisations de la société civile (Association pour la redynamisation de l'élevage au Niger [AREN], Collectif des associations pastorales du Niger [CAPAN], Réseau des chambres d'agriculture [RECA] et Plateforme paysanne, etc.) siègent dans cette structure ad hoc aux côtés des techniciens du Ministère chargé de l'élevage.

5.1 Le processus d'élaboration de la loi pastorale

Selon le guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers, le processus de développement de la loi doit obéir à cinq principes généraux, à savoir: (i) la reconnaissance et l'attribution des droits fonciers par voie juridique; (ii) la protection des droits fonciers contre les menaces et les violations; (iii) la promotion et la facilitation de l'exercice des droits fonciers légitimes; (iv) l'accès à la justice et enfin (v) la prévention des différends et des conflits ainsi que de la corruption.

Ces principes peuvent être utilisés aussi bien pour réformer que pour encadrer la législation pastorale nationale afin de définir des cadres politiques et juridiques pour le pastoralisme. Les procédures, les fonctions ou les activités mises en œuvre dans le cadre de la législation foncière pastorale permettent d'implémenter une stratégie ou de prendre une position éthique sur des aspects spécifiques des terres pastorales et sur la manière dont elles sont liées aux régimes fonciers.

Pour définir une politique foncière responsable, il faut avoir une vision et une stratégie. Les Directives cherchent spécifiquement à améliorer les cadres et les politiques juridiques, comme suit:

- Les États devraient mettre en place et maintenir des cadres politiques, juridiques et organisationnels qui encouragent une gouvernance responsable des régimes fonciers relatifs aux terres, aux pêches et aux forêts.
- Les États devraient faire en sorte que les cadres politiques, juridiques et organisationnels relatifs à la gouvernance des régimes fonciers reconnaissent et respectent, conformément à la législation nationale, les droits fonciers légitimes, y compris les droits fonciers coutumiers légitimes qui ne sont pas actuellement protégés par la loi. Ils devraient par ailleurs faciliter, promouvoir et protéger l'exercice des droits fonciers. Ces cadres devraient tenir compte de l'importance sociale, culturelle, économique et environnementale des terres, des pêches et des forêts. Les États devraient proposer des cadres non discriminatoires et promouvoir l'équité sociale et l'égalité des sexes.
- Les États devraient élaborer des politiques, des lois et des procédures pertinentes, au moyen de processus participatifs impliquant toutes les parties concernées. Ils doivent faire en sorte que les femmes comme les hommes y soient associés dès le départ. Ces politiques, législations et procédures devraient prendre en compte la capacité de mise en œuvre.

Une politique foncière suppose également:

- un investissement dans les biens et services publics pour la population rurale y compris les éleveurs;
- l'ouverture des marchés aux éleveurs nomades;
- la recherche appropriée et des systèmes de sensibilisation adaptés;
- un accès au service financier;
- un cadre institutionnel permanent;
- une sécurisation des droits fonciers coutumiers.

L'élaboration de l'Ordonnance sur le pastoralisme a été le fruit d'une large consultation et de nombreux ateliers nationaux et régionaux avec les représentants de l'État, les ONG et projets, les partenaires techniques et financiers, les élus locaux, la chefferie traditionnelle, les organisations de production agricole et les éleveurs pastoraux. La société civile pastorale a joué un rôle particulièrement dynamique lors de ces réunions. L'Ordonnance a respecté un des principes relatifs à la gouvernance des régimes fonciers grâce au caractère inclusif de sa démarche. Cependant, la gestation de la loi relative au pastoralisme a été longue et difficile. Elle a été responsable dans une certaine mesure des difficultés actuelles d'application.

Lancé en 1998, le processus de préparation de la législation pastorale a connu un déroulement tumultueux, avant l'adoption du texte sous la forme d'une Ordonnance par les autorités de la transition politique en mars 2010. Mais il faut d'ores et déjà signaler que l'ensemble du processus a été émaillé par de nombreuses embûches dont les effets se font encore sentir aujourd'hui.

Durant la phase de préparation

Dès le départ les options retenues se sont appuyées sur deux postulats de base à savoir:

- La nécessité (i) d'impliquer l'ensemble des acteurs concernés par l'élevage et la gestion des ressources naturelles, afin de susciter un consensus sur l'identification des principaux problèmes rencontrés en matière d'accès aux ressources naturelles dans les différentes zones agro-écologiques du pays; (ii) d'analyser les tendances de l'évolution des systèmes agropastoraux et pastoraux; et (iii) de formuler des propositions concernant les orientations générales et le contenu de la loi sur le pastoralisme.
- La nécessité de cerner correctement les mécanismes d'articulation entre le Code rural et la législation pastorale conçue comme une déclinaison sectorielle du dispositif global. Il s'agissait de permettre au pays «de disposer d'une loi sur le pastoralisme qui serait le complément indispensable aux textes déjà existants tels que le Code de l'élevage, le Code rural, le Code forestier et le Code de l'eau».

Les premières difficultés sont apparues à ce niveau puisque l'adoption des termes de références (TDR) en 2004 a accusé un grand retard de près de six ans. Les enjeux étaient énormes si bien que certains points n'avaient pas fait l'objet d'un consensus, notamment le choix des institutions qui devaient piloter le processus.

Finalement, la maîtrise d'œuvre du processus a été confiée au Ministère des ressources animales (MRA) et la maîtrise d'ouvrage au secrétariat permanent du Code rural. En outre, deux structures ont été mises en place pour la supervision et la conduite de l'exercice: (i) un comité national de pilotage et (ii) une cellule de concertation. De façon informelle, le réseau Gestion des ressources naturelles (GRN)/Décentralisation financé par le programme de l'Institut international des études pour le développement au Sahel (IIED) a assuré l'accompagnement du processus. Ce Réseau qui disposait de relais dans toutes les régions du pays a servi de creuset aux organisations de la société civile pour échanger des idées et formuler des propositions.

La phase de préparation a permis de réaliser d'autres activités importantes, notamment: (i) le recrutement d'un cabinet international de consultation chargé de conduire le processus d'élaboration de projets de textes relatifs au pastoralisme; (ii) l'établissement d'une plateforme de discussions sur la répartition des tâches entre les partenaires techniques et financiers, les institutions publiques et les organisations de la société civile; et (iii) la mise en œuvre d'une stratégie de mobilisation des ressources financières requises.

Durant la phase de démarrage

Plusieurs activités de sensibilisation et différentes consultations ont été menées auprès des éleveurs et divers partenaires. En raison d'un différend entre le maître d'ouvrage c'est-à-dire le MRA et le cabinet international responsable de la conduite des études, le processus a été bloqué entre août 2004 et juillet 2005. Par la suite, une large consultation a été entreprise avec divers acteurs et institutions en vue de recueillir les points de vue des différents groupes «sur les contraintes liées aux activités pastorales et de dégager des points saillants qui pourraient servir de base pour les futurs textes législatifs et réglementaires devant régir le pastoralisme».

Plus d'une centaine de plateformes de discussions à différentes échelles ont été organisées par les structures de pilotage pour recueillir les avis sur les documents préliminaires produits par le consultant avec comme résultat la production de six versions successives du document consacré à la loi pastorale. La phase d'adoption du texte relatif au pastoralisme a fait suite à celles de restitution et de synthèse. Cette phase a été marquée par les difficultés relatives aux enjeux de pouvoirs et aux rapports de forces entre les éleveurs et les autres usagers des ressources naturelles. Par ailleurs, des divergences qui sont vite apparues entre certains départements ministériels ont remis en cause certaines dispositions du texte.

La transmission du texte à l'Assemblée nationale en janvier 2008 a également été marquée par certaines réticences en particulier par rapport (i) au dédommagement des dégâts causés par les animaux dans les champs, en s'appuyant sur une évaluation objective des pertes subies; (ii) la question de l'accès gratuit à l'eau au niveau des puits publics et; (iii) l'épineuse question du ramassage de la paille de brousse devenue désormais une activité hautement rentable. In fine les débats furent houleux. Les députés originaires des zones pastorales propriétaires des ranchs affichèrent ouvertement leur opposition sur le sort réservé aux villages implantés dans la zone pastorale, au-delà de la limite nord des cultures, ainsi que sur le devenir des points d'eau pastoraux encerclés par des villages et des hameaux de culture et donc inaccessibles aux animaux. Ils faisaient planer les risques de conflits graves que de telles décisions allaient produire notamment sur la manière de traiter la question des dégâts occasionnés dans les champs situés dans la zone pastorale. Faute de consensus, le projet de loi fut envoyé à la Commission du développement rural pour clarifications. Mais l'interruption du processus démocratique en cours scella en 2009 la dissolution du Parlement et par conséquent l'arrêt du processus. Il faut signaler que de tels exercices nécessitent des fonds importants, pas toujours disponibles.

La phase de promulgation de la législation

La promulgation de la loi a été faite par ordonnance en 2010, pendant le régime de transition après un processus de près de 10 ans. Les conditions étaient réunies pour promouvoir de nombreux responsables de la société civile pastorale à des postes de responsabilités au sein de différentes institutions de la République et pour le lobbying mené par la société civile auprès des nouvelles autorités. Mais la version a été vidée de son contenu initial. Pour les organisations pastorales ce fut «une victoire au goût amer». Le projet de loi pastorale validé lors de l'atelier national ne correspondait pas à l'Ordonnance adoptée en mai 2010. Cette situation illustre dans une large mesure la difficulté à construire des consensus qui soient acceptés de façon durable. Elle montre également la précarité des accords sociaux qui ont sous-tendu la démarche au départ. En réalité, divers acteurs ont fait pression pour que leurs intérêts spécifiques soient sauvegardés. Le recours à plusieurs textes d'application était pourtant considéré comme un moyen de contourner cette difficulté majeure.

La loi pastorale avait dès sa conception une vision fédératrice sur le plan institutionnel impliquant plusieurs départements ministériels dont l'agriculture, l'élevage, l'hydraulique et l'environnement. Il fallait favoriser la collaboration inter-institutionnelle dans la réalisation des objectifs de la gouvernance foncière. Les décrets d'application obéissent à cette logique à travers notamment l'approbation conjointe des ministères concernés pour l'adoption d'un décret d'application. Dans l'ensemble, l'Ordonnance prévoyait plusieurs articles dont les décrets d'application seraient pris en conseil des Ministres. Il s'agit des Articles 9, 10, 13, 16, 19, 27, 29, 54, 56, 57, 61 et 68.

Dans le souci de favoriser l'application effective de la législation pastorale, le Ministre de l'élevage a adopté l'Arrêté n° 38/MEL/GG du 20 novembre 2010 portant sur la création du comité chargé de la popularisation de l'ordonnance relative au pastoralisme et de l'élaboration de ses textes d'application. Les mandataires des organisations de la société civile siègent dans cette structure ad hoc. C'est ainsi que le comité s'est réuni en 2012 pour élaborer et examiner sept projets d'application de l'ordonnance sur une dizaine initialement prévus, à savoir:

- le projet de décret portant sur la création, l'attribution, la composition, et fonctionnement du Comité national de transhumance (CNT);
- le projet de décret déterminant les modalités pratiques de l'inventaire national des espaces pastoraux et des ressources pastorales;
- le projet de décret fixant les conditions de ramassage, de stockage et de commercialisation de la paille;

- le projet de décret déterminant les conditions d'octroi des autorisations de mise en valeur des ressources foncières pastorales;
- le projet de décret déterminant les modalités de fonctionnement des commissions paritaires chargées de la conciliation des conflits entre agriculteurs et éleveurs;
- le projet de décret déterminant les normes applicables aux pistes de transhumance et aux couloirs de passage;
- le projet de décret portant sur la création et le classement d'une réserve stratégique de pâturage dans la région de Tillabéry et fixant les modalités de son utilisation.

