



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

Réseau Billital Maroobé
Adresse : BP : 10 648 Niamey Niger
Tél : +227 20 74 11 99
Fax : + 227 20 74 11 93
E-mail : billital@intnet.ne
Site web: www.maroobe.org

Photos de couverture © Stephen Anderson

Remerciements

Le Réseau Billital Maroobe remercie l'ensemble des acteurs qui n'ont ménagé aucun effort pour la publication de cet ouvrage : les autorités et les organisations de la société civile du Niger, le Secrétariat Permanent du Code Rural, M. Oussouby Touré, auteur principal de l'étude, Nicole Kenton et SmithplusBell pour la mise en page du document, le WISP pour la traduction de l'ouvrage en anglais, et les partenaires techniques et financiers du RBM.

TABLE DES MATIÈRES

Acronymes et sigles	4
1. Introduction	5
2. Contexte, enjeux et modalités de conduite du processus d'élaboration du code rural	7
3. Aléas du processus d'élaboration de la législation pastorale	11
4. Implication de la société civile pastorale dans la préparation de la loi pastorale : entre succès et blocages	19
5. Enseignements généraux tirés de l'expérience du Niger	24
Liste des personnes rencontrées	26
Documentation consultée dans le cadre de la capitalisation	27

ACRONYMES ET SIGLES

APEL-ZP	Animation pour la Promotion de l'Entraide aux Initiatives Locales en Zone Pastorale
ARED	Associés en recherche et éducation pour le développement
AREN	Association pour la redynamisation de l'élevage au Niger
Asdi	Agence suédoise de développement international
CAPAN	Collectif des associations pastorales du Niger
CILSS	Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CNRDD	Commission nationale de réflexion sur le développement durable
CNT	Comité National de Transhumance
COFO	Commissions Foncières
CT	Conseiller technique
Danida	Agence danoise de développement international
DED	Service allemand de développement
DJINGO	Collectif des Associations des Eleveurs Nomades du Niger
FAO	Organisation des Nations Unie pour l'alimentation et l'agriculture
EMIG	Ecole des Mines de l'Industrie et de la Géologie
GR-GRN-E	Groupe de Réflexion sur la Gestion des Ressources Naturelles- Elevage de Zinder
GRN	Gestion des ressources naturelles
GMP	Groupements mutualistes pastoraux
IIED	Institut international pour l'environnement et le développement
ILRI	Institut international de recherche sur le bétail
IRD	Institut de recherche pour le développement
LASDEL	Laboratoire d'Etudes et de Recherche sur les Dynamiques Sociales et le Développement Local
LUCOP	Programme de lutte contre la pauvreté
MEL	Ministère de l'Elevage
MRA	Ministère des Ressources Animales
ONG	Organisation non-gouvernementale
PRASAC	Pôle régional de recherche appliquée au développement des savanes d'Afrique Centrale
RBM	Réseau Billital Maroobé
RECA	Réseau national des chambres d'agriculture du Niger
SNV	Organisation néerlandaise de développement
UEP/APEL-ZP	Union des éleveurs-producteurs / Animation pour la promotion de l'entraide aux initiatives locales en zone pastorale
WISP	Initiative mondiale pour le pastoralisme durable

1. INTRODUCTION

1.1 Contexte et objectifs de l'étude

Depuis la fin des années 1990, à la faveur des activités de plaidoyer entreprises par la société civile pastorale et ses partenaires, la problématique de la réhabilitation du pastoralisme et celle de l'accès des éleveurs aux ressources naturelles sont inscrites à l'ordre du jour des débats dans la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest. Ainsi, le Burkina Faso, la Guinée Conakry, le Mali, la Mauritanie et le Niger ont élaboré de nouvelles législations pastorales ayant pour finalité de délimiter, de façon plus précise, les droits de jouissance et d'accès des éleveurs aux ressources naturelles. De l'avis de plusieurs observateurs, ces nouvelles législations apportent des innovations importantes. Toutefois, elles comportent des insuffisances¹ et suscitent des interrogations quant au niveau de prise de conscience des communautés pastorales et agropastorales par rapport aux opportunités et aux risques que comportent les processus engagés (Hesse, 2001).

Dans le prolongement de ces réflexions, il s'avère nécessaire d'analyser les modalités de l'implication de la société civile pastorale dans le processus de production législative et d'évaluer l'impact d'une telle participation sur la stratégie de conduite et les résultats du processus. Il s'agit de capitaliser les expériences qui ont été menées, en vue d'en tirer des enseignements susceptibles d'améliorer la qualité de l'implication des organisations professionnelles d'éleveurs et pasteurs dans le processus d'élaboration des futures législations pastorales. Dans le contexte actuel de la sous-région, un tel processus de capitalisation est d'autant plus utile que plusieurs pays sont sur le point d'élaborer des codes pastoraux ou envisagent de le faire à brève échéance (Bénin, Sénégal, etc.).

Pour les besoins de cette capitalisation, c'est l'expérience du Niger qui a été retenue pour deux raisons au moins :

- a) comparativement aux législations pastorales promulguées dans les autres pays de la sous-région, l'Ordonnance relative au pastoralisme adoptée au 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.) ;

- b) l'élaboration de cette législation pastorale a été le fruit d'une large consultation dans laquelle la société civile pastorale a joué un rôle prépondérant.

Les objectifs poursuivis dans le cadre de la présente étude sont les suivants :

- a) établir un bilan critique de l'implication des organisations de la société civile pastorale dans l'élaboration de la législation pastorale ;
- b) décrire les démarches qui ont permis aux organisations d'éleveurs d'influer sur le processus de production législative, ainsi que les freins et les facteurs défavorables ;
- c) identifier les enseignements les plus utiles à l'intention des organisations d'éleveurs des autres pays qui doivent s'impliquer dans l'élaboration des codes pastoraux (approche stratégique, méthodologies, recherche d'alliances, etc.).

1.2 Démarche méthodologique suivie pendant l'étude

Dans le cadre de l'étude, le consultant a réalisé une revue documentaire et rencontré plusieurs acteurs institutionnels² qui ont été impliqués, à différents titres, dans les réflexions et discussions sur la législation pastorale (institutions publiques, société civile pastorale, ONG d'appui, partenaires techniques et financiers, etc.). De façon plus spécifique, il a travaillé avec les différentes composantes de la société civile pastorale pour :

- appréhender les caractéristiques du contexte dans lequel le processus de production législative a été mené ;
- analyser les stratégies d'implication qui ont été développées (mobilisation des acteurs, élaboration de contributions, développement d'alliances, démarches de plaidoyer, etc.) ;

1. L'étude consacrée aux législations pastorales des pays membres de l'Autorité du Liptako Gourma a mis l'accent sur les insuffisances ci-après : (i) un déséquilibre entre les droits reconnus aux pasteurs et aux agriculteurs ; (ii) l'existence d'une pléthore d'organes de pilotage et de gestion des ressources naturelles ; (iii) un déficit d'enracinement des textes législatifs et réglementaires régissant la protection de l'environnement et des ressources naturelles au sein des pratiques locales et des coutumes (Touré et Bary, 2011).

2. La liste des personnes rencontrées figure en annexe du document.



- recueillir le point de vue des acteurs sur le bilan de leur implication et les principaux enseignements qui ont été tirés de l'expérience.

Les entretiens et les analyses ont été centrés sur la méthodologie adoptée par les organisations d'éleveurs, en vue de garantir la qualité de leur implication dans le processus d'élaboration de la législation pastorale. De façon plus détaillée, le focus de l'évaluation a porté sur :

- l'analyse des modalités d'élaboration et de mise en œuvre de la stratégie d'intervention de la société civile pastorale (aménagement d'espaces de concertation et de proposition, renforcement de la mobilisation interne des organisations d'éleveurs, établissement d'alliances avec d'autres acteurs, conduite du dialogue avec l'Etat, etc.).
- l'identification des principales étapes de l'implication des organisations d'éleveurs, à travers une analyse chronologique ;
- l'identification des éléments qui ont influencé favorablement ou défavorablement l'implication de la société civile pastorale dans l'élaboration de la législation de l'ordonnance.

La réalisation de l'étude a été faite en plusieurs étapes successives qui ont permis de :

- a) prendre connaissance de la documentation pertinente (rapports élaborés par le consultant chargé de mener l'étude sur les projets de textes législatifs, comptes rendus de certains ateliers qui ont été tenus à différentes échelles, contributions écrites préparées par certaines organisations d'éleveurs, etc.)³;
- b) tenir des séances de discussions collectives sous forme d'ateliers avec les responsables des principales organisations d'éleveurs qui ont été impliqués dans l'élaboration de la législation pastorale ;
- c) organiser des séances de travail avec divers acteurs institutionnels qui ont joué un rôle important dans la conduite du processus de production législative (responsables des institutions publiques, ONG impliquées dans l'accompagnement de la société civile pastorale, partenaires techniques et financiers).

3. Les références des documents consultés sont indiquées en annexe.

2. CONTEXTE, ENJEUX ET MODALITES DE CONDUITE DU PROCESSUS D'ELABORATION DU CODE RURAL

2.1 Un effort d'amélioration de la gouvernance du secteur rural

La volonté de concrétiser le projet de “*société de développement*” promu par le Président Seyni Kountché, à partir de 1979, constitue la toile de fond du processus d'amélioration de la gouvernance du secteur rural qui a été impulsé, à travers la réflexion sur les politiques sectorielles de développement et l'élaboration d'une législation régissant le foncier rural. Cette vision politique du développement centrée sur l'atteinte de l'autosuffisance alimentaire préconise l'intégration des organisations rurales sous la forme d'une hiérarchie de conseils fonctionnant comme des instruments de participation populaire dans toutes les activités du développement⁴.

A partir de 1980, le Gouvernement a lancé un grand débat national sur la problématique du développement rural. Dans ce cadre, des réflexions concertées ont été développées sur plusieurs thématiques, notamment : (i) les stratégies d'intervention en milieu rural (Zinder, 1982) ; (ii) la lutte contre la désertification (Maradi, 1984) ; et (iii) la promotion de l'élevage (Tahoua, 1985).

Le séminaire national de Zinder a marqué le point de départ d'une nouvelle approche du développement rural qui met l'accent sur deux exigences principales : (i) le redimensionnement des projets en cours d'exécution, en vue d'en maîtriser l'exécution et de les rendre compatibles avec les capacités des producteurs ; et (ii) le renforcement de la dynamique organisationnelle, afin d'accroître l'efficacité des interventions en milieu rural. Le débat national sur la lutte contre la désertification a débouché sur un ensemble de résolutions qui ont été consignées dans un document sous le titre de “*l'Engagement de Maradi*”. La concrétisation de cet engagement s'est traduite par la mise en œuvre de divers projets (énergie domestique, conservation des eaux et du sol, défense et restauration des sols, etc.). Le débat

national sur l'élevage a permis d'élaborer “*le plan d'action de Tahoua*” qui a défini des axes d'intervention articulés autour de : (i) la spécialisation des zones agro-écologiques ; (ii) la sécurisation des éleveurs ; et (iii) le développement des filières de productions animales.

Ce tour d'horizon des grandes questions liées au secteur rural a mis en exergue la nécessité de doter le pays d'une législation foncière appropriée.

Un comité ad hoc a été mis en place en 1986, avec pour mandat d'élaborer un code rural⁵. Il a initié la tenue de plusieurs ateliers locaux et régionaux, afin d'offrir aux différents groupes d'acteurs la possibilité d'exprimer leurs préoccupations et propositions. En 1990, la version préliminaire du code rural a été présentée et discutée lors d'un séminaire national. Le processus a franchi une étape décisive avec l'adoption de l'ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du code rural. Cette ordonnance définit le cadre juridique régissant les activités agricoles, sylvicoles et pastorales, dans la perspective de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la promotion humaine. Elle assure la sécurité foncière des opérateurs ruraux, à travers la reconnaissance de leurs droits et favorise le développement harmonieux, grâce à une organisation rationnelle du monde rural.

De l'avis de nombreux observateurs avertis, le processus d'élaboration du code rural a été, d'une certaine manière, influencé par la rivalité latente qui existait entre les autorités politiques et la chefferie traditionnelle. Alors que les pouvoirs publics affirmaient leur souci de promouvoir un accès équitable à la terre⁶, la chefferie faisait connaître son opposition à toute forme de remise en cause de sa position prééminente en matière de gestion foncière. Pour concilier ces positions antagonistes, le code rural a proposé un compromis bancal qui juxtapose deux

4. Ce projet de société a été adopté par le Gouvernement dans le but d'encourager la participation des populations au développement local. Il trouve ses limites dans la volonté des pouvoirs publics de maintenir un contrôle systématique sur les formes d'organisation des producteurs. De ce fait, les structures mises en place aux différents échelons (villages, cantons, arrondissements, etc.) n'ont pu survivre que parce qu'elles étaient portées à bout de bras par l'administration. Cette dernière les faisait fonctionner sur la base d'une réglementation fixée uniformément, sans tenir compte des spécificités locales.

