



## L'implication de la société civile pastorale dans l'élaboration de la loi pastorale au Niger

—  
Quels enseignements ?



## Références

- Oussouby Touré, *Implication des éleveurs et pasteurs dans l'élaboration des législations pastorales : enseignements tirés de la capitalisation du processus de préparation de la législation pastorale au Niger*, 2013
- Loïc Colin, Clara Jamart et Vincent Petit, *Capitalisation sur l'expérience du Code rural au Niger : ensemble pédagogique pour l'animation de projection-débats*, 2010 : [http://www.agter.org/bdf/fr/thesaurus\\_dossiers/motcle-dossiers-20.html](http://www.agter.org/bdf/fr/thesaurus_dossiers/motcle-dossiers-20.html)
- Secrétariat permanent du Code rural, *Questions-réponses pour mieux comprendre le Code rural*, 2013 : [http://www.coderural-niger.net/IMG/pdf/2013\\_Questions-reponses-2.pdf](http://www.coderural-niger.net/IMG/pdf/2013_Questions-reponses-2.pdf)
- Secrétariat permanent du Code rural, *Code rural – Recueil des textes*, édition 2013, 2013 : [http://www.coderural-niger.net/IMG/pdf/2013\\_Code\\_Rural.pdf](http://www.coderural-niger.net/IMG/pdf/2013_Code_Rural.pdf)
- Secrétariat permanent du Code rural, *Série de posters et d'émissions radio de vulgarisation du Code rural*, 2013 : <http://www.coderural-niger.net/spip.php?article30>

Cette synthèse a été réalisée avec l'appui technique d'Inter-réseaux Développement rural ([www.inter-reseaux.org](http://www.inter-reseaux.org)) et le soutien financier de l'Union européenne, de la CEDEAO et de l'UNOPS dans le cadre du Projet de renforcement des capacités de dialogue, d'influence et de mise en œuvre des politiques régionales agro-pastorales et de sécurité alimentaire et nutritionnelle piloté par le Hub rural.



Mai 2014

## Glossaire

**Aire de pâturage** (ou « enclave pastorale ») : espace pastoral situé en zone agricole et réservé à l'activité des pasteurs (ainsi qu'à la cueillette, à la chasse, au ramassage de bois, etc.).

**Couloir de passage** : piste ou chemin consacré au déplacement des animaux entre deux ou plusieurs espaces pastoraux, localités ou pays.

**Droit d'usage** : quelqu'un qui possède un droit d'usage sur une ressource (la terre par exemple) a le droit de s'en servir et d'en percevoir les fruits, même si cette ressource ne lui appartient pas. Les pasteurs nigériens ont un droit d'usage collectif sur les terres situées au Nord de la limite des cultures : ils ne sont pas propriétaires de ces terres (elles appartiennent à l'État) mais ils peuvent en avoir l'usage (y faire paître leurs troupeaux, accéder aux points d'eau, etc.).

**Droit d'usage prioritaire** : sur leurs « terroirs d'attache », les pasteurs bénéficient d'un droit d'usage prioritaire. Ce droit d'usage prioritaire est un pouvoir d'occupation, de jouissance et de gestion. Il n'empêche pas l'accès des autres usagers au terroir d'attache selon les us et coutumes.

**Terroir d'attache** : unité territoriale déterminée et reconnue par les coutumes et/ou les textes en vigueur sur laquelle les pasteurs vivent habituellement la majeure partie de l'année et où ils reviennent après leurs déplacements.

**Schéma d'aménagement foncier** : dispositif cartographié des espaces permettant de visualiser et de faire connaître les divers modes d'appropriation des terres et des ressources reconnus à l'échelle de la région concernée.

**Zone de pacage** : espace délimité pour le pacage, qui est une technique d'élevage visant à faire séjourner et paître les animaux sur un espace limité et clos.

Remerciements particuliers pour leurs relectures à Vincent Basserie, Florence Bron-Saidatou, Patrick Delmas, Jérôme Pennec, Boubacar Soumaré, Oussouby Touré.

Photographies : Patrick Delmas

# Pourquoi un tel travail de capitalisation ?

Depuis la fin des années 1990, les États ouest-africains sont de plus en plus conscients de la nécessité de mettre en place des politiques et des cadres juridiques permettant de soutenir le développement du pastoralisme dans la région. Plusieurs pays ont ainsi élaboré des législations pastorales qui ont notamment pour objectif de délimiter, de façon précise, les droits de jouissance et d'accès des pasteurs à la terre et aux ressources naturelles. D'autres pays envisagent de le faire.