Les différents avant-projets élaborés lors de cette rencontre ont fait l'objet d'un enrichissement et d'une validation au cours d'un autre atelier tenu en avril 2013. Sur les six décrets validés lors de l'atelier, deux seulement ont été adoptés en janvier 2013, à savoir:

- Le décret n° 2013-003/PRN/MEL du 4 janvier 2013 déterminant les modalités de fonctionnement des commissions paritaires chargées de la conciliation dans le règlement des conflits entre agriculteurs et éleveurs. Les dispositions ont déjà été prises dans l'Article 66 relative à l'Ordonnance sur le pastoralisme qui précise que les procédures de conciliation de litiges entre éleveurs et agriculteurs doivent être portées devant les commissions paritaires de conciliation siégeant au niveau des villages, quartiers, tribus, groupements et cantons, provinces et sultanats.
- Le Décret n° 013-028/PRN/MEL du 23 janvier 2013 déterminant les modalités pratiques de l'inventaire national des espaces pastoraux et des ressources pastorales.

D'autres projets de décrets ont été adoptés plus tard, mais ceux considérés comme controversés attendent de nouveaux compromis malgré leur pertinence. D'autres ont été totalement abandonnés à l'exemple du projet de décret portant sur la création et le classement d'une réserve stratégique de pâturage dans la région de Tillabéry et fixant les modalités de son utilisation tel que précisé dans l'Article 13 de la loi pastorale. Un rapport conjoint a été signé en 2017 par le Ministre d'État, le Ministre de l'agriculture et de l'élevage et le Ministre de l'environnement et du développement durable. Ce rapport justifiait le bien-fondé de ce projet de décret qui devrait être transmis au Gouvernement pour adoption. Le processus a finalement été arrêté car la région concernée disposait déjà d'un autre espace réservé à l'élevage.

Le projet de Décret fixant les conditions nécessaires pour les autorisations de mise en valeur des ressources naturelles pastorales et leur enregistrement au Dossier rural conformément à l'Article 56 de l'Ordonnance n° 2010 du 29 mai 2010 n'a pas connu un sort meilleur.

5.2 Les obstacles majeurs à l'application de la loi pastorale

De nombreux obstacles se dressent à l'application effective de la loi pastorale. Les éléments sont nombreux et complexes et interagissent les uns avec les autres. Trois obstacles majeurs semblent revêtir une signification particulière: (i) l'affrontement entre les intérêts des différentes parties prenantes, (ii) la fragilisation des organismes étatiques et surtout (iii) la mal-gouvernance locale et ses conséquences en matière d'accès aux ressources pastorales.

5.2.1 L'affrontement entre les différents intérêts des parties prenantes et l'installation d'une dynamique de compétition

Aujourd'hui, de nombreuses pratiques se développent et entravent sérieusement la mobilité des troupeaux en mettant à rude épreuve l'effectivité de la loi pastorale. Les différents acteurs ruraux n'ont pas la même vision de la gestion de l'espace pastoral. Cette situation conduit dans bien des cas à de multiples conflits. Les individus ont dès lors tendance à considérer le pastoralisme comme un sujet socialement sensible qui crée des crispations dès qu'on aborde la question.

La cristallisation des rapports autour des communautés d'usage et des acteurs aux intérêts divergents crée une situation porteuse d'iniquité. Cette opposition binaire se prolonge sur le plan institutionnel et biaise la vision transversale de la loi car chaque département ministériel se fige parfois sur ses positions.

La spécialisation socioprofessionnelle des parties prenantes rurales s'amenuise progressivement (les agriculteurs possèdent des troupeaux et les éleveurs pratiquent de plus en plus l'agriculture pluviale) avec comme conséquence non

seulement une superposition des intérêts mais aussi une augmentation de l'hétérogénéité des intérêts. Si au début les groupes d'utilisateurs se complétaient, aujourd'hui ils s'opposent et se font concurrence. Cela a abouti à une pression croissante sur les ressources naturelles, à une forte détérioration des relations entre les acteurs ruraux et à des conflits latents et parfois ouverts. Les enjeux fonciers ravivent les tensions et provoquent des conflits entre les différentes parties en présence. Pourtant la loi a prévu les mécanismes de résolution des litiges fonciers à travers des textes comme le Décret n° 2013-003/PRN/MEL. L'application des législations foncières a renforcé le processus d'accaparement des terres par les groupes prééminents et favorisé la marginalisation de certaines activités. Par conséquent, des conflits éclatent pour le contrôle des ressources naturelles. Cela montre les limites de la mise en pratique des réformes initiées par les institutions étatiques. La loi a donné plein pouvoir de veille aux autorités locales à travers la Police rurale qui est un dispositif composite éclaté dans plusieurs textes et différentes structures. Cependant, il semble qu'elle n'arrive pas à jouer son rôle car ceux qui sont censés faire appliquer la loi font obstacle à l'application des textes. Pour preuve, plusieurs mairies ont été implantées dans des couloirs de passage.

Entre les éleveurs et les anciens pasteurs sédentarisés

De nombreux pasteurs ont, suite aux sécheresses récurrentes notamment celle de 1983-1984, abandonné définitivement l'élevage pour embrasser l'activité agricole dans laquelle ils semblent s'épanouir aujourd'hui. Ils ont pu obtenir, sur une «base légale», de vastes superficies de terre dans des espaces stratégiques jusqu'alors réservés à l'élevage. Ces nomades «déflatés des systèmes pastoraux» convertis en agriculteurs s'efforcent de mettre ces terres en valeur et de diversifier leurs activités afin d'augmenter leur capacité de résilience face aux effets pervers des chocs extérieurs. Profitant de l'Article 4 de la Loi 61-5 du 26 mai 1961 fixant la limite Nord des cultures qui autorise la pratique de l'agriculture de subsistance en zone pastorale, certains paysans défrichent de grands domaines pour installer des champs. Ils ont développé une forte aversion pour l'élevage, activité fortement risquée et incertaine qu'ils n'entendent plus reprendre. Or la perte de troupeaux creuse les inégalités non seulement entre systèmes mais également entre ménages et entre genres. Cette forme d'accaparement des terres va certainement s'amplifier avec le temps sous la pression démographique liée aux migrations et à l'éviction de

nombreux ménages pastoraux vulnérables suite aux crises climatiques répétitives.

Ces extensions des cultures résultent aussi de l'accroissement des surfaces cultivées pour augmenter les rendements agricoles. Elles sont déjà à l'origine d'une concurrence accrue sur les espaces fourragers entre les pasteurs mobiles et les anciens éleveurs sédentarisés. Cette concurrence va dans un proche avenir accentuer les problèmes de cohabitation entre ces deux catégories de ménages séparés par des intérêts divergents. Ces pratiques courantes s'effectuent au vu et au su des autorités locales à qui l'État a transféré ses prérogatives pour mener une gestion publique et transparente de proximité dans laquelle les communautés pastorales locales sont censées être pleinement associées et consultées régulièrement.

D'anciens éleveurs pastoraux développent des «champs pièges» dans la perspective de bénéficier des retombées financières sous forme de dédommagements en cas de dégâts perpétrés par le bétail des transhumants. Ce phénomène s'est amplifié dans la plupart des vallées stratégiques. En effet, plusieurs paramètres sont à l'origine de ces mutations foncières, notamment la gestion des relations entre les personnes ou les groupes et l'administration de leurs territoires et ressources. La situation actuelle entre en contradiction avec les principes d'organisation traditionnels qui ont jusqu'alors prévalu. En effet, tant que l'espace demeurait abondant, les mécanismes de régulation ne reposaient pas sous la forme d'une appropriation collective. La terre et les ressources n'étaient pas considérées comme un capital à s'accaparer.

La dynamique de territorialisation dans laquelle se sont engagées la plupart des régions agricoles du pays touche également les zones dites pastorales.

Dans tous les cas, la mise en valeur des terres par des particuliers dans des aires protégées et réservées exclusivement au pastoralisme constitue une violation flagrante de la loi, fussent-ils des pasteurs ou des opérateurs économiques à des fins de production agroalimentaire ou animale.

Entre éleveurs et autorités coutumières

La clôture des mares avec des branchages d'épineux par les producteurs maraîchers, la vente de l'eau par les propriétaires des puits privés et le refus aux autres éleveurs d'accéder au pâturage, ainsi que l'accaparement des ouvrages hydrauliques publics par certains chefs de groupe-

ments, portent un coup dur au pastoralisme. La situation est assez complexe puisque qu'elle recouvre plusieurs aspects qui vont au-delà de la question des infrastructures hydrauliques. Les chefs coutumiers s'opposent à l'installation des comités de gestion des puits définis par le Code de l'eau. Ils procèdent à un verrouillage direct ou indirect de toutes les structures et institutions communales locales, au point parfois de jouer le rôle de maire intérimaire. Lors des réunions publiques aucun participant n'a droit à la parole sans leur aval. Les chefs sont au devant pour adresser une demande d'autorisation de fonçage de puits et versent la quote-part des populations. Les puisatiers sont pris en charge par les chefs coutumiers. Il s'agit d'un calcul puisque au bout du compte, le puits porte le nom du bailleur, ce qui lui confère de fait, un droit exclusif.

Les forages et autres infrastructures hydrauliques considérés comme une confiscation par l'État des droits d'usage prioritaire sont systématiquement sabotés donc inaccessibles aux transhumants. Avec l'installation des stations de pompage, les autochtones ont perdu le contrôle de la gestion des parcours pastoraux. Tout se passe comme si l'État avait confisqué leurs droits d'usage prioritaire que certains chefs coutumiers essaient de récupérer par tous les moyens.

De manière générale, ces diverses contraintes ont affecté le mode de vie pastoral. La compétition autour des ressources naturelles devient une rivalité autour du foncier pastoral. Cette situation nouvelle radicalise les divergences d'intérêt au sein même des sociétés pastorales et exacerbe les oppositions entre les parties prenantes rurales. Ces évolutions ont des conséquences néfastes aussi bien sur les systèmes d'élevage que sur les ménages pastoraux.

Entre éleveurs et opérateurs économiques

Aujourd'hui, les concessions rurales renforcent le sentiment que la terre est désormais une ressource privée et que le contrôle de l'espace et des ressources se situe au cœur des enjeux. Ce sentiment est entretenu par de nombreuses incohérences au sein même des textes censés pourtant régler les problèmes fonciers. Le problème se situe surtout au niveau du comportement des acteurs, quelle que soit par ailleurs la pertinence des textes. La terre s'est vue attribuée une valeur marchande et devient à ce titre un bien appropriable. La nécessité d'en contrôler l'usage se fait chaque jour un peu plus fort. Ces évolutions marquent un véritable renversement dans l'importance accordée au contrôle de l'espace et des ressources et donc à celui d'un droit exclusif au niveau individuel.

Le système de ranching perturbe la mobilité du bétail qui n'a d'autres choix que de descendre vers la zone agropastorale où ils buttent à l'avancée du front de colonisation agricole.

La fragilisation des organismes étatiques 5.2.2

En matière de sécurisation, le rôle de l'État est fondamental puisque c'est à lui que revient la responsabilité de renforcer les capacités et le mode de fonctionnement des organismes d'exécution, des autorités judiciaires, des collectivités locales, des organisations paysannes, des pasteurs et de la société civile. Il est également chargé de promouvoir la coopération entre ces différentes parties prenantes.

L'examen de la situation actuelle montre que l'on est loin de ce schéma. Bien au contraire, on assiste à la fragilisation des organismes étatiques suite aux nombreux bouleversements sociaux dans la zone pastorale. En effet, le climat d'insécurité qui a régné a remis en cause l'ordre social, politique et économique en zone pastorale. Certains acteurs se sont donnés le droit de foncer les puits en ignorant les textes et s'arrogent le droit de refuser aux autres éleveurs d'exercer le leur.

Par ailleurs, le manque d'équité dans l'accès aux ressources naturelles rurales pastorales, la non application des textes pour un accès équitable aux ressources, la discrimination, l'intimidation, le favoritisme, le non respect des procédures légales de résolution des conflits par certains acteurs qui se font souvent justice, constituent autant de facteurs qui affectent lourdement le pastoralisme.