5. Ce comité était présidé par le Ministre chargé de l'agriculture, et la vice présidence était assurée par le Ministre chargé de l'élevage. Il intégrait en son sein les départements ministériels chargés du plan, de l'environnement et de l'eau, de la justice, de l'intérieur, de la défense et de l'urbanisme. Le comité ad hoc a été érigé en comité national du Code rural en 1989 qui avait pour mission essentielle de : (i) “conduire une réflexion d'ensemble sur le système de gestion de l'espace rural dans le cadre global harmonieux” ; et (ii) “proposer un projet de réglementation des modalités d'accès à la terre et de sa gestion, en vue de la sauvegarde de l'équilibre écologique et d'une rentabilisation des investissements”.

6. Dans un discours prononcé en 1977 et qui est resté célèbre, le Président Kountché avait lancé le slogan : “la terre à celui qui la cultive”. Un tel slogan a été interprété comme une remise en cause du droit foncier coutumier. C'est pourquoi, cette “petite phrase” a entraîné une multiplication des litiges entre les propriétaires fonciers qui laissaient leurs terres en jachère et les petits paysans qui voulaient mettre en valeur les parcelles non cultivées.

systèmes différents de gestion foncière (système moderne articulé autour du principe de l'accès équitable à la terre et propriété coutumière des terres)⁷.

2.2 Un processus participatif d'élaboration du code rural affecté négativement par le niveau d'organisation embryonnaire de la société civile

L'ambition du projet de “société de développement” consistait à assurer une participation des acteurs ruraux dans le processus de prise de décision à tous les niveaux. Ce paradigme du développement postulait la création d'institutions rurales destinées à promouvoir un modèle de société fondé sur une large participation populaire. Conformément à cette option, l'élaboration du code rural s'est fondée sur une démarche méthodologique qui mettait l'accent sur l'information, la sensibilisation des citoyens et le partenariat avec les acteurs de la société civile, en particulier les groupes d'usagers des ressources naturelles (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, artisans, exploitants forestiers, etc.)

“Dans le cadre de la préparation du code rural, l'Etat a fait beaucoup d'efforts pour impliquer tous les acteurs dans la réflexion et les discussions. Il faut préciser qu'à l'époque, la société civile n'était pas véritablement organisée. C'est l'Etat qui, à cette époque-là, avait désigné les représentants de la société civile devant participer aux discussions, lors des différents ateliers. Les services techniques de L'Etat ont pris les dispositions pour impliquer les chefs de villages, les chefs de cantons, les représentants des éleveurs, des agriculteurs, des pêcheurs, etc. Les limites de la participation sont liées au fait que les membres de la société civile n'étaient pas organisés dans des structures capables de préparer une contribution et de négocier avec les services techniques en charge du dossier” (focus group avec des leaders et animateurs de l'organisation AREN).

Après l'adoption du code rural, la société civile pastorale a été associée à la réflexion sur les textes d'application. *“Les communautés d'éleveurs ont été représentées par l'Association pour la Modernisation et la Promotion de l'Elevage, l'Association pour la Redynamisation de l'Elevage au Niger et l'Association des Chefs Traditionnels qui a été mise en place à Belbédji, dans la région de Zinder. Ces organisations ont participé à plusieurs ateliers sur les décrets d'application et, chacune d'elle, a fait comprendre quelles sont ses préoccupations et ses attentes. Je dois souligner surtout que ces organisations ont fait des*

propositions concernant le contenu qu'il faut donner à la notion de mise en valeur de la terre” (propos de B. Dodo, leader éleveur).

2.3 Une perception du code rural qui met l'accent sur son caractère ambivalent

Les enjeux du pastoralisme sont pris en compte, au moins partiellement, dans le code rural qui se fonde sur une approche intégrée⁸ fixant le régime juridique des activités agricoles, sylvicoles et pastorales, dans une logique d'aménagement du territoire⁹. 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.

En dépit des dispositions du code rural relatives à la préservation de la mobilité du bétail, les responsables des organisations d'éleveurs ont estimé, dès le départ, que cette législation fragilise la situation des pasteurs dans la mesure où elle ne précise pas le contenu concret des droits prioritaires¹⁰ qui doivent s'exercer dans les terroirs d'attache. Il s'y ajoute que le code rural ne définit pas les modalités d'exercice de la maîtrise foncière prioritaire, alors qu'il proclame le caractère public des terres de parcours.

Encadré n° 1 : Les limites inhérentes au code rural

Plusieurs experts en pastoralisme ont procédé à une analyse critique approfondie du code rural qui a permis de cerner les insuffisances inhérentes à ce texte. Hesse (2001) fait observer que le code rural attribue des responsabilités aux éleveurs en matière de gestion des ressources pastorales, sans pour autant que leur soit conféré un pouvoir réel de décision. *“Le code rural oblige formellement les groupes pastoraux à gérer leurs ressources de manière durable et responsable, mais ne leur permet pas de décider de la manière d'y parvenir. L'Etat conserve un contrôle général et définitif sur les politiques foncières à travers les services nationaux et/ou locaux de l'Etat et les collectivités territoriales. Par ailleurs, l'Etat définit et applique les critères de mise en valeur rationnelle”*¹¹. Il revient aux Commissions foncières (organes non élus, essentiellement composés de

7. “La propriété coutumière s'acquiert de trois manières et confère la propriété pleine et effective de la terre : (i) l'acquisition de la propriété foncière rurale par succession depuis des temps immémoriaux et confirmée par la mémoire collective ; (ii) l'attribution à titre définitif de la terre à une personne par l'autorité coutumière compétente ; et (iii) tout autre mode d'acquisition prévu par les coutumes des terroirs. (...) La possibilité d'attribution par l'autorité coutumière est pour le moins ambiguë, les terres de chefferie étant supprimées à cette date et l'ordonnance n° 93-015 précisant que la transformation de la concession rurale en droit de propriété relève du pouvoir de décision de la Commission foncière”. (Secrétariat Permanent du Code rural, 2013. Questions-réponses pour mieux comprendre le code rural).

8. L'approche intégrée et multisectorielle cherche à renforcer les liaisons entre les actions et les secteurs d'activités pour rendre plus cohérent le processus de développement. Elle vise à promouvoir les synergies économiques locales, en suscitant les interactions entre les filières et les espaces ruraux.

9. Il s'agit de créer des pôles de développement grâce à la valorisation optimale des potentialités des différentes zones éco-géographiques du pays.

10. Le droit d'usage prioritaire est un pouvoir d'occupation, de jouissance et de gestion des ressources naturelles qui est reconnu aux pasteurs sur leur terroir d'attache. Il ne s'agit pas d'un droit de propriété exclusive des ressources naturelles. La reconnaissance du droit d'usage prioritaire n'exclut pas la possibilité pour les autres pasteurs d'accéder aux ressources naturelles, conformément aux us et coutumes concernant l'accès aux points d'eau et au pâturage.

11. Les commissions foncières doivent effectuer périodiquement des contrôles de l'état de mise en valeur des ressources naturelles, individuelles ou partagées. Il s'agit de vérifier que ces ressources naturelles sont effectivement mises en valeur, que la vocation des espaces est respectée (par exemple l'interdiction de faire des cultures dans une enclave pastorale) et que la ressource est exploitée de manière durable.

fonctionnaires et d'un seul représentant des pasteurs) de décider si, oui ou non, la terre est mise en valeur. La loi confère par ailleurs aux COFO le droit de retirer la terre, si elles considèrent que l'utilisation qui est faite n'est pas bonne¹²”.

Il ajoute que l'adoption d'une approche technocratique et aménagiste¹³ risque de réduire à terme la sécurité d'accès des éleveurs aux ressources naturelles. *“Le premier aspect est le fait que c'est l'Etat qui définit les espaces pastoraux et la façon dont ils seront mis en valeur. La législation stipule que les espaces pastoraux seront définis à la suite d'un exercice formel de planification de l'utilisation des terres. Cette planification consistera en des schémas d'aménagement du territoire au niveau national et au niveau des collectivités territoriales”*.

L'auteur souligne une autre faiblesse qui est liée à la définition de ce qui constitue une mise en valeur, particulièrement par une utilisation pastorale des terres¹⁴. *“Pour définir ce qui constitue une mise en valeur des ressources naturelles, il est mentionné les activités d'utilisation des terres qui sont positives et celles qui sont négatives. La plupart des activités positives comprennent une certaine forme d'investissement physique ou matériel (plantation d'arbres, création de forêts privées, clôture de terrain) qui font la part belle au secteur agricole et agroforestier. Il n'y a aucune reconnaissance des actions positives liées à l'élevage mobile des animaux”*.

Thébaud (1999) estime que le code rural comporte des imprécisions qui découlent du fait qu'il tente de satisfaire des exigences difficiles à concilier. *“A plusieurs égards, le code rural manque de précisions. Ainsi l'article 24 indique que l'usage en commun des parcours par les pasteurs s'applique aux espaces globalement réservés aux parcours, aux pâturages et au pacage, sans que ces termes soient clairement définis. Est-ce une façon de hiérarchiser les usages ou de considérer que les terres de parcours sont celles qui restent, une fois que les zones constituant les terroirs d'attache aient été soustraites ?”*.

A cela s'ajoute une autre insuffisance qui peut avoir des conséquences fâcheuses pour les pasteurs. *“L'article 28 stipule que, dans un terroir d'attache, la propriété du sol peut être reconnue à une communauté dont les activités nécessitent une implantation fixe et pérenne, sans que la nature de ces activités soit indiquée. Or, invoquer l'intérêt d'une sédentarisation comme condition à une appropriation du fonds peut avoir de multiples effets pervers”*.

“La participation aux réflexions sur les textes d'application a permis aux organisations d'éleveurs de mieux percevoir les insuffisances contenues dans ce texte ; ce qui les a conduit à se mobiliser davantage pour revendiquer l'élaboration d'une loi pastorale. Nous avons compris que les droits que le code rural donne aux éleveurs avec la main droite, on les retire avec la main gauche. Le meilleur exemple que l'on puisse donner, c'est la notion de terroir d'attache¹⁵. A première vue, cette notion sécurise la zone pastorale et renforce les droits fonciers des éleveurs dans leur espace de vie. Mais, si on regarde de plus près, c'est un concept ambivalent qui risque de fragiliser le système pastoral. Nous pensons que la reconnaissance de ces terroirs d'attache risque d'entraver la mobilité pastorale dans la mesure où une communauté pourrait s'attribuer des droits exclusifs et interdire l'accès des éleveurs non autochtones à ses ressources naturelles” (focus group avec les leaders et animateurs de l'organisation AREN).

Une raison supplémentaire de la mobilisation des éleveurs est liée aux risques inhérents à la législation forestière en vigueur à l'époque. *“Le code forestier qu'on avait à l'époque posait des problèmes aux éleveurs parce qu'il considérait que toutes les terres qui ne sont pas appropriées devaient être classées dans le domaine régi par la loi forestière. Aux yeux des éleveurs, ce code forestier constituait une menace parce qu'il remettait en cause leurs droits sur la brousse non cultivée qui constitue la zone de parcours”* (propos de Amadou D., leader éleveur).

Du point de vue de certains observateurs, la vision et le cadre global qui ont été définis par le code rural suscitent des interrogations, si l'on se situe dans la perspective de la prise en compte des préoccupations et des attentes des pasteurs. *“Le code rural définit un rapport au foncier qui est fondamentalement un rapport marchand. On peut faire émerger à la marge quelques spécificités, en élaborant des législations sectorielles comme celle concernant l'élevage. A travers cette législation sectorielle, la zone pastorale a obtenu le statut de domaine public. Mais, le cap déjà pris en faveur de la marchandisation de la terre a ouvert la boîte de Pandore. A travers l'attribution de titres fonciers en milieu rural, on a amplifié le phénomène des transactions foncières. Très vite, on a vu apparaître le phénomène des paysans sans terre dans la zone de Maradi qui est densément peuplée et où la spéculation foncière est très forte¹⁶”*.

12. Anonyme, sans date. Processus d'élaboration de textes complémentaires du code rural sur l'élevage et le pastoralisme. Revue bibliographique et synthèse des avis et préoccupations de personnes ressources.

13. Le code rural indique que la mise en valeur pastorale est représentée par les pratiques pastorales et les investissements traditionnels ou modernes qui permettent aux pasteurs d'exploiter les pâturages et l'eau pour la production animale, tout en respectant et en favorisant le cycle de renouvellement de ces ressources. Les éléments constitutifs de la mise en valeur pastorale sont les suivants : fonçage de puits, mise en défens, préservation, restauration ou régénération des pâturages et pâture régulière d'espaces de pâturage par les troupeaux.

14. Il s'agit des dispositions du décret n°97-006 / PRN / MAG / EL du 10 janvier 1997 portant réglementation de la mise en valeur des ressources naturelles rurales. Ce texte définit la mise en valeur comme étant toute activité ou action de l'homme sur une ressource naturelle en vue de son exploitation rationnelle et durable suivant des moyens propres à la protéger, à la restaurer et à en améliorer la qualité productive et le rendement.