Le Niger a adopté une Ordonnance relative au pastoralisme en mai 2010. Fruit d'une large consultation dans laquelle la société civile pastorale a joué un rôle particulièrement dynamique et important, cette législation est considérée comme un des instruments de sécurisation de l'élevage et du pastoralisme les plus novateurs de la région.

L'élaboration et la mise en œuvre de législations

favorables aux éleveurs fait partie des préoccupations du Réseau Billital Maroobé (RBM) et plusieurs de ses antennes nationales sont mobilisées sur ces questions. Dans ce contexte, il est apparu important pour le RBM de capitaliser les enseignements de l'expérience du Niger, afin d'en faire bénéficier les autres pays.

Ce travail de capitalisation vise à établir un bilan critique de l'implication des organisations de la société civile pastorale dans l'élaboration de la législation pastorale au Niger. Il décrit 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 à cette influence. Il permet d'identifier les enseignements les plus utiles à l'intention des organisations d'éleveurs des autres pays qui doivent s'impliquer dans l'élaboration de codes pastoraux.



## État des lieux de l'adoption de législations pastorales en Afrique de l'Ouest

-  Pays ayant adopté une législation pastorale
-  1995 Année d'adoption de la législation pastorale
-  Pays où une législation pastorale est en cours d'élaboration
-  Au Nigeria, des législations pastorales existent dans le Nord du pays. Ces législations visent à cantonner les éleveurs dans des espaces réservés à l'élevage (11 États), limitant ainsi le déplacement des animaux entre les États.

# Pourquoi une législation pastorale ?

## Avancées et limites du Code rural

Pendant la période coloniale, aucune politique de gestion des ressources naturelles n'a été mise en place au Niger. Les politiques de développement du secteur rural étaient avant tout basées sur les cultures de rente. Les chefferies traditionnelles étaient gestionnaires de la terre et attribuaient des droits d'usage aux populations locales.

Les premiers gouvernements indépendants ont vite affirmé la volonté politique de remettre en cause la toute puissance des chefferies traditionnelles sur la gestion foncière et de favoriser un accès plus juste à la terre pour les populations locales. Quelques dispositions législatives et réglementaires ont été prises pour sécuriser les droits des populations rurales agricoles. La loi de mai 1961 fixe ainsi la limite Nord des cultures et interdit la pratique de l'agriculture pluviale au-dessus de cette limite (isohyète 350 mm).

### Prévenir et gérer les conflits sur la terre et les ressources naturelles

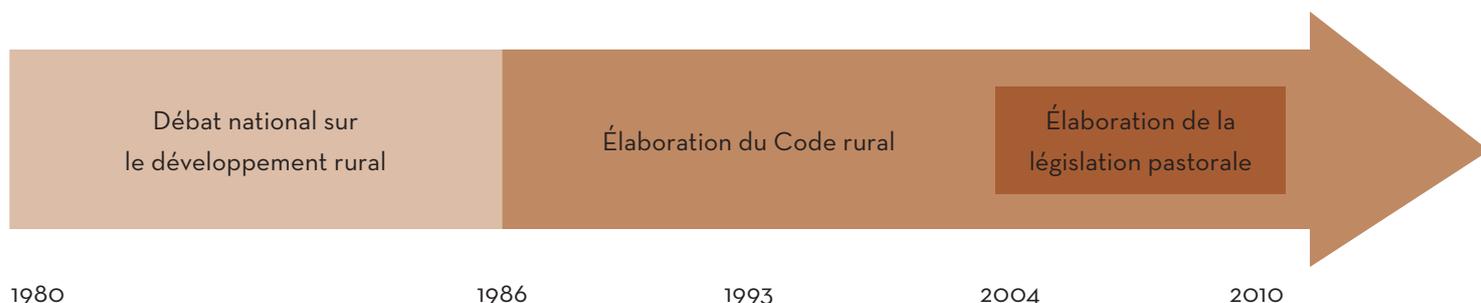
L'avancée du désert, les grandes sécheresses au Nord et la forte augmentation de la population a progressivement conduit à des pressions croissantes sur les terres et les ressources naturelles, avec des risques de conflits de plus en plus violents, en particulier entre agriculteurs et éleveurs. Dans les années 1980, plusieurs séminaires nationaux ont alors

été organisés, rassemblant les autorités politiques et administratives, les services techniques de l'État et leurs représentants locaux, les autorités coutumières et des représentants des différentes catégories d'exploitants ruraux.

Ce débat national a permis d'identifier les grands défis relatifs à la gestion des terres et des ressources naturelles : raréfaction et dégradation des superficies cultivables, diminution des espaces pastoraux (remontée des cultures vers le Nord et avancée du désert), insécurité foncière (liée à l'absence de documents faisant foi en matière de droits fonciers) et risques de conflits fonciers généralisés.