En fermant les yeux sur de nombreuses dérives, l'État est devenu complice d'une situation qui lui échappe chaque jour un peu plus. La lettre n° 01276 /PRN/M/DIRCAB du 14 décembre 2014 relative au phénomène d'accaparement des terres et de privatisation des pâturages à travers la construction de ranchs privés en zone pastorale et autres enclosures sauvages des pâturages est restée semble-il sans suite. Cela illustre à n'en point douter la fragilisation des organismes étatiques.

La plus haute autorité de l'État a pourtant souscrit à un engagement fort car il s'agissait de (i) procéder à l'annulation immédiate de tous les processus en cours de construction de ranchs privés en zone pastorale et dans les enclaves pastorales; (ii) de procéder au démantèlement immédiat de tous les ranchs et autres enclosures sauvages qui sont réalisés en violation de la loi depuis l'avènement de la loi pastorale; (iii) de diligenter une enquête sur la légalité et les conditions de construc-

tion des autres ranchs réalisés avant l'avènement de l'Ordonnance relative au pastoralisme dans les meilleurs délais.

En refusant de faire appliquer la loi, l'État a affaibli son pouvoir en donnant ainsi aux responsables l'occasion de se retourner contre ses lois en matière de pastoralisme. Cette position développe une culture de privilèges et d'exclusion. Les autorités communales qui cherchent à contenter un électorat prennent parfois de simples arrêtés pour accorder des autorisations d'occupation sur des espaces relevant du domaine de l'État. Apparemment le pouvoir affiche son incapacité devant ceux qui piétinent la réglementation. Il adopte la loi mais ne se préoccupe pas de son applicabilité.

Tout porte à croire qu'il n'arrive pas à comprendre les enjeux auxquels il est confronté: un État doit avoir la maîtrise totale sur son territoire. Sans la déclarer déclassée, l'État entérine la reconnaissance des villages administratifs et même l'installation de fourrière en zone pastorale. Finalement, même les autorités administratives locales n'appliquent pas leur pouvoir de décision et se soumettent aux ordres hiérarchiques supérieurs.

L'État a transféré aux communes certaines de ses prérogatives qu'elles sont incapables d'assumer pleinement. Certains groupes dominants refusent à une catégorie d'éleveurs ou à une communauté d'usage de foncer les puits même s'ils détiennent des autorisations délivrées par le préfet. Le contrôle de l'eau et des pâturages est devenu un enjeu majeur dans un contexte de décentralisation et de marchandisation des ressources naturelles.

Ainsi, des autorisations d'installation de stations de pompage sont octroyées par l'administration à des privés. Avec la volonté actuelle de certains gros éleveurs de se diriger vers le «ranching» ou réserve fourragère, semble-t-il avec le soutien implicite de certaines autorités, cette tendance risque de s'accroître alors même que ce système est incompatible avec les conditions agro-climatiques sahéniennes. Dans plusieurs cas, les chefs des groupements gèrent les ouvrages hydrauliques publics pour leur propre compte faisant fi de l'existence des comités chargés de cette responsabilité. La gestion du point d'eau est aussi confiée à un particulier dans le cadre d'un contrat de gérance. Chaque campement revient près de son point d'eau et pratique de petits mouvements dans un rayon de dix à quinze kilomètres. La saison sèche est une période de petits mouvements autour d'un point fixe qui s'oppose à la nomadisation générale de la saison pluvieuse.

L'accès à l'eau pendant la saison sèche n'est pas gratuit pour chaque éleveur.

Face à la persistance de ces pratiques, des États généraux sur le foncier rural ont fait des recommandations clés invitant l'État:

- à assumer son rôle de puissance publique en renforçant efficacement la bonne gouvernance foncière, en contrôlant et en suivant les activités des parties prenantes, ainsi qu'en prenant des sanctions légales à hauteur des manquements constatés;
- en sanctionnant tous les auteurs d'actes irréguliers pris aux préjudices des biens relevant du domaine public ou privé de l'État et des collectivités territoriales;
- en facilitant l'exercice des pouvoirs de la Police rurale et en élaborant les outils nécessaires de gestion foncière sur le terrain.

La mal gouvernance locale

En empruntant les principes de la FAO, tels qu'énoncés dans les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers, «*la gouvernance foncière est un élément essentiel pour déterminer si les personnes, les communautés et les autres acteurs peuvent acquérir des droits et s'acquitter des devoirs qui y sont associés sur l'utilisation et le contrôle des terres, des pêches et des forêts, et comment ils pourront les obtenir. De nombreux problèmes fonciers surviennent en raison de la faiblesse de la gouvernance, et les tentatives faites pour résoudre ces problèmes dépendent de la qualité de la gouvernance. Une gouvernance déficiente a des effets négatifs sur la stabilité sociale, l'utilisation durable de l'environnement, l'investissement et la croissance économique*».

L'examen de la situation en République du Niger, en l'occurrence dans la zone pastorale, montre que la gouvernance foncière est marquée par une faiblesse notoire. Elle relève non seulement du comportement des responsables des collectivités territoriales mais aussi de celui des autorités traditionnelles locales. Tout porte à croire que l'idée de ne pas se référer aux textes constitue la règle du jeu. On se retrouve au bout du compte dans une confusion qui pousse certains acteurs à s'exécuter parfois sur la base des déclarations des dirigeants, lesquelles sont sujettes à interprétations et diverses extrapolations. Chacun agit en fonction de sa position dans l'échiquier politique. Les associations pastorales développent parfois une lecture corporatiste de la loi qu'ils considèrent comme étant la leur. La plupart des acteurs se focalisent sur la loi pastorale pensant qu'elle est à même de

5.2.3

régler tous les problèmes de l'élevage alors que les sujets de désaccord sont nombreux.

Au niveau des collectivités territoriales

Les collectivités locales représentent un cadre légal pour permettre aux éleveurs de participer à la gestion du foncier et des ressources naturelles. La décentralisation est une bonne chose dans la mesure où elle permet un contact direct entre les autorités et les administrés. Elle offre le cadre adéquat pour le retour des pasteurs dans la scène locale. Cependant, l'exclusion des éleveurs transhumants et la corruption par les groupes dominants et les élites locales est bien réelle. Les problèmes les plus récurrents concernent le délaissement par certains maires de la gestion des communes en faveur de leurs propres ONG. Ils sont pourtant censés faciliter la circulation du bétail. La décentralisation est perçue comme une opportunité mais aussi une inquiétude pour les communautés nomades.

Les nombreuses interférences locales, départementales, régionales et centrales dans la gestion des ressources naturelles rurales conduisent à la non application ou la mauvaise application des textes et des lois.

À l'évidence, la vente des terres pastorales n'est possible qu'avec la complicité de l'organisation administrative en place. Mais force est de constater une mauvaise gestion des deniers publics et une gestion opaque des ressources naturelles. Plusieurs hectares de terres sont concédés à des nantis, généralement des hommes politiques et des commerçants disposant d'une grande influence sur l'administration locale voire nationale. Les mêmes acteurs administratifs qui sont des représentants du peuple se retrouvent encore à diriger des institutions ou entreprises privées sous la couverture d'ONG et de projets.

Dans cette dynamique les grands commerçants jouent un rôle particulièrement déterminant. En fin de compte, la décentralisation a amplifié des enjeux territoriaux. Elle a dès le départ créé un sentiment d'insécurité chez les chefs de villages et les élites locales qui ont eu peur de perdre leur pouvoir au profit des maires. Ils ont donc fini par prendre les élus locaux en otage à travers les élections locales. De concessions en concessions, la zone pastorale finira par perdre sa vocation première.

À ces dérives, vient s'ajouter la chasse effrénée de certains individus pour bénéficier des avantages liés à la position de rentier dans l'appareil administratif local.

La gestion des puits cimentés publics en constitue une parfaite illustration. Ces puits publics plus résistants et mieux dotés en eau que les puits privés sont les plus fréquentés par les éleveurs en saison sèche ou lors de retard voire d'insuffisance des pluies. Plus de 500 troupeaux s'abreuvent quotidiennement autour d'un seul puit public avec toutefois un système discriminatoire de répartition entre pasteurs locaux et transhumants allochtones. En effet, les journées sont consacrées uniquement à l'abreuvement du bétail des éleveurs résidents locaux et les nuits réservées aux pasteurs étrangers venus de contrées lointaines. Le non respect de ce principe peut entraîner des conflits souvent meurtriers. Or la loi ne doit pas être source de conflits. En refusant d'être juste, les tribunaux qui font semblant de méconnaître les textes (même si nul n'est censé ignorer la loi) poussent à des règlements de compte entre usagers qui considèrent ne pas être écoutés. Pour de nombreux observateurs «*l'impunité devient la règle et l'application de la loi une exception*».

Les autorités coutumières violent les dispositions des textes fonciers et ne respectent pas toujours les principes en vigueur. Elles s'approprient les infrastructures hydrauliques publiques.

En empêchant d'appliquer la loi, elles sont souvent responsables de toutes les difficultés rencontrées par les petits éleveurs dans l'utilisation des ressources. Certains chefs des groupements gèrent les ouvrages hydrauliques publics pour leur compte. Les frais pour le fonçage des puits traditionnels sont très élevés. Certains leaders détruisent ou sabotent des forages publics. Des membres des comités de gestion de l'eau influencés par les chefs des groupements détournent des fonds par méconnaissance des rôles et responsabilités. Ce comportement s'explique par le fait que les élections se gagnent à partir des puits. Le puit constitue une marque territoriale et confère au propriétaire une puissance et une bonne assise sociale, et par conséquent une place privilégiée dans l'échiquier politique local.

En principe, et conformément aux textes en vigueur, l'utilisation des infrastructures hydrauliques publiques ne donne lieu ni à des transactions mercantiles ni au paiement de taxes. Pourtant, tous les faits indiquent le développement de pratiques de gestion opaques de ces puits publics. Des taxes sont perçues par des agents privés relevant des autorités traditionnelles, en l'occurrence les chefs des tribus ou de groupements. Cette redevance est payée sur une période de l'année, le montant perçu variant en fonction du type et du nombre d'animaux que possède l'éleveur.

Les ressources financières mobilisées ne sont destinées ni à l'entretien ni à la construction de nouveaux puits. Elles ne sont pas non plus dépensées pour accroître la capacité d'abreuvement des animaux ou pour améliorer les conditions de sécurité des personnes et des animaux autour de ces puits.

Cette mauvaise gestion des fonds censés être investis dans la gestion des ressources est aggravée par l'incapacité des services techniques de se rendre régulièrement sur le terrain pour vérifier l'état des ouvrages hydrauliques en raison du manque de soutien de l'État. Les conditions pour délivrer les autorisations de fonçage de puits ne sont pas respectées, si bien qu'on assiste à une multiplication anarchique des puits ne respectant pas le maillage officiel. Le plus souvent quand un éleveur a besoin des services de l'élevage, le coût du déplacement revient à sa charge. Les communautés sédentaires tendent à s'approprier les ressources en eau au détriment des éleveurs nomades. Cette mal-gouvernance de l'accès aux ressources pastorales retarde davantage la réponse aux défis des changements climatiques, de la sécurité alimentaire, et de l'accès aux services sociaux de base.

La mal-gouvernance se traduit également par la non-participation de certains éleveurs aux prises de décisions lors des litiges. Le mode de vie nomade éloigne la plupart des éleveurs des centres de décision. Les éleveurs relèvent généralement des groupements et tribus dont les chefs sont parfois dans d'autres entités administratives. Cette mobilité permanente a pendant longtemps bloqué la scolarisation des enfants et retardé l'émergence de leaders locaux capables de défendre les intérêts de leurs communautés. Il arrive que les amendes liées aux dégâts soient payées par des éleveurs innocents. De plus, ces amendes sont disproportionnées par rapport aux dégâts commis du fait que les présumés coupables ne sont pas impliqués dans le constat de ces dégâts. Il existe pourtant des mécanismes de protection des droits des pasteurs. Leur violation peut donner lieu à des recours non juridictionnels et juridictionnels. Les litiges susceptibles d'avoir une qualification pénale sont soumis directement aux juridictions compétentes qui statuent également sur les intérêts civils (Art70).