15. Un terroir d'attache est une unité territoriale déterminée et reconnue par la coutume ou les textes en vigueur à l'intérieur de laquelle vivent habituellement pendant la majeure partie de l'année des pasteurs. Ces derniers restent attachés à ce terroir, même lorsqu'ils se déplacent ailleurs, que ce soit à l'occasion de la transhumance, du nomadisme ou des migrations. Le concept de terroir d'attache permet d'attribuer un droit d'usage prioritaire sur les ressources naturelles à la communauté attachée à un terroir déterminé.

16. *“La monétarisation des terres apparue très récemment, a favorisé le renforcement des inégalités socio-économiques entre les ménages et entre les individus. On assiste à : (i) une accumulation des terres dans les mains d'une minorité moins vulnérable (ménages peu et moyennement vulnérables) ; et (ii) une décapitalisation continue au niveau des familles les plus démunies (très et extrêmement vulnérables) ; ce qui conduit à l'apparition d'une nouvelle classe de paysans sans terre, vivant dans des conditions de vie précaires et soumis à une dépendance totale vis-à-vis des plus nantis. On constate une nette différenciation et une inégalité croissante entre les catégories sociales en matière d'accès et de gestion du foncier (seulement 3% et 4% de terres de l'échantillon étudié sont détenues par les familles extrêmement vulnérables respectivement à Damama et à Zabon Moussou)”* (Lawali, S., 2004. Analyse de la gestion du foncier dans la vulnérabilité des ménages dans la zone d'Aguié. Cas des villages de Zabon Moussou et Damana. Mémoire de fin d'études en vue de l'obtention du Diplôme d'Etudes Approfondies. Université de Liège.



Avec l'amplification des transactions foncières, les pratiques de prêt gratuit des terres ont pris fin. Cela a contraint une masse importante de paysans sans terre à quitter la zone de Maradi pour se replier sur celle de Dakoro qui est située en zone pastorale. Ainsi, on a assisté à une percée de grande ampleur du front de culture dans la zone pastorale” (Gandou, Z., personne ressource).

En revendiquant l'élaboration d'une législation pastorale, les organisations d'éleveurs ont mis en avant un argument majeur qui concerne la nécessité d'élaborer les textes complémentaires prévus par le code rural. “*Le code rural a dit que les espaces pastoraux sont des espaces publics qui doivent être préservés. Les organisations d'éleveurs ont dit qu'il faut préserver ces espaces, en s'appuyant sur une loi spécifique, comme cela est recommandé dans le code rural. Par conséquent, les organisations d'éleveurs ont demandé que ce qui était prévu soit effectivement appliqué*” (propos de Bonba, D., leader éleveur).

3. ALEAS DU PROCESSUS D'ELABORATION DE LA LEGISLATION PASTORALE

Lancé en mars 2004 par le Secrétariat Permanent du code rural, le processus de préparation d'une loi pastorale¹⁷ 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. Cette nouvelle loi sectorielle vient s'intégrer à l'ensemble des textes juridiques composant le code rural.

3.1 Modalités de conduite du processus d'élaboration de la législation pastorale

Les options méthodologiques ont été définies en tenant compte des objectifs assignés à l'exercice d'élaboration de textes législatifs relatifs au pastoralisme et des exigences qui en découlent, notamment :

- a) la nécessité d'impliquer l'ensemble des acteurs concernés par l'élevage et la gestion des ressources naturelles, afin de susciter un consensus¹⁸ sur : (i) l'identification des principaux problèmes rencontrés en matière d'accès aux ressources naturelles dans les différentes zones agro-écologiques du pays ; (ii) l'analyse des tendances d'évolution des systèmes agropastoraux et pastoraux ; et (iii) la formulation de propositions concernant les orientations générales et le contenu de la loi sur le pastoralisme ;
- b) la nécessité de cerner correctement les mécanismes d'articulation entre le code rural (loi mère) et la législation pastorale conçue comme une déclinaison sectorielle du dispositif global.

La conduite du processus s'est faite en cinq étapes successives qui avaient été initialement, planifiées comme suit :

- 1) phase de préparation (novembre 2002 à mars 2003) ;
- 2) phase de démarrage (juillet à septembre 2003) ;
- 3) phase de débat (octobre 2003 à février 2004) ;
- 4) phase de restitution et synthèse (avril à août 2004) ;

- 5) phase d'adoption de la loi (septembre à octobre 2004).

3.1.1 Phase de préparation de l'exercice

Dans le cadre de la programmation initiale des activités, cette phase de préparation devait être consacrée à :

- a) la finalisation des termes de référence ;
- b) la mise en place des organes de pilotage de l'exercice (comité national de pilotage et cellule de concertation¹⁹) ;
- c) la tenue de l'atelier préliminaire de concertation ;
- d) la mise en œuvre de la procédure de sélection des consultants.

Les termes de référence *“pour l'élaboration de projets de textes relatifs au pastoralisme”* indiquent que la finalité de l'exercice est 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 rural, le code forestier, et le code de l'eau. L'effort sera particulièrement porté sur la mise en harmonie de cette loi avec les textes déjà existants”*.

Les objectifs spécifiques retenus visaient à :

- *“sécuriser le pastoralisme en tant que système de production ;*
- *sécuriser les ressources naturelles et les équipements pastoraux ;*
- *identifier et réactualiser les systèmes actuels de gestion traditionnelle et moderne de l'espace pastoral ;*
- *analyser leur opérationnalité et leur incidence sur les autres systèmes de gestion (champs de cultures, autres ressources naturelles, points d'eau, etc..) ;*
- *proposer les points saillants de ce que pourrait être la loi sur l'élevage et le pastoralisme dans le contexte nigérien actuel”*.

17. Il s'agit d'un ensemble de dispositions ayant pour objet de : (i) définir les concepts et les principes d'une gestion durable l'espace pastoral ; et (ii) déterminer les règles devant régir l'activité pastorale de manière à assurer la préservation et la promotion du pastoralisme.

18. La nécessité d'impliquer les acteurs de la société civile dans le processus d'élaboration de la législation est mentionnée dans les termes de référence (version du mois d'avril 2003). *“En raison de la nécessité d'une large implication des communautés rurales, dans le processus d'élaboration des textes sur le pastoralisme, des ateliers sous-régionaux et régionaux seront organisés tout au long du déroulement de l'étude”*.

19. Le comité national de pilotage comprenait : le Ministère des Ressources animales (présidence) ; le Secrétariat Permanent du code rural (vice présidence) ; le Secrétaire Général du Ministère chargé de l'agriculture ; les représentants des Ministères chargés de l'environnement, de l'hydraulique, de l'aménagement du territoire et de l'administration territoriale ; les mandataires des organisations socioprofessionnelles rurales (Plateforme paysanne et Collectif des associations pastorales du Niger) et les partenaires techniques et financiers (Coopérations suisse, française et allemande). En ce qui concerne la cellule de concertation, les modalités de représentation des éleveurs dans ces organes sont précisées dans la suite du document.

L'adoption des termes de référence a accusé du retard puisqu'elle n'a pu se faire qu'en 2004. *“Il a été difficile de réaliser un accord sur les termes de référence, parce que le processus était porteur de beaucoup d'enjeux”²⁰. Lors de l'atelier de validation du document, plusieurs questions ont suscité des débats contradictoires. Ces questions controversées concernaient d'abord la vision contenue dans le code rural. Cette vision a été remise en cause par les leaders de certaines organisations d'éleveurs comme l'AREN pour lesquels on ne peut pas “marchandiser” la terre. Une autre question a été longuement discutée lors de la rencontre : celle du choix des institutions qui vont assurer le pilotage du processus, en termes de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre (en l'occurrence le Secrétariat Permanent du code rural qui est rattaché au Ministère chargé de l'agriculture ou les services relevant du Ministère chargé des ressources animales). Il y a eu enfin beaucoup de discussions sur la place de la société civile dans le processus et sur les modalités de l'exercice du contrôle citoyen”* (propos de Abdoul Karim, M., personne ressource).

En ce qui concerne la question de l'ancrage institutionnel, il a été retenu de confier la maîtrise d'œuvre du processus au Ministère des Ressources Animales (MRA) et la maîtrise d'ouvrage au Secrétariat Permanent du code rural. Pour les besoins de la supervision et de la conduite de l'exercice, deux structures ont été mises en place : (i) un comité national de pilotage²¹; et (ii) une cellule de concertation²². De façon informelle, le Réseau GRN/Décentralisation a assuré l'accompagnement du processus. Cette initiative lancée par IIED (financements Asdi et Danida) a été mise en œuvre dans quatre pays du Sahel (Mali, Sénégal, Burkina Faso et Niger), en s'appuyant sur des réseaux nationaux (largement bénévoles) et sur deux ONG implantées au Sénégal (IIED Sahel et ARED). Elle a été structurée autour de trois composantes :

(i) le renforcement des capacités des individus (notamment à travers des sessions de formation sur le pastoralisme) ; (ii) la promotion des approches participatives ; et (iii)

l'influence des politiques en matière de décentralisation (dans le domaine surtout de la GRN). Dans le contexte spécifique du Niger, ce Réseau qui disposait de relais

dans toutes les régions du pays a servi de creuset pour les échanges d'idées et la formulation de propositions par les organisations d'éleveurs.

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 requises²³.

3.1.2 Phase de démarrage

Les principales activités programmées dans le cadre de cette deuxième étape portaient sur :

- a) le lancement de l'étude de terrain ;
- b) le dépôt du rapport provisoire ;
- c) la réalisation d'une campagne d'information des éleveurs lors de la cure salée.

Après le lancement du processus en 2004, plusieurs activités ont été menées, parmi lesquelles on retiendra :

- *“les travaux de sensibilisation de l'association UEP APEL/ZP dans la région de Tahoua particulièrement dans le département d'Abalak et dans la commune de Tchintabaraden”²⁴;*
- *les consultations des éleveurs lors de la cure salée de In Gall en 2004 et de la fête des éleveurs de Madja ;*
- *la contribution fort appréciable de l'AREN ;*
- *les entretiens avec plusieurs parties prenantes et personnes ressources, principalement à Niamey et dans les chefs lieux de départements²⁵;*
- *les débats fructueux menés par le Réseau GRN/Décentralisation et la Tribune Pastorale”* (Ministère des Ressources Animales, 2006).

Par la suite, le processus a été interrompu entre août 2004 et juillet 2005, suite à *“une mésentente contractuelle”* entre le maître d'ouvrage (MRA) et le

20. “Le 18 juin 2003 s'est tenu à l'EMIG l'atelier de lancement du processus d'élaboration des textes complémentaires au code rural relatifs à l'élevage et au pastoralisme. L'élaboration des termes de références de ce processus a démarré depuis 1998, avec la rédaction du 1er draft. En 1999, ce texte a été amendé et devient le 2ème draft. En 2000, à l'issue de processus d'élaboration du programme de relance de l'élevage un nouveau draft a été élaboré et intitulé draft 1. Les réflexions engagées ont permis d'évoluer vers une série de drafts 2, 3 et 4. En 2003, le draft 5 a été élaboré à la faveur de la relance du processus. Enfin, après consultation de plusieurs structures intéressées par la question on a abouti, en mars 2003, au draft 6” (Sauter, P., 2005. Etat des lieux des réflexions sur les textes complémentaires au code rural relatifs à l'élevage et au pastoralisme).

21. La présidence du comité national de pilotage a été assurée par le représentant du MRA. La structure intégrait en son sein les représentants des Ministères chargés de l'agriculture, de l'environnement, de l'hydraulique, de l'aménagement du territoire et de l'administration territoriale. A côté d'eux siégeaient les représentants des partenaires techniques et financiers (Coopérations suisse, française et allemande) et les mandataires des organisations professionnelles rurales (CAPAN et plateforme paysanne).

22. La cellule de concertation se composait des représentants du MRA et du Secrétariat Permanent du Code rural auxquels s'ajoutaient cinq mandataires de la société civile. Les représentants des éleveurs ont été choisis par les organisations d'éleveurs à la suite d'une concertation interne.

23. Le financement du processus a été pris en charge par plusieurs acteurs : (i) Gouvernement (contribution à hauteur de 40% du budget) ; (ii) Coopération suisse (30%) ; (iii) Société civile (15% représentant le coût des concertations internes qui ont été organisées) ; (iv) Coopération allemande (5%) ; et (v) Autres partenaires financiers (10%). Le montant du budget est évalué à 100 millions FCFA environ.

24. L'Union des éleveurs-producteurs / Animation pour la promotion de l'entraide aux initiatives locales en zone pastorale” (UEP/APEL-ZP) a pour objectif de contribuer à la promotion de l'élevage et au renforcement des capacités d'intervention des éleveurs. L'association intervient principalement dans la partie nord de la région de Tahoua et dans le sud-ouest de la région d'Agadez. Elle a implanté quatre antennes opérationnelles à Tchintabaraden, Abalak, Tamaya et In Gall.