Seuls les autorités et les propriétaires des champs sont admis à conduire ces opérations et fixer les amendes. L'iniquité dans la gestion des conflits conduit généralement à des dérives dont les premières victimes restent les plus fragiles. Elle est encore plus grave quand on établit la comparaison entre les frais d'indemnisation et les sommes payées par le plaignant auprès de la gendarmerie.

Pour limiter ces types d'abus, le Secrétariat permanent du Code rural a édité des affiches de sensibilisation sur l'indemnisation des dégâts champêtres dans les aménagements et sites de cultures de contre saison, dans un champ pluvial au sud la limite Nord des cultures et dans un champ situé dans un espace réservé à l'élevage.

La mal-gouvernance fragilise les structures étatiques et les expose à des dérives qui compromettent la survie des plus pauvres. L'immixtion de la politique dans un contexte démocratique mal interprété participe au délabrement des agences étatiques au niveau local, de telle sorte que ceux qui sont censés protéger la loi cherchent plutôt à se protéger eux-mêmes. Même la justice voit sa marge de manœuvre réduite. Les chefs coutumiers mettent en place une gestion sentimentale des points d'eau devenus désormais objets de commerce. La mal-gouvernance change profondément les rapports entre les différentes parties prenantes. La décentralisation des pouvoirs et la gestion des ressources naturelles sont deux processus complémentaires à l'origine du phénomène de «corruption décentralisée». La politique s'immisce trop dans le fonctionnement des institutions, si bien que les contrevenants à la loi ne semblent pas trop s'inquiéter. Ce fléau renforce la mal-gouvernance locale en déviant la décentralisation de ses objectifs nobles et explique dans une large mesure les difficultés d'accès à l'eau et aux pâturages. Les organisations pastorales censées mener le combat citoyen voit leur marge de manœuvre réduite par l'impossibilité d'ester en justice lorsqu'elle constate des abus.

Les difficultés d'accès à l'eau

5.2.4

Selon l'Ordonnance 93-014 du 2 mars 1993 portant sur le secteur de l'eau, modifiée par la Loi 98-041 du 07 décembre:

- les points d'eau sont interdits à la vente afin d'éviter toute spéculation pouvant entraîner une insécurité foncière;
- le fonçage d'un point d'eau n'est pas synonyme de l'appropriation de l'espace pastoral;
- le déclarant s'engage à faciliter tout usage de l'approvisionnement en eau dans le respect des conditions de la gestion, de l'entretien et du bon fonctionnement du point d'eau.

La création de points d'abreuvement modifie toujours profondément les systèmes d'exploitation des ressources pastorales ainsi que l'impact de cette exploitation sur les pâturages. Aujourd'hui, les habitants s'approprient l'espace autour du puits à la fois dans leur imaginaire et dans leur vécu quotidien.

L'hydraulique pastorale moderne a eu de nombreuses conséquences dont l'analyse est toujours complexe à mener, compte tenu de la diversité des contextes physiques, économiques et sociaux, mais également des sécheresses qui ont touché dans le même temps ces régions. Ces ouvrages modernes ont eu également des effets négatifs, parmi lesquels la dégradation due aux concentrations excessives d'animaux et au surpâturage qui en a découlé.

Les politiques hydrauliques ont généralement conduit à un surpâturage localisé autour des forages car elles ont perturbé le contrôle social qui s'exerce sur les conditions d'accès et la gestion des niches écologiques. Plusieurs points d'eaux pastoraux ont été mis en place pour l'abreuvement et le contrôle sanitaire des animaux. Ces points d'eau construits par l'État sont utilisables pour tous et sans restriction. Ils modifient le mode de gestion traditionnelle des ressources naturelles. La création de ces infrastructures dont l'accès est libre et non réglementé a eu des effets pervers sur les écosystèmes et la gestion du foncier pastoral. Les zones riveraines de ces points d'eaux à gros débit se sont dégradées à cause d'une trop forte surcharge animale. Les politiques hydrauliques se sont instaurées sans prendre en considération le rapport entre la quantité d'eau disponible et la capacité du couvert végétal auquel ces stratégies donnaient accès.

L'avènement de la gestion communautaire et les rivalités autour du comité de gestion de la station révèlent l'enjeu que constitue le contrôle des ressources hydrauliques. Les droits d'usage sont redistribués du fait de l'évolution économique, démographique et politique des groupes résidents et de la « marchandisation » des ressources naturelles. L'évolution de la gestion communautaire de la station de pompage est à cet égard illustrative.

La faillite économique de l'État a entraîné celle de l'Office des eaux du sous sol (OFEDS)

En 1990, la gestion des stations de pompage a été confiée aux communautés locales. Pour certaines aristocraties locales, ce fut l'occasion de réaffirmer leur droit d'usage prioritaire sur les ressources du terroir. La station est devenue une importante source de revenus avec les nouvelles dispositions qui responsabilisent les comités de gestion pour l'entretien des infrastructures. En principe, le comité de gestion communautaire est placé sous la tutelle du service de l'hydraulique qui a le pouvoir de les suspendre en cas de mauvaise gestion. Mais, ce travail n'est pas fait pour deux raisons

essentielles: d'une part, c'est au comité de gestion qu'incombe la charge des déplacements des agents de l'hydraulique, ce qu'il refuse de faire; d'autre part, même en cas de détournement, les coupables ne sont pas inquiétés à cause de leurs relations politiques. Le comité de gestion est l'objet de lutte entre différents groupes.

Lorsque certains groupes considèrent que les forages et autres infrastructures hydrauliques sont confisqués par l'État, ils les sabotent systématiquement. Avec l'installation des stations de pompage, les autochtones ont perdu le contrôle de la gestion des parcours pastoraux. Tout se passe comme si l'État avait confisqué leurs droits d'usage prioritaire que certains chefs coutumiers essaient de récupérer par tous les moyens. De manière générale, ces diverses contraintes ont affecté le mode de vie pastoral. La compétition autour des ressources naturelles se cristallise autour du foncier pastoral. Cette situation nouvelle radicalise les divergences d'intérêt au sein même des sociétés pastorales et exacerbe les oppositions entre les acteurs ruraux. Ces évolutions ont des conséquences néfastes aussi bien sur les systèmes d'élevage que sur les ménages pastoraux.

Parfois la difficulté d'accès à l'eau se traduit par la transformation systématique des puits pastoraux en puits villageois avec l'installation des éleveurs sédentaires tout autour. Cette action des sédentaires bloque évidemment l'arrivée des pasteurs dans la zone. L'accès au puits étant impossible, les éleveurs se voient obligés de se rabattre sur des puits payants contrôlés par quelques individus gravitant autour du chef de village qui perçoivent des droits d'accès. Les mares encerclées par les champs ou des jardins sont pratiquement inaccessibles aux éleveurs qui n'ont d'autres choix que d'acheter l'eau.

De l'usage prioritaire, on arrive à une appropriation privative de l'eau. En effet, les puits cimentés forés par l'État ou par des projets de développement sont dans de nombreux cas automatiquement appropriés par les communautés vivant sur les lieux. Pourtant, l'Ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du code rural stipule à l'article 53: «*Les points d'eau sont la propriété des individus, de leur groupement ou des communautés disposant du droit d'usage prioritaire. Le propriétaire doit prendre en compte les droits des tiers dans la limite de la capacité de son installation et des règles qui auront pu lui être imposées comme conditions à l'autorisation. Le propriétaire est tenu d'entretenir le point d'eau et de protéger la ressource hydraulique sous le contrôle de l'administration*».

Ces puits sont octroyés aux populations auxquelles a été confiée sa tutelle. Autrement dit, bien avant la réalisation de ces ouvrages, on demande aux bénéficiaires de contribuer financièrement ou sous forme de main d'œuvre. Ainsi, selon l'Article 52 «*Lorsque des travaux sont entrepris et réalisés à la suite d'une initiative extérieure ou avec une assistance étrangère, la participation des populations est impérative. Elles doivent être consultées lors de la prise de décision et associées à la réalisation des travaux*». Cette participation confère de facto, selon la logique des populations, un droit de propriété sur les puits.

Cette loi ne semble pas toujours être respectée par les pasteurs résidents qui imposent des restrictions d'accès au puits. Or il est unanimement reconnu que les pâturages sans point d'eau ne sont pas d'un grand intérêt pour les pasteurs.

Aujourd'hui, avec le processus de territorialisation en cours et l'emprise sur les points d'eau, la notion du droit d'usage prioritaire semble évoluer vers un «*droit absolu*» des résidents permanents sur les ressources pastorales. De même, la notion de «*terroir d'attache*» semble vidée de son sens et ne reflète plus la réalité. On assiste beaucoup plus à la manifestation d'une autorité territoriale sur l'espace plutôt qu'une volonté de restreindre l'accès. En définitive, cette nouvelle dynamique qui caractérise l'espace pastoral n'est que la résultante du processus de territorialisation en cours où chaque communauté cherche à prouver son ancrage territorial à travers l'accaparement exclusif des points d'eau.

5.2.5 Les difficultés d'accès aux pâturages

L'une des difficultés majeures tient surtout au ramassage de la paille qui a vite évolué vers une exploitation des ressources fourragères. Cette activité constitue une importante source de revenu pour certaines catégories de personnes. Parmi ces catégories, on distingue:

- Les migrants saisonniers qui viennent du sud: certains d'entre eux sont soutenus par des fonctionnaires ou des commerçants qui leur donnent de l'argent pour se procurer les ânes.
- Les agro-éleveurs et éleveurs sédentarisés qui associent l'élevage aux cultures pluviales: avec la succession des années de crise dans la zone, ces agro-éleveurs ont adopté une stratégie basée sur le stockage des résidus des cultures et de la paille pour une utilisation personnelle ou pour les revendre à d'autres éleveurs pendant la période de soudure.
- Les femmes veuves, divorcées ou celles dont les époux sont partis en exode: elles s'adonnent au ramassage de la paille et du bois pour

subvenir aux charges de leurs familles.

- Les enfants qui exercent l'activité pendant la saison des pluies où ils ramassent l'herbe en marge des travaux champêtres pour la revendre aux éleveurs citadins.
- Les éleveurs ayant constaté le pillage des ressources fourragères par les autres acteurs ont commencé à faire des stocks stratégiques de paille qu'ils ramassent eux-mêmes.

Les dépenses liées à l'achat de la paille ont tendance à croître et à se généraliser dans tous les systèmes pastoraux, mais elles sont variables selon les systèmes et les contextes. La quantité et surtout la qualité des ressources en eau et en pâturages diffèrent beaucoup selon les saisons. Pendant l'unique et courte saison des pluies, les pâturages poussent et offrent aux animaux des rations alimentaires riches et équilibrées.

Par contre, pendant les huit mois suivants de saison sèche, l'herbe verte se transforme en paille dont la valeur alimentaire est moins élevée. Dès l'arrêt des pluies, le pâturage disponible constitue donc un stock alimentaire fixe qui ne cessera de décroître jusqu'au retour des pluies suivantes. Les dépenses liées à la paille de brousse dépendent de la mobilité au sein des systèmes.

Les systèmes les plus mobiles achètent moins de fourrages et de paille car ils adaptent leurs déplacements en fonction de la disponibilité des pâturages. Les systèmes les plus extensifs dépensent moins pour la paille que les systèmes intensifs. Toutefois ces systèmes mobiles sont très vulnérables en cas de déficits fourragers généralisés. Les éleveurs de ces systèmes sont confrontés au problème d'accessibilité des points de vente des aliments pour le bétail et de la paille pendant la période de soudure. Les pratiques d'alimentation et de complémentation diffèrent selon les systèmes et les contextes.

Pour la même espèce bovine, certains éleveurs préféreront donner des tiges et d'autres la paille de brousse. Ces choix pourraient s'expliquer par le fait que ceux qui préfèrent les tiges sont des agro-éleveurs ou des citadins qui ont habitué leurs animaux à la consommation des résidus des cultures alors que les autres sont issus des systèmes plus extensifs qui n'ont pas encore intégré les résidus des cultures dans le régime alimentaire de leur bétail. Ces derniers soulignent la toxicité des tiges pour leurs animaux. Par ailleurs, la digestion des tiges nécessite beaucoup d'eau, pas toujours disponible à cause de leurs longs déplacements.

L'augmentation des dépenses liées à la paille s'explique par le fait que les éleveurs ne pouvant plus se déplacer se trouvent contraints d'acheter des aliments supplémentaires pour le bétail.

La préférence pour les bovins accentue aussi la pression sur le pâturage herbacé plus particulièrement aux alentours des agglomérations.

L'ancien système de transhumance était stable, basé sur la précision des itinéraires de transhumance avec des espaces pastoraux suffisants et lié à des groupes sociologiques précis.

Il a été remplacé par un système caractérisé par des relations de plus en plus conflictuelles entre agriculteurs et éleveurs et une anthropisation accrue du milieu. Le ramassage systématique de la paille renvoie à cette logique et semblerait moins liée aux changements écologiques et sociaux.

L'achat de la paille à des fins pastorales était un phénomène rare. La pratique s'observait surtout dans les ménages adeptes de l'embouche ou pour des animaux incapables d'aller au pâturage pour des raisons diverses liées aux maladies, ou pour des très jeunes animaux qui ne supportent pas de long trajets. Mais depuis 1990, le ramassage de la paille a vite évolué vers une exploitation des ressources fourragères qui constitue désormais une importante source de revenu pour certaines parties prenantes. Cette pratique contribue fortement à la raréfaction du pâturage pour le cheptel local. Le ramassage de la paille a des effets négatifs sur les ressources pastorales, car il entraîne des exportations de la matière organique avec comme conséquence la diminution voire la disparition du tapis herbacé. Les exportations de la matière organique exposent aussi le sol aux diverses formes d'érosion.



Les acquis de la loi pastorale

6. Les acquis de la loi pastorale

Malgré de nombreux obstacles, la loi pastorale comporte des acquis indéniables tant sur le plan juridique que sur le plan opérationnel, même si par ailleurs les efforts consentis restent en deçà de la mesure des enjeux. De l'avis de plusieurs personnes, la loi pastorale est en elle-même un acquis important puisqu'elle a permis de combler un vide juridique, malgré les difficultés actuelles dans son application effective. En effet, les dispositions ne sont pas immédiatement applicables et renvoient à des situations jugées incertaines car assujetties à l'adoption d'autres lois. La loi pastorale a permis d'avoir un aperçu sur les ressources disponibles.

La loi pastorale a eu pour principal impact de sensibiliser les éleveurs pastoraux qui ont pris conscience que leur mode de vie basé sur la mobilité permanente ne leur donne pas la possibilité de se constituer une force au moment des élections. Ils s'organisent de plus en plus et militent dans diverses associations pour peser sur les décisions en occupant parfois des postes stratégiques de responsabilité au niveau des institutions de l'État.

Sur le plan juridique

Il faut noter la promulgation des décrets suivants en application de la loi pastorale suite à l'enrichissement et la validation des avant-projets au cours de différents ateliers:

- Décret n° 2013-003/PRN/MEL du 23 janvier 2013 déterminant les modalités de fonctionnement des commissions paritaires chargées de la conciliation dans le règlement des conflits entre agriculteurs et éleveurs.
- Décret n° 2013/PRN/MAG/EL du 23 janvier 2013 déterminant les modalités pratiques de l'inventaire national des espaces pastoraux et des ressources pastorales.
- Décret n° 2016-306/PRN/MAG/EL du 29 juin 2016 déterminant les normes applicables aux pistes de transhumance et aux couloirs de passage.
- Décret n° 2016-510/PRN/MAG/EL/ME/DD du 16 septembre 2016 fixant les conditions de ramassage, de stockage et de commercialisation de la paille sur toute l'étendue du territoire national. En pratique, cette loi n'a pas encore été appliquée car la vente de la paille devient une activité lucrative. La difficulté vient du fait que les paysans qui ramassent la paille sont dans une logique de survie.
- Le projet de décret portant sur la création, attribution, composition, et fonctionnement du CNT est semble-il dans les rouages de l'administration, en attendant son adoption prochaine.

Le projet de Décret fixant les conditions dans lesquelles les autorisations de mise en valeur des ressources naturelles pastorales doivent être enregistrées dans le Dossier rural conformément à l'Article 56 de l'Ordonnance n° 2010 du 29 mai 2010 n'a pas connu un sort meilleur.

D'autres acquis sont à souligner comme:

- l'appropriation par les conseils régionaux de la maîtrise d'ouvrage des infrastructures pastorales;
- la vulgarisation des textes (loi pastorale) avec la société civile pastorale, à travers des fora, réunions et ateliers;
- l'élaboration des outils de sécurisation des ressources partagées pastorales par le code rural à travers des affiches;
- l'obtention des accords sociaux sur la gestion des ressources partagées pastorales avec les acteurs institutionnels et la société civile pastorale;
- le financement des activités de sécurisation du foncier pastoral et des ressources pastorales, ainsi que les investissements dans le secteur du pastoralisme.

Au plan opérationnel

Un des principaux acquis concerne l'élaboration d'un guide publié en 2012 sur le financement des partenaires techniques et financiers (Coopération technique belge [CTB], Coopération technique allemande [GIZ], Zivile Friedensdienst [ZFD]), intitulé «Un guide de conseils pratiques aux éleveurs mobiles et à ceux qui défendent leurs intérêts». En effet, malgré l'adoption de la loi pastorale et de nombreux efforts, force est de constater que les lois sont peu appliquées aujourd'hui. Une des principales raisons tient à la méconnaissance des lois par les acteurs ruraux, mais aussi par ceux qui sont censés l'appliquer ou la faire appliquer.

Ainsi face aux problématiques en lien avec l'élevage mobile, une multitude de solutions très diverses

est adoptée par les acteurs, avec plus ou moins de réussite, conduisant malheureusement dans certains cas à des conflits. Depuis quelques années, des associations d'éleveurs fournissent aux pasteurs les informations officielles pertinentes afin de les aider à faire face aux problématiques qu'ils rencontrent. De nombreux cas ont montré l'efficacité de cette approche. Il s'agit donc désormais d'intégrer dans les pratiques rurales la connaissance des textes de loi afin d'aider les éleveurs pastoraux à (i) garantir leur mobilité et gérer paisiblement leurs troupeaux; (ii) gérer l'accès aux ressources partagées; (iii) connaître leur droits et devoirs; (iv) défendre leurs droits sans violence et; (v) éviter les abus de toutes sortes. L'objectif de ce guide est d'aider les éleveurs pastoraux à mieux comprendre le cadre législatif et réglementaire du secteur pastoral pour connaître leurs devoirs et mieux faire valoir leurs droits. Il fallait satisfaire essentiellement les besoins de l'éleveur pastoral et les conseils lui sont donc directement adressés. Le guide donne des directives pratiques sur la conduite à tenir par l'éleveur face à une situation particulière pour que tous les différents soient réglés de façon pacifique par le dialogue, en se basant sur les lois et règlements de la République. Ce guide a été enrichi au cours de plusieurs réunions et d'ateliers, ce qui lui a permis d'être progressivement adapté et amélioré.

Dans ce guide les problématiques pastorales ont été classées en quatre principales catégories sous forme de fiches:

- l'accès aux ressources fourragères;
- l'accès aux ressources en eau;
- les contraintes liées à la mobilité pastorale;
- la particularité de la mobilité de l'élevage transfrontalier.

Ce guide présente les textes de loi en vigueur et apporte des conseils et solutions pratiques à l'éleveur.

Des modules de formation en droit foncier pastoral en République du Niger ont été élaborés à l'intention des juges. Il fait suite au constat du faible niveau de maîtrise des règles juridiques relatives au foncier pastoral chez la plupart des acteurs intervenant dans le domaine, y compris les responsables administratifs et les professionnels de la justice. Les pasteurs eux mêmes s'y réfèrent très peu en cas de litiges fonciers. Ces règles sont pourtant essentiellement tirées de leurs us et coutumes et destinées à les protéger, que ce soit pour obtenir réparation devant les juridictions lorsque leurs droits ont été méconnus, ou pour sécuriser ceux-ci à travers l'enregistrement du droit d'usage pastoral prioritaire. Afin de remédier à toutes ces difficultés, les associations de défense des droits des pasteurs, en collaboration avec leurs partenaires techniques et financiers et en concertation avec les institutions de formation, ont initié un processus d'élaboration de deux outils: le premier intitulé «Module de formation en droit du foncier pastoral» et le second «Guide à l'intention des pasteurs en cas de litiges fonciers pastoraux».

Le module de formation vise à mettre à la disposition des différents acteurs concernés par la gestion du foncier pastoral un instrument leur permettant de mieux appréhender la problématique du pastoralisme et de proposer des solutions pertinentes aux litiges y afférents. Le guide s'adresse aux techniciens du droit, théoriciens, chefs traditionnels, auditeurs de justice, étudiants en droit, magistrats, avocats, responsables et agents de l'administration en charge des questions pastorales, responsables des collectivités territoriales et associations d'éleveurs. Le guide est précédé par une étude diagnostique sur la problématique de la vulgarisation et de l'effectivité du droit foncier pastoral en République du Niger. Elle a permis de déterminer les thèmes les plus pertinents à traiter dans le module et le guide.

Un acquis important relève de l'hydraulique pastorale. En effet, en 2014, le Ministère de l'hydraulique et de l'assainissement (MHA) a adopté le Décret 445-077 dans lequel il a défini sa nouvelle stratégie pastorale avec pour principal objectif l'amélioration quantitative et qualitative de l'accès à l'eau pour le cheptel. Il s'est ainsi engagé dans une large consultation nationale pour élaborer une politique nationale renouvelée d'hydraulique pastorale.

Sept axes majeurs constituent la toile de fonds de cette stratégie déclinés sous la forme d'objectifs spécifiques:

- Mettre à jour périodiquement et valoriser l'inventaire des ressources hydriques en milieu pastoral: les différents services joignent à leurs rapports le listing des ouvrages réalisés chaque année pour permettre une meilleure actualisation de la base de données du Ministère.
- Affirmer une politique de mobilisation et de gestion intégrée des eaux de surface: tous les projets

sous tutelle du MHA ont mis en œuvre le volet «mobilisation des eaux de surface» au profit du cheptel à travers la réalisation des seuils d'épandage, des mini-barrages et de l'aménagement des mares dans le cadre du Plan d'action national de gestion intégrée des ressources en eau (PAN-GIRE).

- Adapter la démarche d'implantation des points d'eau de l'hydraulique pastorale: l'implantation des points d'eau se fait désormais dans un processus inclusif et en conformité avec la loi pastorale qui implique la participation de tous les acteurs en l'occurrence les services techniques déconcentrés, l'administration et les chefs coutumiers, les populations bénéficiaires.
- Optimiser la gestion des points d'eau d'hydraulique pastorale: d'importants ouvrages pastoraux seront réalisés pour prélever des eaux souterraines, c'est-à-dire les puits et les stations de pompage. Un dispositif de gestion inclusive est mis en place par le biais d'un comité qui assure une gestion déléguée pour les stations de pompage. Les collectivités sont considérées comme maître d'ouvrage des points d'eau. Des préalables sont établis pour l'implantation des points d'eau à travers une intermédiation sociale. L'accord social préconisé se traduit par la matérialisation de l'acceptation des bénéficiaires sur le lieu d'implantation de l'ouvrage, le type d'ouvrage et le mode de gestion.
- Préserver la qualité de l'eau pour garantir une meilleure santé humaine et animale en milieu pastoral: tous les ouvrages de mobilisation de l'eau sont soumis à une analyse physico-chimique et bactériologique avant que les populations soient autorisées à l'utiliser.
- Promouvoir le sous-secteur de l'hydraulique pastorale: cet objectif s'inscrit dans le cadre des activités du Programme Secteur eau, hygiène et assainissement financé par le Programme régional d'appui au pastoralisme au Sahel (PRAPS), le Projet de promotion et valorisation des eaux (PROMOVAR), la Coopération suisse, le Programme d'appui au secteur de l'élevage de la coopération belge (PASEL) et le Ministère de l'hydraulique.
- Régionaliser la stratégie nationale en milieu pastoral: il faut identifier les unités de bassin et les types d'ouvrage à réaliser, les types de conflits rencontrés et la disponibilité des pâturages. La stratégie consiste à sensibiliser les utilisateurs. Les communes font l'état des lieux des ouvrages. Cependant, l'utilisation des ouvrages initialement destinés à l'élevage change rapidement en raison de l'installation croissante des populations à leur périphérie. Les conseils régionaux sont considérés comme maître d'ouvrage. Les communes font les états de lieu pour récupérer les ouvrages publics confiés ensuite dans le cadre d'une gestion déléguée.