25. Ces entretiens ont ciblé, entre autres interlocuteurs, les chefs traditionnels qui jouent un rôle important dans la gestion foncière.

cabinet international qui a été sélectionné (Lamou-Consult, 2004). Le dénouement de la crise a permis de relancer le processus, à travers la réalisation des missions confiées à une équipe de consultants nationaux. Cette mission avait pour objectif général *“d’informer et d’échanger avec les éleveurs et les autres acteurs concernés par le domaine de l’élevage et du pastoralisme, sur le processus d’élaboration du code pastoral”*. Cet objectif général était décliné en plusieurs objectifs spécifiques :

- *“informer les différents acteurs rencontrés lors de la cure salée (zone d’In Gall) sur le processus (but, objectif, résultats attendus, approche méthodologique, etc.) ;*
- *recueillir les avis et préoccupations sur les différents aspects de la problématique du pastoralisme (foncier, hydraulique, ressources animales, etc.) ;*
- *recueillir les informations pour compléter la liste des personnes ressources qu’il faudra rencontrer, lors de la grande mission de terrain”²⁶.*

Ce premier travail de terrain a été complété par une mission dans toutes les régions du pays en janvier/février 2006, en vue de recueillir les points de vue des différents groupes acteurs *“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. (...) La mission s’est entretenue avec toutes les institutions impliquées dans le processus d’élaboration des textes relatifs au pastoralisme, les structures du MRA sur le terrain, les projets, ainsi que les organisations pastorales²⁷ ou affiliées. Au cours de la mission, les consultants ont pris contact avec les autorités administratives et coutumières, ainsi que les COFO et les associations pastorales”²⁸.*

Au démarrage de cette mission, les quatre consultants ont séjourné ensemble dans la région de Tahoua, en vue de tester et d’affiner les instruments de collecte de données (questionnaires). Par la suite, ils se sont scindés en deux équipes. La première a sillonné les zones situées le long de l’axe Agadez/Zinder/Diffa/Maradi. La seconde a réalisé des enquêtes le long de l’axe Dosso/Tillabéri/Niamey.

Pour l’essentiel, le *“rapport provisoire n° 1”* élaboré en février 2006 a bénéficié de quatre sources d’information, à savoir :

- 1) la recherche documentaire sur les textes régissant le foncier et l’élevage ;
- 2) les matériaux collectés lors des missions de terrain ;
- 3) les notes techniques élaborées par les consultants sur certaines questions critiques (ramassage de la paille, accès aux bourgoutières et création de ranchs privés) ;

- 4) les contributions écrites envoyées par différentes composantes de la société civile pastorale.

3.1.3 Phase de débats

Pour l’essentiel, les activités programmées au cours de la phase de débats portaient sur :

- la transmission du rapport provisoire aux partenaires pour observation ;
- l’organisation d’ateliers locaux et régionaux ;
- l’exploitation des observations formulées lors des ateliers ;
- l’élaboration et l’envoi du 2ème rapport provisoire.

Il convient de souligner que les orientations de travail qui ont été définies au démarrage du processus mettaient l’accent sur la nécessité de développer *“une démarche itérative et fortement participative”²⁹*. Conformément à cette option, les structures de pilotage ont accordé une importance capitale à l’établissement de plateformes de discussions à différentes échelles, notamment des ateliers régionaux et interrégionaux.

Abdoul Karim Mamalo qui a supervisé le déroulement du processus, en qualité de Secrétaire Permanent du code rural, estime qu’il y a eu un effort important d’ouverture en direction de tous les groupes d’acteurs impliqués dans la gestion des ressources naturelles. *“Les concertations ont été faites à différentes échelles pour permettre à l’ensemble des acteurs de se prononcer sur les documents préliminaires élaborés par le consultant. Au total, nous avons organisé près de 100 ateliers, avec des allers-retours entre les travaux des ateliers et le consultant qui devait intégrer les amendements dans le document. Ces échanges ont conduit à élaborer six versions successives du document consacré à la loi pastorale”*.

Ce point de vue est partagé par d’autres acteurs qui ont joué un rôle clé dans la conduite de l’exercice, en l’occurrence le conseiller technique au sein du MRA qui a dirigé le cellule de concertation³⁰. Ce dernier rappelle que deux séries de débats ont été organisées sur la base des documents préliminaires. *“Le premier rapport provisoire du consultant a été examiné par la cellule de concertation. Puis, nous avons tenu des ateliers locaux pour discuter du rapport. Ces ateliers se sont déroulés dans 24 des 36 arrondissements que comptait le pays. Nous avons choisi des arrondissements dans toutes les zones agro-écologiques. Chaque atelier a regroupé 15 participants parmi lesquels on trouvait des autorités administratives, des représentants des COFO, des services de l’élevage et de l’agriculture, ainsi que des délégués des organisations d’éleveurs”³¹.*

26. Secrétariat Permanent du Code rural, 2005. Rapport de mission des cadres nationaux à la cure salée (édition 2005).

27. Il s’agit principalement des structures locales d’organisations de grande envergure (AREN, FNEN-DADD, GAJEL, GAINA, etc.)

28. Ministère des Ressources Animales, 2006. Processus d’élaboration de projets de textes relatifs au pastoralisme. Rapport provisoire n° 1.

29. Anonyme, 2006. Processus d’élaboration et de mise en œuvre du code pastoral. La question pastorale (Journées Pastorales, Niamey, 24 - 25 juin 2006).

30. Il s’agit de M. Maidaji B.

31. Le profil des participants a été défini par la cellule de concertation.

La version consolidée du rapport intégrant les amendements formulés lors des ateliers locaux a été, de nouveau, soumise à la discussion. *“Nous avons envoyé le rapport sur le terrain, afin qu’il soit examiné de façon approfondie, lors des ateliers interrégionaux qui se sont tenus en octobre 2006. Chacune de ces rencontres a regroupé les représentants de plusieurs régions. Chaque région a envoyé dix délégués parmi lesquels on trouvait des représentants de la structure régionale du code rural, des chefs de cantons, des préfets, des techniciens de l’élevage et de l’agriculture, ainsi que des mandataires des organisations professionnelles rurales. Pour nous, l’essentiel était de renouveler la réflexion. C’est pourquoi, nous avons invité aux ateliers interrégionaux des personnes qui n’avaient pas été précédemment impliquées dans les discussions sur la loi pastorale. Les conclusions et recommandations issues de ces rencontres ont été envoyées au consultant pour lui permettre de consolider davantage le projet de loi pastorale”.*

Encadré n° 2 : Les objectifs et le déroulement des ateliers interrégionaux

“Dans le souci de réunir les régions en vue de mener une réflexion collégiale, il est organisé du 2 au 12 octobre 2006, les ateliers interrégionaux ci-après :

- Diffa-Maradi-Zinder : (Diffa du 2 au 4 octobre 2006) ;
- Agadez-Tahoua : (Tahoua du 6 au 8 octobre 2006) ;
- Dosso-Niamey-Tillabéri : (Dosso du 10 au 12 octobre 2006).

Ces ateliers qui sont intervenus à une étape décisive (phase de débats) du processus d’élaboration de projets de textes relatifs au pastoralisme avaient pour objectifs de :

- a) valider le rapport provisoire ;
- b) recueillir les avis et préoccupations des acteurs sur le pastoralisme ;
- c) identifier et recenser les pistes et les axes prioritaires.

Les résultats attendus de ces ateliers sont :

- a) les préoccupations et avis de tous les acteurs sont recensés ;
 - b) les thèmes/préoccupations sont identifiés.
- En guise d’introduction aux travaux, les objectifs et les résultats attendus des ateliers ont été définis. Puis, il a été fait :
- une genèse du processus d’élaboration des textes législatifs relatifs au pastoralisme ;
 - une présentation succincte du rapport provisoire relatif à la problématique du pastoralisme au Niger ;
 - des exposés par les acteurs des régions et les associations pastorales (sous la forme d’une contribution au processus d’élaboration des textes législatifs relatifs au pastoralisme).

Après les exposés liminaires, trois groupes thématiques ont été constitués :

- a) thème 1 relatif aux espaces et pratiques pastorales : statut des différents espaces, harmonisation des concepts, sécurisation et aménagement des espaces, mobilité, complémentarité des systèmes de production) ;
- b) thème 2 relatif aux ressources pastorales : modalités d’accès et de gestion des ressources hydrauliques (forages, puits modernes, puits traditionnels, eaux de surface et citernes) et végétales, fenaïson, résidus de cultures, ligneux, autres) ;
- c) thème 3 relatif aux questions émergentes : décentralisation et pastoralisme, financement du pastoralisme, pastoralisme, crises et mesures d’atténuations, statuts et responsabilités du berger et du propriétaire, etc.³²

3.1.4 Phase de restitution et de synthèse

Quatre activités ont été planifiées au cours de cette phase de restitution et de synthèse :

- a) une large diffusion de la 2ème version du rapport au niveau des régions par la cellule de concertation, en prélude à la convocation de l’atelier national de restitution³³ ;
- b) l’organisation de l’atelier national de validation qui a regroupé principalement les institutions publiques, les organisations d’éleveurs, la chefferie traditionnelle et les collectivités locales ;
- c) l’intégration des amendements formulés³⁴ lors de la rencontre dans une nouvelle version du rapport ;
- d) l’envoi au comité de pilotage de la version définitive du rapport.

L’atelier national de validation s’est tenu en début 2007, après plusieurs rencontres régionales et interrégionales³⁵ qui ont été consacrées à l’examen des matériaux d’études et des recommandations issues des réflexions concertées.

3.1.5 Phase d’adoption du texte relatif au pastoralisme

Cette phase devait être consacrée à :

- a) l’adoption de la version définitive du rapport par le comité de pilotage et son envoi au comité national du code rural³⁶ ;
- b) la transmission des textes au Secrétariat Général du Gouvernement, pour examen et adoption.

La validation du document sur le plan technique a inauguré une phase tumultueuse au cours de laquelle les enjeux de pouvoirs, les jeux d’acteurs et les rapports de forces entre les éleveurs et les autres usagers des ressources naturelles ont occupé le devant de la scène.

32. Anonyme, sans date. Synthèse des résultats des ateliers interrégionaux sur le processus d’élaboration du code pastoral.

33. Cette diffusion a ciblé principalement les responsables de l’administration, le personnel des services techniques et les membres des organisations d’éleveurs.

34. Les amendements formulés ont porté, entre autres, sur le régime des sanctions à appliquer dans les différents cas de figure où des infractions sont commises.

35. Ces rencontres ont regroupé plusieurs groupes d’acteurs, notamment : les autorités administratives, les services techniques déconcentrés, les collectivités locales, la chefferie traditionnelle, les ONG et les organisations professionnelles des agriculteurs et des éleveurs.

36. Cette version définitive du rapport était jugée satisfaisante par les organisations d’éleveurs qui ont participé au processus d’élaboration des textes.

Le témoignage de Abdoul Karim Mamalo retrace les difficultés rencontrées : *“le Secrétariat Permanent du code rural a transmis la version finale du document au Secrétariat Général du Gouvernement, afin qu’il soit introduit dans le circuit d’approbation. Nous avons tenu six réunions du conseil de cabinet qui ont été, très souvent, infructueuses parce que les départements ministériels remettaient en cause certaines dispositions du texte. Je peux citer l’exemple du Ministère chargé de l’environnement qui s’est montré réticent à l’idée d’autoriser l’accès du bétail dans les forêts classées, lors des périodes de grave pénurie fourragère. Lorsque le texte a été transmis au Parlement, nous avons constaté qu’il y avait une forte résistance de certains parlementaires”*.

L’interlocuteur ajoute que : *“le Secrétariat Permanent du code rural a organisé quatre ateliers parlementaires pour expliquer les dispositions de la législation pastorale. Il a également rencontré les membres de la Commission du développement rural de l’Assemblée Nationale pour leur expliquer les dispositions de la loi pastorale. On pensait que ce travail d’information et de sensibilisation, en amont, serait fructueux. Mais, tel n’a pas été le cas. Le projet de loi a été examiné par le Parlement, en session plénière, le 14 janvier 2008. Après un débat houleux, le président de séance a décidé de renvoyer le projet de loi à la Commission du développement rural, afin qu’elle apporte les clarifications demandées par les intervenants. Comme vous le savez, le Parlement a été dissout quelques mois plus tard. A mes yeux, les désaccords les plus importants ont porté sur trois questions. Il y a d’abord, celle du dédommagement des dégâts causés par les animaux dans les champs, en s’appuyant sur une évaluation objective des pertes subies³⁷. Ensuite, la question de l’accès gratuit à l’eau au niveau des puits publics³⁸. Enfin, l’épineuse question du ramassage de la paille de brousse qui est devenue une véritable activité industrielle³⁹”*.

Les leaders éleveurs imputent la responsabilité du *“blocage du projet de loi”*, non pas tant à des parlementaires qui se seraient mobilisés pour défendre les intérêts des agriculteurs sédentaires, qu’à un noyau de députés originaires de régions situées dans la zone pastorale. *“Des députés qui possèdent des ranchs ou des*

domaines fonciers clôturés dans la zone pastorale se sont opposés ouvertement au projet de loi. Ils ont tenu un discours qui a fait peur à leurs collègues en faisant croire que l’application de la loi pastorale allait provoquer de graves conflits. Ils ont demandé quel sort le Parlement compte réserver aux villages qui sont implantés dans la zone pastorale, au-delà de la limite nord des cultures. Ils ont également évoqué la question du devenir des points d’eau pastoraux qui sont entourés par des villages et des hameaux de culture⁴⁰. Enfin, ils ont mentionné les risques de conflits liés à la démarche que la loi préconise pour traiter la question des dégâts occasionnés dans les champs situés dans la zone pastorale. Après l’ajournement du projet de loi, les leaders de l’AREN ont rencontré le Président de l’Assemblée Nationale. Ce dernier leur a demandé de mieux communiquer sur le texte. Le projet d’organiser une journée d’information des parlementaires a été retenu. Mais, ce projet n’a pas pu se concrétiser parce que le Parlement a été dissout par le Président Tandja peu de temps après” (focus group avec les leaders de l’AREN).

3.2 La promulgation de la législation par ordonnance, une victoire au goût d’inachevé

Avec la mise en place d’un régime de transition en février 2010, de nombreux responsables de la société civile pastorale ont été promus à des postes de responsabilité au sein de différentes institutions (cabinet du Premier Ministre, Conseil consultatif national, observatoire national des droits de l’homme, etc.). Cet accès aux sphères décisionnelles a été utilisé comme un levier pour diligenter le traitement de la demande d’adoption de la loi pastorale par ordonnance qui avait été formulée par la société civile, après la dissolution du Parlement, en 2009. Dans le même temps, les collectifs ont mené des actions de sensibilisation et de plaidoyer auprès des nouvelles autorités politiques (rencontre avec le Ministre chargé de l’élevage, audience avec le Premier Ministre, etc.).

Le projet d’ordonnance a été examiné, une première fois, en conseil de cabinet et ajourné, à cause de lacunes dans la présentation et la défense du dossier. Il a été finalement approuvé lors d’un autre conseil de cabinet qui a adopté l’ordonnance 2010-029 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme⁴¹.

37. Le code pastoral définit le régime juridique des dégâts causés par les animaux domestiques aux cultures et aux récoltes agricoles. Il affirme que ces dégâts champêtres relèvent des règles communes de responsabilité telles qu’elles sont prévues par le code civil. Par conséquent, les dégâts champêtres ne sont pas une affaire pénale, à l’exception des cas de figure dans lesquels il y a eu des affrontements violents, des troubles à l’ordre public, des coups et blessures. Cela signifie qu’ils ne relèvent pas de la responsabilité des forces de sécurité. Chaque fois qu’un dégât champêtre est commis par un animal, c’est le dommage ainsi occasionné qui est réparé dans sa totalité, mais uniquement ce dégât. Ces dispositions ne sont pas acceptées par les agriculteurs qui tirent profit du système de réparation en vigueur. Les propriétaires d’animaux doivent payer des montants élevés de dédommagement aux paysans, sans compter les taxes liées à la mise en fourrière des animaux en divagation.

38. Il faut souligner que du fait de l’insécurité au niveau des puits publics, l’accès à l’eau est devenu un enjeu majeur. Cette situation recèle d’autant plus de dangers que groupes d’éleveurs prennent prétexte de l’ancienneté de leur implantation territoriale pour exercer un droit de contrôle privé sur les points d’eau. Ainsi, ils font faire payer l’accès à l’eau. Or, la législation dispose que l’accès à l’eau est libre et gratuit pour tous, lorsqu’il s’agit d’un puits public. Dans le cas de figure d’un puits dit privé, le propriétaire exerce un droit d’usage prioritaire, mais non exclusif.

39. Les acteurs qui tirent l’essentiel de leurs revenus de la vente de la paille de brousse sont hostiles à toute idée d’interdiction du ramassage de la paille à des fins de commercialisation, surtout dans la zone pastorale.

40. La décision prise par les pouvoirs d’appuyer la généralisation *“des cultures de contre-saison”* a conduit à l’aménagement de nombreux bas-fonds et des abords des points d’eau, alors que ces espaces recèlent des ressources stratégiques pour le bétail. Cette dynamique est à l’origine de l’implantation de villages et de hameaux de culture autour des points d’eau pastoraux.

41. Il importe de mentionner que cette victoire a été obtenue sous un régime d’exception, après le refus enregistré au niveau du Parlement qui est pourtant une institution censée représenter tous les citoyens nigériens et exercer un rôle capital en matière de promotion de bonne gouvernance.

Encadré n° 3 : Les grandes lignes de la législation pastorale nigérienne

L'ordonnance relative au pastoralisme vient 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.

Au titre des principes directeurs déjà existants et qui sont 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'Etat 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 d'exploitation des ressources pastorales. Elle lève l'interdiction formelle de faire pâturer les animaux dans les forêts classées et les ranchs ; ces espaces pouvant désormais servir de zone de repli pour le bétail lors des années de déficit fourrager. En ce qui concerne l'exploitation des résidus culturaux, l'Ordonnance instaure le droit de la vaine pâture en milieu rural, après la libération des champs. Il est spécifié qu'aucune indemnisation de dégâts de champs de culture pluviale ne peut être réclamée au-delà des dates fixées pour la libération des champs et leur transformation en zone de pâturage. Les couloirs de passage et les pistes à bétail sont classés dans le domaine public.

A travers l'adoption de cette ordonnance, la société civile pastorale a enregistré une victoire indéniable. Toutefois, certains observateurs estiment que la victoire n'est pas définitivement acquise. De l'avis de Kandine, M. A. (personne ressource) *“il existe une différence entre le projet de loi pastorale qui a été validé lors de l'atelier national et l'ordonnance qui a été adoptée en mai 2010. Cet écart entre les deux textes traduit la difficulté à construire des consensus qui soient acceptés de façon durable. Les accords sociaux qui ont été négociés dans le cadre du processus revêtent un caractère précaire. Jusqu'au bout, certains acteurs ont continué à mener un lobbying pour faire prendre en compte leurs intérêts spécifiques. Je peux citer un exemple illustratif : les sociétés minières sont parvenues à remettre en cause les dispositions initiales de la loi qui concernaient l'exploitation minière. Elles ont fait modifier ces dispositions pour les conformer à leur volonté de ne pas assurer des dédommagements substantiels”*.

Kandine souligne que *“le fait que l'on ne soit pas parvenu à trouver, au moment de l'élaboration de la loi, des compromis entre les agriculteurs, les éleveurs et les gens qui vivent du commerce de la paille. Manifestement, cela va retarder la mise en application effective de la législation pastorale. Il s'agit là d'un choix délibéré, parce que le processus d'élaboration des textes d'application sera aussi un moment de recherche de nouveaux consensus”*.

Dans le souci de favoriser l'application effective de la législation pastorale, le Ministre de l'Elevage a adopté l'arrêté n° 38/MEL/GG du 20 novembre 2010 portant création du comité chargé de la popularisation de l'ordonnance relative au pastoralisme et de l'élaboration de ses textes d'application⁴². Les mandataires des organisations de la société civile (AREN, CAPAN, RECA et Plateforme paysanne) siègent dans cette structure ad hoc aux côtés des techniciens du Ministère chargé de l'élevage.

“Le comité s'est réuni du 16 au 22 février 2012 à Kollo (région de Tillabéri), afin d'élaborer et d'examiner sept projets d'application de l'ordonnance, à savoir :

- 1) *le projet de décret portant création, attribution, composition, et fonctionnement du Comité National de Transhumance (CNT) ;*
- 2) *le projet de décret déterminant les modalités pratiques de l'inventaire national des espaces pastoraux et des ressources pastorales ;*
- 3) *le projet de décret fixant les conditions de ramassage de stockage et de commercialisation de la paille ;*
- 4) *le projet de décret déterminant les conditions d'octroi des autorisations de mise en valeur des ressources foncières pastorales ;*
- 5) *le projet de décret déterminant les modalités de fonctionnement des commissions paritaires chargées de la conciliation des conflits entre agriculteurs et éleveurs ;*
- 6) *le projet de décret déterminant les normes applicables aux pistes de transhumance et aux couloirs de passage ;*
- 7) *le projet de décret portant création et classement d'une réserve stratégique de pâturage dans la région de Tillabéri et fixant les modalités de son utilisation”* (Ministère de l'Elevage, 2012)⁴³.

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 qui s'est tenu à Dosso du 18 au 20 avril 2012.

42. Ce comité a effectué des missions de terrain en vue de faire connaître aux différents acteurs concernés (services techniques déconcentrés, collectivités locales, organisation socio-professionnelles rurales, chefferie traditionnelle, etc.) les dispositions de la loi pastorale. Les équipes ont sillonné deux axes : (i) l'axe Niamey→Tillabéri→Téra→Say→Kollo→Ouallam→Filinguè→Doutchi→Tchintabaradene→Abalak→Tchirozérine→Gaya ; et (ii) l'axe Niamey→Bouza→Madaoua→Maradi→Madarounfa→Dakoro→Aguié→Tanout→Magaria→Mirriah→Gouré→N Guiguimi.

43. Ministère de l'Elevage, 2012. Rapport de l'atelier tenu à Kollo du 16 au 22 février 2012 en vue de l'élaboration des décrets d'application de l'ordonnance n° 2010-029 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme.

Encadré n° 4 : Compte rendu de l'atelier national d'amendement des décrets d'application de l'ordonnance relative au pastoralisme

“Du 18 au 20 avril 2012, s’est tenu à Dosso l’atelier national d’amendement des projets de décrets d’application de l’ordonnance relative au pastoralisme. il s’agit du :

- *projet de décret portant création, attribution, composition et fonctionnement du Comité National de Transhumance (CNT) ;*
- *projet de décret déterminant les modalités pratiques de l’inventaire national des espaces pastoraux et des ressources pastorales ;*
- *projet de décret fixant les conditions de ramassage, de stockage et de commercialisation de la paille ;*
- *projet de décret déterminant les modalités de fonctionnement des commissions chargées de la conciliation des conflits entre agriculteurs et éleveurs ;*
- *projet de décret déterminant les conditions d’octroi des autorisations de mise en valeur des ressources foncières ;*
- *projet de décret déterminant les normes applicables aux pistes de transhumance et aux couloirs de passage.*

Cet atelier fait suite à un autre qui s’est tenu à Kollo et qui a permis d’élaborer ces projets.

L’atelier de Dosso, en plus des membres du comité de popularisation de l’ordonnance et d’élaboration des projets de décrets d’application, a vu la participation de toutes les régions du Niger, à raison de trois délégués par région.

L’objectif visé par l’atelier est d’amender les six projets de décrets d’application de l’ordonnance n° 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme”⁴⁴.

Sur les six décrets qui ont été validés lors de l’atelier, deux seulement ont été adoptés en janvier 2013, à savoir :

- le décret n° 2013-003/PRN/MEL du 04 janvier 2013 déterminant les modalités de fonctionnement des commissions paritaires chargées de la conciliation dans le règlement des conflits entre agriculteurs et éleveurs ;
- 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.

Encadré n° 5 : Principaux éléments contenus dans les textes d’application adoptés

Le décret déterminant les modalités de fonctionnement des commissions paritaires chargées de la conciliation dans le règlement des conflits entre agriculteurs et éleveurs dispose que les conflits civils ruraux entre les agriculteurs et les éleveurs doivent obligatoirement faire l’objet d’une tentative de conciliation, avant d’être portés devant les instances judiciaires. Toutefois, les conflits aggravés d’une infraction pénale doivent être immédiatement portés devant les instances judiciaires, suivant les formes et les délais de droit.

La commission paritaire chargée de tenter la conciliation en cas de conflit est composée en nombre égal d’agriculteurs et d’éleveurs. Elle est dirigée par l’autorité coutumière localement compétente.

Le décret déterminant les modalités pratiques de l’inventaire national des espaces pastoraux et des ressources pastorales précise que cet inventaire vise à : (i) sécuriser la mobilité pastorale ; (ii) prévenir les conflits liés à l’utilisation des ressources naturelles ; (iii) créer les conditions de l’exercice effectif par les éleveurs des droits d’accès, de mise en valeur et d’exploitation des ressources pastorales ; (iv) responsabiliser les communautés utilisatrices des ressources dans un esprit d’équité et de justice ; et (v) contribuer à l’élaboration des schémas d’aménagement foncier.

L’inventaire des espaces pastoraux et des ressources pastorales est faite par les Commissions foncières, en collaboration avec les populations locales et les organisations des producteurs, conformément aux procédures définies par les textes en vigueur. A l’issue de chaque identification, un procès verbal est dressé et signé par tous les acteurs concernés.