En application de l'Ordonnance 2010, le SPCR a également édité une brochure sur la libération des champs. En effet, en zone agricole en République du Niger, il existe un mécanisme de fermeture et de libération des champs qui favorise l'intégration de l'agriculture et de l'élevage. Ainsi, pendant l'hivernage, les champs sont fermés aux animaux. Le bétail doit donc se replier dans les enclaves pastorales ou en zone pastorale. Après la récolte, les champs sont libérés et les animaux peuvent descendre en zone agricole et profiter des résidus de récolte et de la vaine pâture.

Des difficultés se posent quant à la mise en œuvre de ce mécanisme, et notamment au moment de la libération des champs. Ces problèmes se situent tant au niveau du respect des dates de libération et de fermeture de champs, que des procédures, des mécanismes de détermination de ces dates et du mode de publication. Or ces difficultés de mise en œuvre sont bien souvent la source de dégâts champêtres et donc de conflits entre les agriculteurs et les éleveurs. C'est pourquoi l'Ordonnance n° 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme prévoit l'institutionnalisation de ce dispositif. Selon les dispositions de cette ordonnance, les dates de fermeture et de libération des champs sont déterminées par arrêté du Représentant du Gouverneur dans la région concernée, sur rapport du SPCR après avis des Commissions foncières départementales et communales et des organisations des pasteurs et des agriculteurs. La brochure décrit les principales étapes pour fixer la date de libération des champs, ainsi que les rôles et responsabilités des différents acteurs.

Un effort important a été réalisé par le SPCR/CR pour donner aux membres des Commissions foncières de base ou des Commissions foncières communales des Cofob ou des Cofocom les principaux éléments pour leur permettre de mener à bien leur mission. Il s'agissait de:

- sensibiliser les membres des Cofob ou des Cofocom sur les enjeux de la gestion du foncier en République du Niger;
- informer les membres des Cofob ou des Cofocom sur l'évolution des politiques foncières en République du Niger;

- informer les membres des Cofob ou des Cofocom sur le dispositif juridique existant en République du Niger pour gérer le foncier.

Ces formations ont essentiellement porté sur les enjeux fonciers concernant le territoire de la Commission foncière. Des formations ont permis d'expliquer la composition, les missions et le fonctionnement des commissions foncières de base. D'autres sessions destinées aux Cofob en zone agricole ont porté sur la sécurisation foncière des ressources individuelles. Enfin, des formations ont été organisées dans les villages ou tribus sur la gestion et la sécurisation des ressources partagées. Le Programme PRAPS a financé de nombreuses missions de vulgarisation des textes par les comités régionaux de gestion de la transhumance, conformément aux exigences des accords de la CEDEAO. Le dispositif mis en place a permis de limiter considérablement les conflits fonciers en zone pastorale.

La loi pastorale a aussi favorisé l'adoption de nouveaux textes dans plusieurs secteurs (l'eau, les forêts, l'environnement, la chasse, la pêche, l'élevage, l'aménagement du territoire, la justice), avec plus ou moins de références aux principes et règles qu'elle pose. Cette référence à l'Ordonnance se fait généralement à travers des documents de stratégies d'intervention élaborés par les institutions étatiques. On peut citer le Programme national de développement pastoral de la République du Niger et la nouvelle stratégie d'hydraulique pastorale du MHA qui a pour principal objectif l'amélioration quantitative et qualitative de l'accès à l'eau pour le cheptel. L'Article 17 de ce texte de loi précise que *«la gestion de tout puits public à usage pastoral est du ressort de la commune en tant que maître d'ouvrage. La commune pourra faire appel aux services d'un comité de gestion ou à toute forme de structure de gestion intégrant tous les usagers de l'eau dans le cadre d'une convention de gérance conclue entre la personne publique propriétaire et l'exploitant agissant en qualité de maître d'œuvre»*.

En outre, l'Ordonnance relative au pastoralisme souligne l'importance de l'inventaire des ressources pastorales et son inscription au dossier rural. Cette inscription apparaît désormais comme une injection immédiate dévolue aux secrétariats permanents du Code rural et aux commissions foncières (Art 10). L'Ordonnance encadre et précise le régime juridique applicable aux points d'eau quels que soient leurs promoteurs en zone pastorale, y compris dans le cadre des concessions de chasse consacrées par la Loi n° 98-07 du 29 avril 1998, fixant le Régime de la chasse et de la protection de la faune.

Le Code de l'eau est d'un intérêt majeur pour l'hydraulique pastorale. Sur ce plan, les Articles 75 à 80 doivent être rapprochés des Articles 17 à 25 de l'Ordonnance relative au pastoralisme.

L'Ordonnance n° 2010-54 du 17 septembre modifiée par l'Ordonnance n° 2010-76 du 9 décembre 2010 souligne trois principaux aspects du Code général des collectivités territoriales de la République du Niger:

- Il encadre et précise les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités, leurs compétences et leurs ressources.
- Il fixe le cadre juridique de la gestion des collectivités territoriales dans la perspective de la bonne gouvernance démocratique et la promotion du développement régional et local.
- Il encadre plus clairement la fonction et la mission dévolues aux collectivités dans l'exercice de leurs compétences générales de conception, de programmation ou de mise en œuvre des actions de développement. Il précise également leurs fonctions en tant que contributrices aux actions portées par l'État, les établissements publics ou les particuliers, notamment dans le domaine de l'environnement et la gestion des ressources naturelles, l'élevage, l'agriculture et l'hydraulique.



Leçons apprises pour une bonne mise en œuvre de la politique foncière

7.1 Leçons apprises

Les leçons retenues sont:

- la nécessité de prendre, dans les meilleurs délais, les décrets d'application tels que contenus dans l'Ordonnance 2010-029 (sur 12 textes d'application prévus, seuls quatre ont fait l'objet de décrets);
- la nécessité de renforcer la collaboration inter-institutionnelle;
- la nécessité d'avoir des moyens financiers importants et réguliers de la part de l'État;
- la nécessité de renforcer les accords sociaux par une sensibilisation permanente;
- la nécessité d'intégrer les outils de sécurisation foncière dans un cadre plus global de l'aménagement du territoire.

7.2 Conclusion et perspectives

Au cours de ces trois dernières décennies, le pastoralisme s'est illustré par son extrême vulnérabilité non seulement à cause des contraintes climatiques de plus en plus sévères mais également en raison des enjeux des différentes parties prenantes concernées. La zone pastorale est au centre d'une dynamique de territorialisation qui débouche sur une compétition chaque année un peu plus forte avec comme conséquence la multiplication des conflits fonciers entre autochtones et transhumants, entre pasteurs mobiles et anciens éleveurs sédentarisés.

La difficulté à régler les problèmes tient dans une large mesure à la cristallisation des rapports sociaux autour des communautés d'usage. Cette dualité n'est pas propice à l'instauration d'un dialogue franc, notamment dans le règlement des conflits. Par ailleurs, on assiste de plus en plus à l'affirmation du pouvoir de l'argent, si bien que des autorisations de fonçage de puits (plus connus sous l'appellation de puits boutique) sont parfois même accordées à des gens absents des terroirs. Les puits sont devenus des objets de spéculation et d'enrichissement. Dans ce jeu d'acteurs, les élites locales exercent une influence de plus en plus marquée. On accorde le droit d'usage prioritaire à ceux qui font du commerce.

La plupart des éleveurs ignorent les textes en vigueur, malgré le travail de vulgarisation mené par les associations d'éleveurs. Celles-ci se sont, ces dernières années, largement renforcées et ont pris ancrage au-delà du territoire national. Par ailleurs, on assiste de plus en plus à l'affirmation du pouvoir de l'argent, que ce soit vis-à-vis de la terre ou des points d'eau.

L'État et ses institutions devraient jouer un rôle régulateur. Malgré l'existence des lois, le Gouvernement peine à les faire respecter, et ne freine pas l'extension des cultures dans la zone pastorale. La gouvernance au niveau local pose réellement problème, tant dans le comportement des structures étatiques que dans celui de la chefferie traditionnelle. La décentralisation des pouvoirs semble avoir renforcé ce phénomène plutôt que de l'enrayer.

L'examen de la situation actuelle montre que de nombreuses tendances se dessinent. Toutes les dynamiques convergent vers l'avancée du front agricole car de nombreux éleveurs cherchent à avoir une assise territoriale. La situation évolue d'autant plus rapidement que l'État affiche son incapacité à arrêter l'extension des cultures. L'avancée du front agricole exacerbe la compétition et débouche sur la multiplication des conflits car les systèmes consacrent la pratique de l'élevage mixte avec ancrage foncier. Les mêmes exigences en matière de conduite du bétail poussent par conséquent les éleveurs à être de plus en plus concurrents. La multiplication des conflits et la difficulté à régler les problèmes tiennent dans une large mesure à la cristallisation des rapports sociaux autour des communautés.

Les changements climatiques bouleversent également les écosystèmes des espaces pastoraux. Ce contexte est aggravé par le comportement irrationnel des différents acteurs ruraux. Par ailleurs, l'insécurité grandissante dans plusieurs pays de la région ouest africaine provoque une concentration des troupeaux, confinés dans des espaces pastoraux de plus en plus réduits et de moins en moins fonctionnels. Cette tendance pose la question du devenir des petits éleveurs exclus du système. Les dynamiques actuelles ne vont pas nécessairement dans le sens d'une amélioration des conditions de l'élevage mobile. En dépit de l'existence des textes en vigueur, la multiplication des puits pastoraux montre qu'on

s'engage dans un processus de territorialisation qui ne fera que s'élargir si les tendances actuelles se maintiennent. De plus, la plupart des acteurs ruraux cherchent à obtenir une légitimité à travers une assise territoriale, préjudiciable à la mobilité du bétail et donc à la survie de l'élevage pastoral dans sa forme actuelle. La mal-gouvernance débouche sur une monétarisation croissante des ressources fourragères et hydriques.

Dans ce climat, il nous semble intéressant de travailler à la valorisation, au maintien ou encore au renforcement de l'élevage dans sa forme mobile. Ce travail n'est pas évident et demande très certainement de revoir parfois ses modes d'intervention et les conditionnalités que ce choix impose. La valorisation et la protection de la mobilité semblent être un véritable enjeu dans la viabilité de l'ensemble des systèmes pastoraux et l'équilibre socio-économique de la zone pastorale.

Il devient essentiel de travailler aux côtés des associations et de les renforcer dans leur rôle de veille citoyenne, notamment pour la diffusion et la connaissance des textes de lois, des droits et des devoirs de chacun. Le dialogue entre les différentes parties concernées est très certainement une voie à privilégier en renforçant ainsi le partage des enjeux de chacun et la recherche de consensus collectifs.

Le défi à relever doit être centré sur le renforcement de la bonne gouvernance locale afin d'engager un véritable processus de sécurisation du pastoralisme. Il faut discipliner les comportements en lien avec l'accès et l'utilisation des ressources conformément aux textes en vigueur et non en suivant la loi du plus fort. Il faut faire en sorte que la décentralisation des pouvoirs puisse jouer pleinement son rôle et enrayer les multiples dérives.