Les espaces pastoraux et les ressources pastorales une fois identifiés, feront l’objet d’un géoréférencement par les commissions foncières communales en collaboration avec les Commissions foncières départementales. Les coordonnées géographiques ainsi collectées permettront aux commissions foncières d’élaborer les cartes des espaces pastoraux et des ressources pastorales identifiés. Elles permettront aussi de contrôler toute modification frauduleuse de leurs limites.

Les projets de décrets qui font l’objet de motifs de division dorment dans les tiroirs, en attendant que de nouveaux compromis acceptables par tous les acteurs soient trouvés. Pour l’essentiel, les enjeux des désaccords portent sur : (i) l’interdiction du ramassage de la paille à des fins commerciales, surtout dans la zone pastorale ; (ii) l’ouverture des champs récoltés à la vaine pâture ; (iii) la sécurisation des pistes de transhumance et de couloirs de passage du bétail dans les zones agropastorales ; et (iv) le maintien des agriculteurs déjà installés dans la zone pastorale.

44. Ministère de l’Elevage, 2012.



4. IMPLICATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE PASTORALE DANS LA PRÉPARATION DE LA LOI PASTORALE : ENTRE SUCCÈS ET BLOCAGES⁴⁵

L'implication de la société civile pastorale dans le processus d'élaboration de la loi pastorale a été présentée comme une exigence dans les termes de référence. Cette ouverture dans la démarche prônée par le secrétariat Permanent du code rural a rencontré, dès le départ, un contexte institutionnel et organisationnel favorable. Il convient de rappeler que l'impulsion d'une dynamique organisationnelle endogène en milieu pastoral a permis au mouvement associatif pastoral de se positionner comme un interlocuteur crédible des pouvoirs publics. Par la suite, cette tradition a été renforcée par l'existence d'un mouvement d'organisation de la société civile pastorale dynamique et doté depuis plusieurs années de structures fédératrices, notamment : le Collectif des Associations Pastorales du Niger (CAPAN), le Collectif des Associations des Éleveurs Nomades du Niger (DJINGO) et, plus récemment, le Réseau des Organisations des Pasteurs et Éleveurs du Niger (ROPEN). Après l'adoption de l'ordonnance fixant les principes d'orientation du code rural, les grandes fédérations d'organisations d'éleveurs mentionnées ci-dessus ont été impliquées dans l'élaboration des textes d'application de cette loi.

Encadré n° 6 : Historique de la dynamique organisationnelle en milieu pastoral nigérien

C'est au lendemain des épisodes de sécheresse des années 1972/73 que les premiers groupements associatifs ont été mis en place en milieu pastoral, avec l'ouverture de boutiques coopératives principalement dans la région de Tahoua (commune de Kao, Bagaroua et Tchintabaraden, ainsi que les localités de Tassara et Taza). Au cours de la même période, des groupements mutualistes pastoraux (GMP) ont été implantés et fédérés en groupements à vocation coopérative. Dans leur configuration initiale, les GMP coïncidaient avec les tribus et avaient pour mission de prendre en charge la gestion des pâturages et des points d'eau.

Par la suite, la volonté de donner une base plus cohérente à ces structures a conduit les organismes d'encadrement à organiser les pasteurs sur de nouvelles bases. Ainsi, les nouvelles structures se sont appuyées sur les groupes de familles qui mettent en commun leur force de travail et leurs animaux lors de la transhumance, afin de disposer d'unités de production viables et fonctionnelles. Ce renouvellement des formes d'organisation a permis de prendre en compte la dimension de la gestion des

ressources naturelles, dans le cadre du regroupement des éleveurs sur la base d'une communauté de territoire. Il s'est traduit par l'implantation d'unités pastorales dont le fonctionnement reposait sur l'attribution exclusive de droits de pâture à des groupes déterminés d'utilisateurs. Toutefois, la viabilité d'un tel système a été compromise parce que les rythmes de déplacement des troupeaux sont trop irréguliers pour permettre une délimitation efficiente des unités pastorales.

Il convient de souligner que la création des structures coopératives pastorales résulte plus de la volonté des pouvoirs publics que de l'initiative propre des éleveurs. C'est d'ailleurs la même logique qui a présidé à l'implantation des groupements mutualistes pastoraux placés sous l'égide des projets d'intervention. Ces groupements, privés de cohésion interne, n'ont pas pu répondre efficacement aux divers besoins de leurs membres.

Face à cette situation, certains éleveurs, prenant conscience des difficultés qui entravaient la promotion de leur activité, ont mis à profit le processus d'ouverture démocratique pour créer des associations pastorales et des ONG. L'objectif poursuivi par ces nouveaux cadres organisationnels était de contribuer au renforcement de la position des éleveurs et pasteurs face aux instances administratives, en vue de créer un nouveau rapport de forces plus favorable aux communautés pastorales.

Actuellement, la société civile pastorale du Niger regroupe quatre grands pôles qui ont, chacun, une trajectoire d'évolution spécifique : (i) le CAPAN ; (ii) le ROPEN ; (iii) le collectif DJINGO ; et (iv) les organisations pastorales non affiliées à un collectif.

4.1 Une stratégie d'implication s'appuyant sur des leviers complémentaires

Dès le démarrage du processus d'élaboration des textes législatifs relatifs au pastoralisme, plusieurs composantes de la société civile pastorale ont adopté les dispositions visant à garantir leur implication dans la préparation de la nouvelle législation. Le choix retenu n'a pas porté sur la définition d'une stratégie globale et concertée d'implication des organisations d'éleveurs dans le processus. Chaque collectif et/ou organisation d'éleveurs et pasteurs a défini sa propre démarche d'implication, en tenant compte de sa trajectoire d'évolution, de son expérience, des moyens humains et des ressources financières disponibles.

45. L'exercice de capitalisation a ciblé les organisations d'éleveurs et n'a pas pris en compte les autres organisations socio-professionnelles rurales, en l'occurrence le RECA et la plateforme paysanne.

Il convient de souligner que ces démarches individuelles n'ont pas été promues au détriment de l'unité d'action. En effet, les organisations ont adopté une tactique visant à s'unir dans l'action (mobilisation collective des organisations d'éleveurs autour de revendications communes), tout en laissant à chaque cadre organisationnel la latitude de mettre en œuvre son plan d'action spécifique.

4.1.1 Contribution apportée par le Collectif des Associations Pastorales du Niger (le CAPAN)

Le CAPAN a été créé en 1999 par huit organisations fondatrices qui ont signé un protocole d'accord (AKH, ANPES, ANPME, AREN, NGAINA, NOURITERRE, POTAT et TIMIDRIA),⁴⁶. Ce collectif a été reconnu en avril 2003 comme étant un cadre de concertation, de coordination et d'harmonisation des interventions des organisations membres. Ses principaux centres d'intérêt portent sur la promotion des productions animales, la défense des intérêts de ses membres et le plaidoyer pour une meilleure prise en compte des préoccupations des éleveurs.

Dès qu'il a pris connaissance des termes de référence de l'étude sur les textes législatifs, le CAPAN a rédigé une proposition visant à élaborer une contribution de la société civile pastorale dans la réflexion envisagée. Dans ce cadre, il a planifié une série d'activités s'étalant sur une période de deux années et dont le coût a été évalué à 108 millions FCFA (mobilisation d'une expertise pour procéder à une analyse des textes régissant le foncier pastoral et formuler des propositions d'amélioration, tenue de concertations internes des éleveurs, organisation de rencontres avec les agriculteurs et les collectivités locales, etc.). Faute de bénéficier d'une reconnaissance légale, le CAPAN n'a pas pu s'impliquer dans le processus, au moment de son démarrage. Après l'obtention de sa reconnaissance légale, le collectif a été confronté à des difficultés de mobilisation de ressources humaines et financières ; ce qui ne lui a pas permis d'organiser des concertations entre les organisations membres, en vue de définir des propositions consensuelles. De l'avis de certains observateurs, le CAPAN n'a pas su faire preuve d'une réelle capacité d'agir rapidement de façon collective, à cause de tensions internes entre certaines de ces composantes⁴⁷.

Par la suite, le Collectif a pris part à plusieurs rencontres au cours desquelles il a exprimé certaines préoccupations fortes qui ont été prises en compte. Ces préoccupations portent sur : (i) la préservation de la mobilité pastorale ; (ii) le respect de la limite nord des cultures ; et (iii)

l'interdiction de la création de ranchs dans la zone pastorale.

Le CAPAN s'est impliqué, de façon active, dans la réflexion sur les textes d'application de l'ordonnance relative au pastoralisme. Le collectif a pris part à la réunion de Dosso consacrée à la validation des textes d'application. Il a été associé à des initiatives conjointes avec d'autres collectifs (ROPEN et DJINGO en particulier) qui ont permis de : (i) recruter un expert chargé de procéder à l'analyse critique des projets de textes d'application ; et (ii) tenir un atelier de partage de ces projets de textes.

4.1.2 Contribution apportée par l'Association pour la Redynamisation de l'Elevage au Niger (l'AREN)

L'AREN a été créée en 1990 et reconnue officiellement en février 1991. Elle regroupe plus de huit cents groupements de base d'éleveurs répartis dans les huit régions que compte le pays. La vision définie par l'AREN est celle d'un *« monde équitable dans lequel les éleveurs et pasteurs sont respectés comme tous les autres citoyens, leur contribution à l'économie nationale est reconnue et soutenue, leur activité est sécurisée »*. Les principaux services offerts par l'AREN portent sur :

- l'organisation des pasteurs en groupements associatifs, avec pour objectif de faciliter leur implication dans les débats locaux et nationaux sur les questions de valorisation et d'accès aux ressources naturelles ;
- l'organisation de forums sur la prévention et la gestion des conflits ;
- l'appui aux groupements associatifs, afin qu'ils puissent maîtriser les filières de commercialisation du bétail, des produits animaux et des intrants alimentaires ;
- la formation des éleveurs sur certains thèmes importants relatifs à la santé animale, la législation, la gestion des ressources animales et des marchés, etc. ;
- la défense des intérêts des éleveurs et pasteurs aux niveaux régional et national.

En s'impliquant dans le processus d'élaboration des textes relatifs au pastoralisme, l'AREN⁴⁸ a, dès le départ, souhaité que l'exercice débouche sur la formulation d'un certain nombre de principes d'orientation qui laissent une marge pour l'adaptation de la loi aux spécificités locales⁴⁹. Par la suite, le Secrétariat exécutif a élaboré une stratégie d'implication de l'AREN dans le processus qui a été soumise au Comité Directeur pour approbation. Cette stratégie s'articule autour de deux axes principaux :

46. Ce collectif regroupe des organisations d'éleveurs et des ONG l'association TIMIDRIA qui est une ONG de défense des droits de l'homme. Actuellement, le CAPAN compte 54 associations membres.

47. Ced Hesse (communication orale) a rappelé le déroulement d'une réunion houleuse du CAPAN au cours de laquelle les participants se sont affrontés durement, en l'occurrence les représentants de l'ONG TIMIDRIA (association qui défendait les intérêts des groupes de statut servile dénommés Bella en langue songhaï) et certains leaders Touaregs (qui défendaient les intérêts des couches nobles situées au sommet de la pyramide sociale).

48. L'AREN s'est impliquée dans le processus d'élaboration des textes relatifs au pastoralisme, dès le démarrage de cet exercice. Les modalités de l'implication de l'AREN sont décrites dans la suite du texte.

49. L'AREN a souhaité que le processus aboutisse à l'élaboration d'une loi de base, assez simple, basée sur quelques principes forts, ce qui permettrait d'élaborer des textes d'application prenant en compte les spécificités locales.

- a) développement de la réflexion et des échanges au sein d'une cellule ad hoc mise en place en 2003, sous l'égide du secrétariat exécutif et comprenant des responsables du Comité directeur et des personnes ressources (juristes, vétérinaires, socio économistes, etc.)⁵⁰;
- b) organisation d'un débat informé au sein des groupements de base⁵¹, en vue d'élaborer une contribution à soumettre à l'Assemblée générale, pour validation.

Encadré n° 7 : Thèmes à aborder et principes directeurs à affirmer dans la loi pastorale

“L'AREN est fermement convaincue qu'une loi qui se donne pour mission d'encadrer juridiquement le pastoralisme ne peut légitimement faire l'économie des sujets suivants :

- a) le foncier pastoral ;*
- b) l'eau ;*
- c) la question des dégâts champêtres ;*
- d) la question des fourrières ;*
- e) le statut du gardien du capital bétail (bouvier) ;*
- f) la question du financement du pastoralisme ;*
- g) la question de la mobilité en général ;*
- h) la question de la mobilité dans un contexte de décentralisation ;*
- i) le ramassage du fourrage.*

Toutes ces questions doivent être abordées par la loi pastorale, de manière à poser des grands principes, qui devront nécessairement être précisés par des textes adaptés. Ces textes vont offrir la possibilité de procéder à l'adaptation de la loi aux réalités locales et aux divers contextes.

La future loi doit poser, préalablement aux principes fondamentaux, les idées suivantes :

- a) le pastoralisme est une forme de mise en valeur des ressources naturelles, au même titre que l'agriculture. Par conséquent, la sécurisation de ses bases foncières doit être assurée ;*
- b) la complémentarité des deux systèmes (pastoralisme et agriculture) est une nécessité vitale à préserver ;*
- c) la mobilité participe à cette complémentarité (entre les activités et les zones) et au renforcement des liens sociaux, économiques et culturels entre les Nigériens” (AREN, 2006)⁵².*

Pour l'essentiel, ces préoccupations formulées par l'AREN ont été prises en compte dans le document qui a été transmis à l'Assemblée Nationale, pour validation.

La stratégie développée par l'AREN a été caractérisée par trois aspects majeurs :

- 1) la mise en place d'un dispositif d'appui associant leaders éleveurs et experts, en vue de garantir par la suite l'indépendance d'analyse des communautés pastorales⁵³ et de favoriser la formulation de propositions reflétant leurs préoccupations spécifiques (envoi de contributions écrites sur les orientations et le contenu de la loi, de notes portant sur certaines questions essentielles et de commentaires sur les documents élaborés par le consultant) ;
- 2) l'impulsion d'une vaste dynamique de réflexion collective sur le territoire national pendant plusieurs années⁵⁴. Cette réflexion a été ouverte à l'ensemble des groupements pastoraux de l'AREN et aux autres producteurs ruraux ; ce qui a permis de définir des positions communes devant servir de base aux négociations avec l'Etat ;
- 3) le développement d'alliances avec les ONG internationales pour mener des campagnes de plaidoyer (SOS, DED, etc.). Ces alliances ont contribué à renforcer les capacités de l'AREN en matière de plaidoyer et de production d'argumentaires convaincants.

4.1.3 Contribution apportée par les associations et les cadres d'échanges régionaux

Les échanges sur la législation pastorale ont été relayés sur le terrain par plusieurs associations et cadres de concertation, en particulier le Groupe de Réflexion sur la Gestion des Ressources Naturelles-Elevage de Zinder (GR-GRN-E) et la cellule Animation pour la Promotion de l'Entraide aux Initiatives Locales en Zone Pastorale (APEL-ZP).

Le groupe de réflexion de Zinder, affilié au réseau “GRN et Décentralisation”, se composait de différentes catégories d'acteurs, notamment les ONG, les associations pastorales, la chefferie traditionnelle, les projets et les services techniques. Ces acteurs se sont mobilisés, dès le démarrage du processus, dans le but de faire prendre en compte les préoccupations des communautés pastorales de la région.

L'intervention du groupe de réflexion a permis d'enregistrer des acquis importants qui portent notamment sur :

- la formulation de commentaires sur les termes de référence du processus (établissement de mécanismes visant à garantir l'implication effective des

50 Après avoir exploité la documentation disponible relative au pastoralisme et aux textes législatifs régissant l'activité d'élevage, la cellule a tenu quatre séances de travail pour examiner les thématiques suivantes : (i) situation et enjeux du pastoralisme ; (ii) forces et faiblesses des textes législatifs relatifs au pastoralisme ; (iii) défis et enjeux liés à la transhumance ; (iv) intercommunalité et gestion des ressources naturelles ; (v) conflits liés à la gestion des ressources naturelles ; et (vi) santé animale.

51. L'AREN considère que la mobilisation de l'expertise est déterminante, afin de garantir la qualité de l'animation du processus de réflexion des leaders éleveurs, la pertinence des analyses et des contributions formulées.

52. AREN, 2006. Contribution de l'AREN au processus d'élaboration du code pastoral : sujets à aborder et principes fondamentaux à affirmer.

53. La mise à niveau des leaders éleveurs leur a permis de faire leurs propres analyses, sans recourir à une expertise extérieure.

54. Les thématiques de réflexion retenues sont celles mentionnées dans l'encadré ci-dessus. La réflexion a été animée par les experts mobilisés à cet effet. Elle a débouché sur l'élaboration d'un document relatif à la contribution de l'AREN dans la réflexion sur la législation pastorale.

organisations d'éleveurs dans les structures de supervision et de pilotage de l'exercice) ;

- la participation à l'atelier de lancement de l'exercice ;
- la production et la diffusion de cassettes audio de sensibilisation sur les enjeux de la loi pastorale et les questions devant être prises en compte ;
- la réalisation de missions par les membres du groupe de réflexion dans les différents départements de la région, en vue d'échanger avec les éleveurs, les élus locaux et la chefferie ;
- l'organisation de concertations entre les membres du groupe de réflexion sur les aspects clefs du pastoralisme dans la zone ;
- la facilitation de l'intervention des consultants dans la région ;
- la formulation et l'envoi de commentaires portant sur le rapport provisoire ;
- la tenue de fora et l'élaboration d'un rapport de synthèse des discussions.

La cellule APL-ZP⁵⁵ était implantée dans la région de Tahoua où elle a mené diverses activités, notamment :

- la vulgarisation du code rural ;
- le recueil des points de vue des éleveurs, en lien avec l'élaboration de la législation pastorale ;
- la restitution des conclusions et recommandations lors de la cure salée d'In Gall.

4.1.4 Contribution apportée par le réseau grn et décentralisation

A partir de 2002, le réseau "GRN et décentralisation" a mis en place des groupes de travail et impulsé une dynamique de réflexion sur la problématique du pastoralisme, en s'appuyant sur les points focaux de Zinder, Tahoua et Diffa. Dans cette dynamique, le réseau a créé en juin 2003 la "Tribune pastorale" qui a été conçue comme un espace d'information et d'échanges entre les acteurs impliqués dans l'élaboration des projets de textes relatifs au pastoralisme. Tout au long du processus d'élaboration des textes relatifs au pastoralisme, les institutions et les personnes intéressées par le secteur de l'élevage ont reçu, chaque semaine, le bulletin de la "Tribune pastorale". Cet outil d'informations et d'échanges simple, mais efficace a alimenté les discussions sur plusieurs thématiques importantes.

"La Tribune pastorale a apporté une contribution importante dans la réflexion sur la législation pastorale. Elle a identifié des thématiques qui revêtent une importance cruciale, en vue de les soumettre à la réflexion

de tous les acteurs. Pour conduire la réflexion, les thématiques ont été réparties entre des personnes ressources qui étaient chargées de préparer des notes introductives. Cela a permis d'élaborer des contributions sur cinq grandes questions, à savoir : la question de la limite nord des cultures, la question de l'hydraulique pastorale, la question des fourrières, la question des dégâts champêtres et la question de la mobilité pastorale. Ces éléments ont contribué à enrichir la réflexion des organisations d'éleveurs, mais aussi des services techniques impliqués dans la préparation des textes relatifs à l'élevage et au pastoralisme" (focus group avec les leaders d'AREN).

4.2 Des blocages répétés, facteurs d'allongement de la durée du processus

Le processus d'élaboration de la législation pastorale a été caractérisé par une large consultation impliquant les chefs traditionnels, les organisations d'éleveurs, les ONG et les institutions publiques. La trajectoire du processus a été jalonnée par plusieurs étapes importantes :

- 1998/2000 : élaboration, discussion et consolidation des termes de référence ;
- 2003/2005 : tenue de la rencontre de validation des termes de référence, organisation des entretiens avec les chefs traditionnels et les responsables des institutions publiques, participation aux fêtes pastorales et tenue des ateliers locaux ;
- 2005/2006 : collecte des matériaux dans toutes les régions, élaboration du rapport provisoire n° 1 et tenue des ateliers interrégionaux ;
- 2007 : tenue de l'atelier national consacré à l'amendement et l'enrichissement du projet de texte ;
- 2008 : introduction du projet de loi dans le circuit d'approbation, puis transmission au Parlement.

Il ne fait pas de doute que l'approche participative et itérative qui a été adoptée exige que l'on consacre suffisamment de temps à la réflexion et aux discussions. En effet, tout processus participatif doit se fonder sur les capacités internes des différents acteurs nationaux à se doter d'un agenda autonome, en vue d'apporter leur contribution. Toutefois, plusieurs observateurs estiment que la durée de l'exercice a été excessivement longue : *"c'est la seule loi dont le processus a pris près de dix ans"* (propos de Mamalo, A. K., cité par Avella et Reounodji, 2010). Cet état de fait s'explique par une lourdeur dans la fonctionnement des institutions publiques et des négligences dont certains de leurs responsables ont fait preuve, en particulier au niveau des services relevant du Ministère chargé de l'élevage. A cela s'ajoute l'attitude d'hostilité de la chefferie traditionnelle qui craignait que la promulgation d'une loi pastorale ne remette en cause ses prérogatives en matière de gestion foncière.

55. La signature des accords de paix entre le Gouvernement du Niger et les mouvements de rébellion nés dans les régions du Nord s'est accompagnée d'un effort visant à promouvoir le développement économique de ces régions. C'est dans cette dynamique que l'UEP-APEL/ZP a été créée en 1996 et reconnue comme ONG locale en juillet 1998. Par la suite, l'association a changé de statut pour devenir une organisation professionnelle agricole ayant pour principal centre d'intérêt le développement de l'élevage. Son ambition consiste à couvrir l'ensemble de la zone pastorale du Niger. Dans la pratique, l'UEP-APEL/ZP intervient essentiellement dans la partie nord de la région de Tahoua et la zone située au sud-ouest de la région d'Agadez.



Aujourd'hui, le processus d'adoption des textes d'application qui ont été élaborés depuis 2012 semble être dans une impasse, compte tenu des désaccords sur les textes d'application. Ce blocage illustre de façon éloquente la situation paradoxale dans laquelle l'élevage se trouve, avec d'un côté un environnement institutionnel et législatif relativement favorable (législation pastorale ambitieuse et stratégie d'hydraulique pastorale unique en son genre en Afrique de l'Ouest⁵⁶) et de l'autre, une fragilisation accrue de l'accès des pasteurs aux ressources naturelles dans presque toutes les zones agricoles, agropastorales et pastorales du pays (expansion des cultures dans la zone pastorale, annexion de certaines enclaves pastorales⁵⁷, création de ranchs et de domaines fonciers privés dans la zone pastorale).

56. A ce jour, le Niger est le seul pays d'Afrique de l'Ouest qui a mis en place une stratégie nationale en matière d'hydraulique pastorale. Cette stratégie définit les modalités d'approvisionnement en eau du cheptel et des populations dans la zone pastorale.

57. Dans plusieurs départements comme celui de Kollo par exemple, les espaces susceptibles de faire l'objet d'une mise en valeur par des productions végétales ont été progressivement transformés en champs et domaines privés ; ce qui conduit à une disparition progressive des enclaves pastorales.

5. ENSEIGNEMENTS GENERAUX TIRES DE L'EXPERIENCE DU NIGER

La capitalisation, l'objet de la présente étude, ne pourra refléter que partiellement la richesse des enseignements que l'on peut tirer des expériences souvent innovantes qui ont été menées par plusieurs groupes d'acteurs (organisations d'éleveurs, ONG d'appui au mouvement associatif pastoral, projets de développement de l'élevage, etc.). Les considérations présentées dans cette section du rapport mettent l'accent sur trois aspects principaux : (i) les modes d'implication retenus ; (ii) les méthodologies développées ; (iii) les incidences potentielles des choix en termes de modes d'implication.

5.1 Démarche d'immersion dans la problématique du foncier pastoral

Lorsque les acteurs non gouvernementaux décident de s'impliquer dans un processus de planification ou de production législative initié par l'Etat, il faut s'interroger sur les dispositions qu'ils ont prises en vue de garantir la qualité de leur implication. Dans le cas de l'expérience nigérienne, on distingue deux cas de figure principaux :

- **Réflexion autonome des organisations d'éleveurs** (exemple de l'AREN) : l'implication de cette organisation s'est faite sur la base d'une démarche autonome visant à garantir l'indépendance d'analyse des communautés pastorales. L'organisation a mobilisé une expertise pour l'accompagner dans sa réflexion. Elle a mis à profit les documents élaborés par les experts pour mener des débats informés au cours d'une Assemblée générale de ses groupements membres. Cette rencontre a permis de : (i) réaliser un diagnostic sur la problématique du foncier pastoral ; et (ii) formuler des propositions portant sur le contenu de la législation pastorale. Les contributions enregistrées dans les régions ont été exploitées en vue d'élaborer un rapport consolidé qui a été discuté lors d'une deuxième Assemblée générale, avant d'être transmis au comité de pilotage du processus d'élaboration des textes relatifs au pastoralisme ;
- **Aménagement d'un espace de réflexion multi-acteurs**, à travers la mise en place du réseau "GRN et décentralisation" (organisations paysannes, chefferie traditionnelle, conseillers municipaux, institutions publiques, ONG, projets de développement et organisations bilatérales et multilatérales). Ce réseau a constitué un creuset pour les échanges entre l'ensemble de ces acteurs, dans le cadre de la recherche de consensus sur les propositions à formuler. Il convient de rappeler la création du réseau GRN & décentralisation Niger fait

suite à l'atelier de lancement du programme "Réussir la Décentralisation" initié par le Programme Zones Arides de l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED). Il s'agit d'un programme collaboratif entre différents acteurs qui interviennent dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et de la décentralisation en Afrique de l'Ouest, avec un accent plus marqué dans le domaine de la recherche-action. Le programme couvre quatre pays de la sous-région (Burkina Faso, Mali, Niger et le Sénégal). Au Niger, le Réseau a été créé par les participants réunis à un atelier tenu à Gaya du 3 au 4 Mai 2001. Le réseau a apporté une contribution importante, à travers l'élaboration de notes de réflexion sur certaines thématiques pastorales comme celles de la limite nord des cultures et des dégâts champêtres. Cette contribution a été largement appréciée parce qu'elle n'était pas "soutendue par un positionnement partisan".