C'est pourquoi la régulation de l'usage des terres et des ressources ne peut aujourd'hui se faire sans un consensus national, d'où l'intérêt de fixer la vocation des terres à travers un schéma d'aménagement foncier.

La crise actuelle du pastoralisme montre les limites des stratégies des différentes parties prenantes. Les ménages pastoraux vulnérables souffrent énormément des conséquences perverses de la mal-gouvernance impulsée et amplifiée par les acteurs locaux. La dynamique d'accaparement des terres et les pressions démographiques sont entrain d'éprouver le potentiel de production pastorale et la gestion durable des ressources naturelles. Dès lors, la sécurisation des systèmes pastoraux et la reconnaissance des droits coutumiers deviennent un enjeu majeur pour renforcer le pastoralisme. Dans cette lancée, le rôle des organisations pastorales nous semble déterminant.

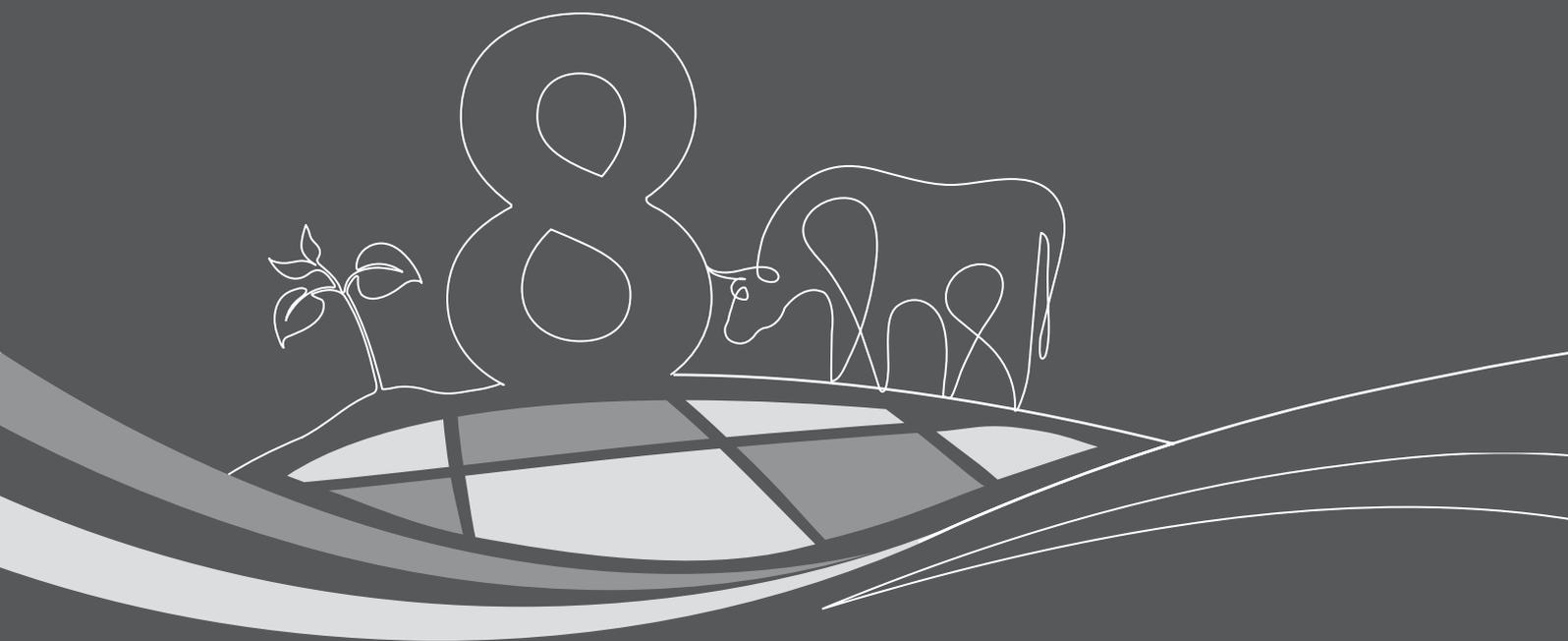
Les organisations pastorales suscitent un intérêt évident car elles contribuent à la définition des politiques agricoles et deviennent de ce fait un instrument incontournable de réussite des actions de développement. Par leur canal, il est possible d'amener les acteurs locaux à faire émerger des accords sociaux négociés et des innovations institutionnelles stables à condition qu'elles soient mieux écoutées, mieux soutenues, mieux responsabilisées au-delà de leur rôle habituel de plaidoyer.

Les organisations pastorales, les leaders pastoraux et les autorités administratives, les collectivités locales et les autorités coutumières ainsi que les projets d'appui au secteur de l'élevage peuvent élaborer des compromis. Il conviendrait d'insister sur une meilleure reconnaissance des institutions et organisations pastorales pour gérer les ressources naturelles et contribuer davantage au développement des milieux pastoraux.

Par ailleurs, la politique publique pastorale doit être flexible et permettre une adaptation au contexte évolutif du milieu et des systèmes pastoraux. Il faut harmoniser les multiples lois sectorielles et les adapter à l'évolution des réformes administratives et politiques agricoles. Dans cette démarche, le rôle de l'État est primordial dans la régulation des pratiques et politiques publiques pastorales pour réussir les «processus d'apprentissage et de façonnage des règles».

L'importance de ces institutions pastorales milite aujourd'hui en faveur d'une autre vision de la politique pastorale. Les organisations pastorales et les institutions de gestion coutumières correctement sensibilisées doivent collaborer avec l'aide de l'État qui est quant à lui chargé de réguler et d'obtenir un consensus. En effet, l'État doit interagir avec les acteurs locaux afin de réguler les pratiques op-

portunistes et légitimer les décisions prises à l'échelle locale. Le droit à la mobilité et sa préservation dans les différentes réglementations foncières doit être maintenu, mais dans un cadre plus global de l'aménagement du territoire. Repenser les modes de gouvernance et sécuriser les moyens d'existence des pasteurs, tels sont les enjeux majeurs auxquels doivent s'attaquer les politiques de régulation et d'administration foncière pastorale.



Annexe

8.1 Annexe 1

Guide d'entretien sur les acquis de l'Ordonnance sur le pastoralisme

I Les principaux apports des politiques publiques et législations en matière de sécurisation du foncier pastoral et du pastoralisme

Les acquis obtenus dans le cadre de l'application de la loi pastorale.

Les acquis en matière réglementaire:

- la mobilité;
- les règles de gestion et de règlement des conflits ruraux;
- les règles de gestion des espaces du foncier pastoral;
- la transhumance.

Les acquis sur le plan institutionnel: les institutions nées dans l'application de la loi pastorale.

Les acquis sur le plan juridique/législatif:

- droits de pâture des pasteurs;
- circulation et droits de pâture des pasteurs dans les concessions de chasse;
- circulation et droits de pâture des pasteurs dans les forêts classées;
- circulation et droits de pâture des pasteurs dans les zones de culture;
- circulation et droits de pâture des pasteurs dans les agglomérations urbaines;
- droit d'usage pastoral prioritaire sur les ressources naturelles situées sur terroir d'attache;
- modes d'accès et droits sur les ressources foncières pastorales;
- statut du berger ou gardien de bétail;
- l'exercice des droits pastoraux.

Les acquis sur le plan opératoire:

- **en matière de gestion des ressources naturelles:**
 - inventaire des ressources pastorales par le secrétariat permanent national du Code rural;
 - inventaire des espaces classés destinés à des réserves stratégiques de pâturage ou de développement pastoral.
- **en matière de gouvernance des ressources pastorales:**
 - plan de gestion environnemental et social approuvés par les autorités compétentes;
 - circulation et mise en fourrière des animaux errants, égarés, perdus ou saisis;
 - feux de brousse;
 - représentativité des pasteurs dans les instances qui ont compétence dans le domaine de la gestion des ressources naturelles;
 - appropriation exclusive de l'espace pastoral relevant du domaine public de l'État ou des collectivités territoriales;
 - implication des populations et leurs organisations dans l'identification, la délimitation et la matérialisation des espaces pastoraux;
 - normes de maillage à observer dans l'implantation des points d'eau;
 - inventaire des ressources hydrauliques;
 - consultation et association des populations locales lors de la prise de décision quant à la conception de l'ouvrage et à la réalisation des travaux et à la gestion du point d'eau;
 - implication des populations et notamment les communautés titulaires du droit d'usage prioritaire dans le choix du site ainsi que des modalités de réhabilitation et de gestion des stations de pompage;
 - ramassage de la paille;
 - gestion et de règlement des conflits ruraux.

- **en matière de sécurité foncière:**
 - limite Nord des cultures;
 - concession rurale;
 - aménagements déjà réalisés par les personnes publiques ou privées;
 - appropriation exclusive de l'espace pastoral;
 - gestion des parcours pastoraux;
 - modalités de gestion des terres oasiennes;
 - accès aux bourgoutières.

- **en matière de gestion des ressources hydriques:**
 - accès des pasteurs et de leurs troupeaux aux ressources hydriques;
 - gestion de tout puits public à usage pastoral;
 - puits forés par les privés ou les communautés en zone pastorale;
 - puits publics en zone pastorale;
 - stations de pompage en zone pastorale;
 - accès aux eaux de surface;
 - gérance libre, affermage et concession des eaux relevant du domaine public de l'État.

II Les insuffisances et les difficultés rencontrées dans l'application des différents textes relatifs au pastoralisme en général et la loi pastorale en particulier

Avancées et limites de la législation pastorale:

- Les principales leçons à tirer de la mise en œuvre des politiques publiques et de l'application des législations pastorales.
- Les réajustements à faire pour que les législations pastorales contribuent, de façon plus efficace, à la sécurisation du foncier pastoral et du pastoralisme.
- Les suggestions pour une meilleure prise en compte du pastoralisme dans l'élaboration de la politique foncière.

Pour certaines structures il conviendrait d'insister sur certains aspects spécifiques.

Ministère de l'hydraulique et l'environnement:

- plan de gestion environnemental et social approuvés par les autorités compétentes;
- circulation et mise en fourrière des animaux errants, égarés, perdus ou saisis;
- feux de brousse;
- accès aux pâturages dans le domaine forestier non classé;
- accès des pasteurs et de leurs troupeaux aux ressources hydriques;
- gestion de tout puits public à usage pastoral;
- puits forés par les privés ou les communautés en zone pastorale;
- puits publics en zone pastorale;
- stations de pompage en zone pastorale;
- accès aux eaux de surface;
- gérance libre, affermage et concession des eaux relevant du domaine public de l'État;
- ramassage et commercialisation de la paille.

Guide d'entretien spécifique du Ministère des mines et de l'énergie:

- mobilité des pasteurs et les exploitations minières et pétrolières;
- indemnisation des pasteurs fixée par consensus entre le titulaire du droit minier et pétrolier et les pasteurs.

Guide d'entretien spécifique du Ministère chargé des domaines:

- prise en compte des chemins, des pistes de transhumance et des couloirs de passage traversant ou contournant les agglomérations urbaines dans les documents prévisionnels d'urbanisme.

Secrétariat permanent national du code rural:

- l'inventaire des ressources pastorales censées être réalisé par le secrétariat permanent national du code rural et leur inscription au dossier rural;
- l'inventaire des espaces classés destinés à des réserves stratégiques de pâturage ou de développement pastoral;
- le droit d'usage pastoral prioritaire par arrêté du président de la commission foncière départementale du ressort, à la suite d'une procédure conduite par la commission foncière départementale;
- la transcription et l'authentification du droit d'usage prioritaire par les commissions foncières;
- le classement des puits à usage pastoral par arrêté du Préfet sur proposition de la commission foncière départementale;
- le contrôle de la commission foncière sur la protection des ressources en eau et la fixation des conditions d'accès aux stations dans le respect des us et coutumes;
- l'identification, délimitation, la matérialisation et inscription au dossier rural des couloirs de passage dans les zones de culture;
- les dégâts champêtres sur les cultures.

Ministre chargé de l'agriculture et de l'élevage:

- les réserves stratégiques de pâturage ou de développement pastoral.