5.2 Agenda et rythme de progression du processus

L'expérience de l'élaboration des instruments de mise en œuvre des Accords multilatéraux sur l'environnement montre que l'agenda des processus nationaux est parfois déterminé par des pressions extérieures ; ce qui conduit à une accélération du rythme de progression des exercices. Un tel état de fait comporte des risques réels dans la mesure où certaines étapes franchies peuvent être irréversibles. En effet, même si les exercices ont un caractère itératif et laissent la porte ouverte à des adaptations éventuelles, il n'est pas toujours facile de faire admettre une remise en cause des fondements des processus, lorsqu'ils ont été approuvés par un forum national.

Les leçons tirées de l'expérience du Niger montrent qu'il faut éviter l'écueil consistant à "faire un pas en avant, deux pas en arrière". De l'avis de certains observateurs, "la lourdeur du fonctionnement des institutions publiques a causé un retard dans la conduite du processus qui s'est aggravé du fait des tergiversations de certains acteurs" (Mamalo, A. K., personne ressource).

Le défi majeur est de savoir aller vite, tout en se donnant le temps de la réflexion. En effet, il est important de garder à l'esprit le fait que c'est l'Etat qui reste, en dernière instance, maître du jeu. Par conséquent, les organisations d'éleveurs doivent se tenir prêtes pour s'impliquer au moment où l'Etat les sollicite.

Les organisations d'éleveurs doivent également tenir compte du fait que les processus de production législative revêtent une dimension politique indéniable ; ce qui leur confère parfois un caractère chaotique.

5.3 Stratégie de mobilisation de l'expertise

Dans le cadre de la préparation de leur contribution dans la réflexion sur la législation pastorale (propositions et argumentaires), les organisations d'éleveurs se sont appuyées sur les ressources qui sont à leur disposition :

- **Expertise interne** : l'accent a été mis sur la valorisation de l'expérience des leaders et des animateurs des organisations. Les connaissances et compétences de ces acteurs, ainsi que leurs capacités d'innovation dans la recherche de solutions aux problèmes rencontrés ont été sollicitées pour faciliter l'établissement de diagnostics et la formulation de propositions répondant au besoin de sécurisation du foncier pastoral ;
- **Expertise externe associée** : la mobilisation de l'expertise s'est fondée également sur la recherche d'alliances avec d'autres organisations (société civile nationale et ONG internationales) qui disposent d'une expertise complémentaire ou de compétences en matière d'élaboration d'argumentaires, de renforcement de capacités et de conduite de trajets de plaidoyer.
- **Délégation à une expertise externe** : l'AREN et le CAPAN ont eu recours à des consultants extérieurs, sollicités pour élaborer sur des documents ou faire procéder à l'analyse critique des rapports rédigés dans le cadre du processus. Dans ce cadre, les organisations privilégient la collaboration avec des experts associés de longue date au mouvement associatif pastoral.

5.4 Approche méthodologique appropriée aux différentes phases du processus d'implication

Les analyses menées sur le processus d'élaboration de la législation pastorale montrent que les organisations d'éleveurs ont combiné plusieurs approches méthodologiques dans le but de prendre en charge les défis qu'ils ont identifiés aux différentes étapes du processus :

- **Information et sensibilisation** : les grandes fêtes des éleveurs (cure salée de In Gall et fête autour de la mare de Madja) ont constitué des moments forts d'échanges sur les implications du processus, ainsi que sur les préoccupations à prendre en compte dans la législation ;
- **Concertations internes** : elles ont ciblé principalement les organisations à la base. On pourrait citer l'exemple des assemblées organisées par l'AREN au cours desquelles les mandataires des groupements membres ont été impliqués dans la réflexion sur les positions et propositions de leur organisation faîtière ;
- **Négociations** : la démarche consistant à élaborer une contribution des organisations d'éleveurs dans la réflexion sur la législation pastorale présente l'avantage de mettre le gouvernement dans l'obligation d'associer

la société civile pastorale dans la suite du processus d'application de la loi pastorale. En règle générale, la conduite des négociations est déléguée à un ou plusieurs leaders éleveurs qui sont accompagnés par des experts associés au mouvement associatif pastoral.

5.5 Renforcement des capacités

Il convient de souligner que l'implication des organisations d'éleveurs et de leurs leaders dans les processus de concertation/négociation contribue à les former directement dans l'action ; ce qui contribue à renforcer la dynamique générale du mouvement associatif pastoral.

On notera que le niveau de renforcement des capacités, dans le cadre de l'implication dans le processus, dépend du type d'expertise mobilisée et du degré d'appropriation interne. Lorsque tous les échelons de la structuration de l'organisation socioprofessionnelle sont mobilisés, le renforcement des capacités ne se limite pas uniquement au sommet, mais touche également la base (cas de l'AREN).

5.6 Facteurs favorables et freins possibles

Quelle que soit la stratégie adoptée (élaboration d'une contribution spécifique des organisations d'éleveurs ou implication dans le processus à travers la participation aux ateliers organisés par les institutions publiques) et le contexte d'implication des éleveurs dans la préparation de la législation pastorale, on peut dégager quelques éléments généraux concernant les facteurs de réussite des démarches ou les freins possibles à une participation de qualité du mouvement associatif pastoral.

Facteurs favorables à la réussite de l'implication	Éléments défavorables ou freins possibles
Une bonne structuration du mouvement associatif pastoral aux différentes échelles	Des organisations d'éleveurs émiettées et incapables d'harmoniser leurs positions et propositions
Des leaders et des animateurs des organisations d'éleveurs compétents et engagés	Des leaders dépourvus de légitimité, mal formés et ne disposant pas d'appuis extérieurs
Une méthodologie de travail pertinente et la mobilisation d'une expertise permettant de garantir la qualité de l'animation des réunions d'échanges	Des échelles d'intervention inadéquates et des missions non pertinentes
Une capacité réelle à nouer des alliances avec les autres composantes de la société civile nationale	Des moyens d'intervention faibles
Des ressources humaines et financières disponibles	Des querelles de positionnement institutionnel et des divergences entre les organisations d'éleveurs

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Harouna ABARCHI, Responsable de l'organisation
AREN

Garba Idi ADAMOU, Responsable du collectif CAPAN

Sani AZIRKA, Directeur Général de la Législation et du
Contentieux de l'Etat, Secrétariat Général du
Gouvernement

Dr Abou BA, Ministère de l'Elevage

Sanda BAMNI, Responsable du collectif DJINGO

M. Hassan BEIDO, Ministère de l'Elevage

Hassan Nielle BI KARFE, Responsable du collectif
CAPAN

Amadou DANGUI, Responsable de l'organisation
AREN

Boureima DODO, Responsable de l'organisation AREN

Bonba DONTCHI, Responsable du collectif DJINGO

Madina DJALNO, Responsable du collectif DJINGO

Hamadou IDRISSA, Responsable de l'organisation
NGAINA

Alhousseyni IKTAM, Directeur de cabinet, Ministère de
l'élevage (ancien responsable du Bureau de la
Coopération Suisse)

Ibankawel ILITIMINE, Responsable du collectif
CAPAN

Ingay ISSOUFOU, Point focal du réseau GRN &
Décentralisation

Adam Malam KANDINE, Enseignant-chercheur,
Université de Niamey

M. Idi LEKO, Responsable chargé de la formation et de
la communication, Secrétariat Permanent du code
rural

Bagoudou MAIDADJI, Expert chargé de l'élevage, FAO,
Niamey

Abdoul Karim MAMALO, Expert, ancien Secrétaire
Permanent du code rural

Malan MAOUDE, Responsable de l'organisation de
NGAINA

Mama MOUNTARI, Conseiller technique GIZ/Niamey

Gandou ZAKARA, Secrétaire Général du
Gouvernement

DOCUMENTATION CONSULTEE DANS LE CADRE DE LA CAPITALISATION

- Anonyme (sans date) Quelques questions générales ayant des incidences sur le pastoralisme.
- Anonyme (sans date) Processus d'élaboration de textes complémentaires du code rural sur l'élevage et le pastoralisme.
- Anonyme (sans date) L'hydraulique pastorale : avis et préoccupations des différents acteurs.
- Anonyme (sans date) Revue bibliographique et synthèse des avis et préoccupations de personnes ressources.
- Anonyme (2006) Conclusions des ateliers interrégionaux sur le processus d'élaboration du code pastoral.
- Anonyme (2006) Contributions des régions et associations pastorales au processus du code pastoral
- Anonyme (2006) Synthèse des ateliers interrégionaux de Diffa, Tahoua et Dosso sur le processus d'élaboration des textes législatifs et réglementaires relatifs au pastoralisme (2 au 12 octobre 2006).
- AREN (2003) Diagnostic du cadre institutionnel et juridique du développement pastoral au Niger.
- AREN (2006) Rapport général. Atelier de réflexion sur le code pastoral. Gaya du 19 au 21 janvier 2006.
- Avella, N. et Reounodji, F. (2010) La législation foncière pastorale au Niger et au Tchad. Une analyse comparative. Actes du colloque "Savanes africaines en développement : innover pour durer", 20-23 avril 2009, Garoua, Cameroun. PRASAC, N'Djaména, Tchad, CIRAD, Montpellier, France.
- Cabinet d'études Best Consult (sans date) Etude diagnostique du cadre juridique de la gestion des ressources naturelles du Niger.
- DED Niger (2005) Etat des lieux des réflexions sur les textes complémentaires au code rural relatifs au pastoralisme et à l'élevage.
- Hesse, C. (2001) Gestion des parcours : qui est responsable et qui y a droit ? Communication présentée dans le cadre de l'atelier régional sur " les approches de la gestion des pâturages et les projets de développement : quelles perspectives ? " Atelier organisé par le Service Allemand de Développement au Niger en collaboration avec SNV, ILRI, IRD, AREN, Université de Niamey, RDP-Livestock Services, CNRDD et Banque Mondiale.
- Lamou-Consult (2004) Rapport circonstanciel de la première mission.
- Lamou-Consult, Sarl (2006) Processus d'élaboration de projets de textes relatifs au pastoralisme. Rapport provisoire n° 1. Mission de terrain du 13.01 au 05.02.06.
- Ministère de l'Elevage (2012) Rapport de l'atelier tenu à Kollo du 16 au 22 février 2012 sur l'élaboration des décrets d'application de l'Ordonnance n° 2010-029 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme.
- Ministère de l'Elevage (2012) Atelier national d'amendement des projets de décrets d'application de l'ordonnance relative au pastoralisme. Dosso du 18 au 20 avril 2012. Rapport général.
- Ministère des Ressources Animales (2006) Etat d'avancement du processus d'élaboration du code pastoral (Badougou Maidaji. CT/MRA).
- Ministère des Ressources Animales (2010) Journées pastorales du Niger. Présentation des contributions (AREN, CILSS, Dr Ezin, ROPAZ, Groupe de réflexion GRN et Elevage de Zinder, LUCOP, UE APELZP, Dr Abou BA, CARE Diffa, Commission foncière départementale de Madaoua et Mohamadou, A., Faculté d'agronomie/LASDEL).
- Secrétariat Permanent du code rural (2003) Termes de référence pour l'élaboration de projets de textes relatifs au pastoralisme.
- Thébaud, B. (1999) Gestion de l'espace et crise pastorale au Sahel: étude comparative du Niger oriental et du Yagha burkinabé. Paris: Thèse doctorale.
- Touré, O. et Bary, H. (2011) Etude sur l'état des lieux des textes régissant la transhumance dans les pays membres de l'autorité du Liptako Gourma.
- Réseau GRN et décentralisation (2008) Document cadre 2007-2008.
- Zakara, G. et Abdoulaye, M. (2003) Contribution de l'AREN au processus d'élaboration du code pastoral. Sujets à aborder et principes fondamentaux à affirmer.

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



Réseau Billital Maroobé
Réseau des Organisations d'Éleveurs
et Pasteurs de l'Afrique

Récépissé N° 2004 215/MATD/SG/DGLPAP/DOASOC

Adresse : BP : 10648 Niamey – NIGER

Tél. : + 227 20 74 11 99

Fax : +227 20 74 11 93

E-mail: billital@intnet.ne

Site web: www.marooobe.org



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Direction du développement
et de la coopération DDC