Ministère de la justice:

- Les autorisations d'octroi de concession à des fins d'élevage en zone pastorale, qu'elles émanent des autorités administratives ou des chefs traditionnels sont déférées spécialement devant le Tribunal de grande instance pour excès de pouvoir, en attendant l'installation des juridictions administratives.
- Le principe de réparation en matière de responsabilité civile aux dommages causés aux cultures et aux sévices portés au bétail.
- La gestion et le règlement des conflits ruraux.
- Les dates de fermeture et de libération des champs.

8.2 Annexe 2

Liste des personnes et associations rencontrées

- Association pour la redynamisation de l'élevage au Niger (AREN).
- Collectif des associations pastorales du Niger (CAPAN).
- Association pour la promotion de l'élevage au Sahel et en savane (APESS).
- Fédération nationale des éleveurs du Niger (FNEN-DADDO).
- Réseau Billital Marobé.
- Réseau des organisations d'éleveurs pasteurs de l'Afrique (RBM national).
- Réseau des organisations pastorales et des éleveurs du Niger (ROPEN).
- Mr. GAGANGO, Représentant d'association agropastorale basée à Diffa.
- Groupement d'appui aux jeunes éleveurs (GAJEL).
- Association Daoud (Akoli Daouel).
- Mr. BAZO ALHOU, SPCR Niamey.
- Mr. IDI LEKO, secrétariat permanent Code rural Niamey.
- Dr. ABOUBA ALBADE, i3N Niamey.
- Mr. KANTA, Élevage et agriculture (Direction de l'élevage).
- Mr. ADA DAOUDA, Directeur de l'hydraulique pastorale, Ministère hydraulique et assainissement Niamey.
- Mr. HALIROU, Directeur de la législation, Ministère de l'agriculture et de l'élevage.
- Mr. BAGOUDOU MAIDAJI, Expert élevage FAO Niamey.
- Mr. FODE CAMARA Sanoussi, Coordonateur PRAAPS Niamey.
- Dr. BODE SAMBO, Université de Niamey.
- Mr. BOUBACAR ARIE, Expert génie rural FAO Niamey.
- Mr. MAHAMAN SAIDO, ATN aménagements pastoraux, ENABEL, Niamey.

9



Bibliographie

9. Bibliographie

- Abdoulaye, M.** 2004. Le foncier pastoral: cas du terroir de Dembouten, *Études Lasdel*, p.25.
- Abdourahamane Almoustapha, M.** 2015. Évolution des dépenses de production des systèmes pastoraux autour de l'alimentation du bétail liées à la paille de brousse, Mémoire master; Université Ahmadou Moumouni, Niamey, p. 43.
- Anonyme.** *Canevas du rapport sur l'état des lieux de l'élevage et du pastoralisme au niveau pays*, p. 48.
- Bagoudou, M. et al.** 1996. *L'élevage au Niger: Systèmes en place, politiques commerciales, atouts et limite*.
- Agrawal, A.** 2008. *The role of local institutions in adaptation to climate change*. Ann Arbor (disponible sur <http://data.globalchange.gov/report/ifri-workingpaper-w08i-3-2008>).
- Banoïn, M., Jouve, P.** 1996. *Péjoration climatique et évolution des pratiques de transhumance en zone agropastorale sahélienne, cas de l'arrondissement de Mayahi au Niger*, pp. 43-52.
- Bernus, E.** 1990. Le nomadisme pastoral en question, *Études rurales*, n° 120, pp. 41.
- Bonnet, B.** 2017. Renforcer le capital social de la gestion des ressources naturelles pour réduire les conflits d'accès aux ressources naturelles, *Dynamiques internationales*, p. 17.
- Boureïma, A.** 1999. Le pastoralisme dans le Boboye et le Zarmaganda, continuité et rupture. *Horizons nomades en Afrique sahélienne*, André Bourgeot, Karthala, pp. 327-338.
- Bourgeot, A.** 1982. Production pastorale et pénétration capitaliste: anthropologie ou sociologie?, *Tiers-Monde, Sociologie du développement*, tome 23 n° 90, pp. 345-366.
- CEFEP.** 2013. Étude de bilan de la mise en œuvre de la politique foncière rurale au Niger, Comité national du Code rural, Secrétariat permanent national du Code rural, République du Niger, p. 16 et annexes.
- Comité national du Code rural de la République du Niger.** *Recueil des textes sur le pastoralisme*, 2017, p. 68.
- Comité national du Code rural de la République du Niger, CEFEP.** *Guide national d'inventaire des espaces pastoraux et des ressources*.
- FAO.** 2017. *Améliorer la gouvernance des terres pastorales, Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers*, 6, p. 136.
- Fédération nationale des éleveurs du Niger Daddo.** 2012. *Petit guide de conseils pratiques aux éleveurs mobiles et à ceux qui défendent leurs intérêts*, p. 74.
- Groupe de recherche en appui à la politique en matière d'alimentation et d'agriculture en Afrique.** 2012. *Typologie des systèmes pastoraux*, Université Ahmadou Moumouni, p. 28.
- Groupe de recherche en appui à la politique en matière d'alimentation et d'agriculture en Afrique.** 2014. *Gouvernance des ressources pastorales*, Atelier du 25 au 26 mars 2014, Tahoua. Université Ahmadou Moumouni.
- Habibou, I. 2013-2014.** *Étude de l'émergence des organisations pastorales et de leur rôle dans les processus de gestion partagée de la vallée de la Tarka dans les départements de Bermo et Dakoro (Centre sud du Niger)*, Thèse de doctorat, Université de Liège, Département sciences et gestion de l'environnement, p. 269.
- Habou Grémah, A.** 2011. Rapport de l'étude sur la typologie des systèmes d'élevage mobile dans les régions de Dosso, Maradi et Tahoua, Programme d'appui à l'aménagement pastoral et à la sécurisation des systèmes pastoraux, p. 83.
- Hiya Maidawa, M.** 2018. *Mobilité pastorale et contraintes foncières autour de la moyenne vallée de la Tarka (Dakoro-Niger)*, Thèse de doctorat, Université Ahmadou Moumouni, p 210.
- Ibrahim Bouzou, M. et Yamba, B.** 2008. Savoirs locaux et gestion des écosystèmes sahéliens, *Les Cahiers d'Outre-Mer*, janvier-juin 2008, pp. 241-242.

- Idrissa Hassan, A.** 2015. Évolution des dépenses de production liées aux pertes des animaux dans le département d'Abalak, *Mémoire master*, Université Ahmadou Moumouni, p. 68.
- Initiative mondiale pour un pastoralisme durable.** 2006. *Économie du pastoralisme: une analyse bibliographique de l'économie pastorale en Afrique de l'Ouest*.
- Institut danois des Droits de l'Homme, Association pour la redynamisation de l'élevage au Niger, Fédération nationale des éleveurs du Niger Daddo; CARE.** 2018. *Module de formation en droit foncier pastoral au Niger*, Projet Hands off Our Lands, p. 86.
- Inter-réseau développement rural.** 2015. *Vers une prospective régionale sur le pastoralisme en Afrique de l'Ouest*, Confédération suisse, p. 32.
- Issa, M.** Évolution des dépenses de production des systèmes pastoraux autour de l'eau suivant un transect nord-sud dans le département de Madaoua, *Mémoire master*, Université Ahmadou Moumouni, p. 80.
- Kollo, G.** 2015. Évolution des dépenses de production des systèmes pastoraux autour de l'eau dans le département d'Abalak (région de Tahoua), *Mémoire de master*, Université Ahmadou Moumouni, Niamey, p. 56.
- Marty, A.** 2000. *Les approches de la gestion des pâturages et le projet de développement quelles perspectives?*, note, p. 17.
- Ministère de l'agriculture et de l'élevage de la République du Niger.** 2013. *Programme national de développement pastoral du Niger*, p. 94.
- Ministère de l'agriculture et de l'élevage de la République du Niger.** 2019. *Guide méthodologique pour le processus pour le processus d'élaboration et de mise en œuvre du schéma d'aménagement foncier*, SAF, p. 58.
- Ministère de l'agriculture et de l'élevage de la République du Niger.** *Note d'orientation pour l'élaboration d'une politique foncière du Niger*. États généraux sur le foncier rural au Niger, 13-16 février 2018, p. 18.
- Ministère de l'élevage de la République du Niger.** 2011. Étude de capitalisation des expériences en aménagements pastoraux et gestion des aires de pâturages, Programme d'appui à l'aménagement pastoral et à la sécurisation des systèmes pastoraux, p. 50.
- Ministère de l'élevage de la République du Niger.** 2013. *Pastoralisme au Niger: l'élevage, un secteur porteur de richesse, mais plein de risque*, Niamey.
- Mohamadou A.** 2004. Foncier agro-pastoral, conflits et gestion des aléas climatiques au Niger: cas de Dakoro et Abalak. *Études et travaux du Laboratoire d'études et de recherche sur les dynamiques sociales et le développement local*, Niamey, n° 26, p. 29.
- Mohamadou A.** 2006. *Le foncier pastoral: construction des droits d'usages, pratiques de gestion et sécurisation foncière: une étude de cas dans la commune de Tchintabaraden (République du Niger)*, Laboratoire d'études et de recherche sur les dynamiques sociales et le développement local, p. 20.
- Pesson P.** 1978. Stabilité, diversité et maturité des écosystèmes: notions applicables aux sociétés humaines, *Économie rurale*, n° 127, 2, pp. 4-6.
- Plateforme pastorale du Tchad.** *Une contribution durable au développement et à la sécurité des espaces saharo-sahéliens*, N'Djamena (Tchad), 27-29 mai 2013, p 155.
- République du Niger.** *Comité ad hoc sur l'accaparement des terres et de la privatisation des pâturages*, Note juridique sur le phénomène d'accaparement des terres pastorales, Cabinet du Premier ministre, p. 5.
- République du Niger.** 2003. Stratégie de développement rural: le secteur rural, principal moteur de la croissance économique, p. 54.
- Réseau Billital Maroobé.** Implication des éleveurs et pasteurs dans l'élaboration des législations pastorales; Enseignements tirés de la capitalisation du processus de préparation de la législation pastorale du Niger, p. 27.

- Réseau Billital Maroobé.** 2011. Point de vue du réseau Billital Maroobe sur la situation de la campagne pastorale 2011-2012 au Sahel, p. 6.
- Retailé D.** 2003. Le destin du pastoralisme nomade en Afrique, *L'information géographique*, 67, 1, pp. 88-102.
- Rissa Z.** 2010. *Revue du secteur de l'élevage au Niger*, Ministère de l'élevage, Niamey.
- Roland, H.** 2000. *Terroirs d'attache des pasteurs au Niger*, Rapport AREN, p 22.
- Santoir C.** 1994. Décadence et résistance du pastoralisme. Les Peuls de la vallée du fleuve Sénégal, *Cahiers d'études africaines*, 34, n° 133-135, pp. 231-263.
- Thebaud, B.** 1990. Politiques d'hydraulique pastorale et gestion de l'espace au Sahel, *Cah. Sci. Hum*, 26 (1-2), pp. 13-31.
- Toupet, C., Colin de Verdière, P.** 1995. Étude comparée de trois systèmes agropastoraux dans la région de Filingué, République du Niger: Les conséquences de la sédentarisation de l'élevage pastoral au Sahel, *Revue de géographie de Lyon*, vol. 70, n° 3, pp. 279-280.
- Yamba, B.** 2004. Les mutations des systèmes agraires et des modes d'usage des ressources naturelles dans la zone centrale du Niger, *Revue de géographie alpine*, tome 92 n° 1, pp. 97
- Wocat.** 2016. Gestion de la transhumance transfrontalière en République du Niger, *Concertation transfrontalière sur la transhumance*, p. 6.
- Zakou Seybou K.** 2015. Évolution des dépenses de production des systèmes pastoraux liées aux résidus de récolte à Konni (Tahoua), Mémoire de master, FA, Université Ahmadou Moumouni, p. 62.