« Le Code rural a été élaboré pour réglementer la pratique de l'agriculture, de l'élevage et de la gestion des ressources naturelles. Il vise à préserver l'équilibre agro-pastoral qui est une donnée fondamentale du Niger » (Abdoul Karim Mama-lo, secrétaire national permanent du Code rural de 2000 à 2010)

Face à ces défis, il est apparu nécessaire d'élaborer une législation foncière nationale. Un comité ad hoc a été mis en place en 1986 pour réfléchir à l'élaboration d'un Code rural. En 1989, il est devenu le Comité national du Code rural.



### Les étapes de l'élaboration du Code rural et de la législation pastorale

## L'élaboration du Code rural

Dès le départ, l'État a voulu intégrer l'ensemble des acteurs ruraux à tous les niveaux de l'élaboration du Code rural. Plusieurs ateliers locaux et régionaux ont été organisés par l'État pour permettre aux différents acteurs d'exprimer leurs préoccupations et leurs propositions. Malgré ces efforts, la participation de la société civile rurale a été limitée, car elle n'était alors pas véritablement organisée en structures capables de contribuer efficacement et de négocier avec les services techniques en

charge du dossier. L'État a désigné les représentants de la société civile devant participer aux discussions et réflexions. Ce sont surtout les chefferies traditionnelles qui ont participé à l'élaboration de ce texte.

Le 2 mars 1993, l'Ordonnance n°93-015 fixant les principes d'orientation du Code rural a été adoptée. Cette Ordonnance constitue le point de départ du Code rural : elle définit les principes fondamentaux pour chacune des activités rurales et agropastorales du Niger, laissant le soin à des textes complémentaires de mettre en œuvre ces principes.

### Le Code rural : plusieurs lois et des institutions

Le Code rural est un ensemble de textes juridiques composé de l'Ordonnance cadre de 1993 et d'une série de textes juridiques sectoriels relatifs à toutes les composantes du milieu rural (ressources naturelles, activités, territoires, sociétés, etc.). Le terme « Code rural » renvoie aussi à l'ensemble des institutions chargées de mettre en œuvre les lois et les normes établies :

L'ensemble des lois qui régissent les activités rurales et agropastorales

- Ordonnance de 1993
- Législation sur l'eau
- Législation sur la pêche
- Législation sur l'environnement
- Législation sur la chasse et la protection de la faune
- Législation sur les forêts
- Statut de la chefferie traditionnelle
- Législation sur l'expropriation pour cause d'utilité publique
- Législation sur la mise en valeur des ressources naturelles

L'ensemble des institutions chargées de mettre en œuvre les lois

- Le Comité national du Code rural (CNCR) dégage les grandes orientations politiques de l'État. Il est présidé par le ministre de l'Agriculture et composé des autres ministères impliqués dans la gestion du foncier et des ressources naturelles.
- Le Secrétariat permanent du Code rural est l'organe exécutif du CNCR. Il est composé de différents experts (juristes, cartographes, agronomes). Il existe au niveau national (pilotage, élaboration des textes de loi, suivi-évaluation) et régional (élaboration du schéma d'aménagement foncier).
- Les Commissions foncières (COFO) ont pour objectif de concilier les acteurs de terrain en cas de conflits sur les terres et les ressources naturelles et de délivrer et enregistrer des attestations foncières. Elles existent au niveau des départements, des communes et des villages/tribus. Elles rassemblent des représentants des autorités administratives et traditionnelles et de la société civile.

## Une prise en compte partielle des préoccupations des pasteurs

L'Ordonnance fixant les principes d'orientation du Code rural reconnaît un certain nombre de droits aux pasteurs. Elle ne revient pas sur la limite des cultures définie par la loi de 1961, qui est de fait confirmée. Au Nord de cette limite, les terres sont à vocation pastorale; le texte ne précise pas à qui ces terres appartiennent, ce qui peut laisser penser qu'elles relèvent du domaine de l'État. Au Sud de cette limite, le foncier agricole est soumis à un régime de propriété privée; dans cette zone, la répartition des espaces pastoraux est déterminée par le *schéma d'aménagement foncier* (cf. glossaire).

Les pasteurs (propriétaires ou gardiens du bétail) ont un *droit d'usage collectif* sur l'ensemble des terres pastorales. Il est interdit d'établir des champs en zone pastorale, sauf pour les cultures de subsistance des nomades. Aucun dédommagement n'est possible en cas de dégâts causés par les animaux sur les cultures non autorisées.

Les pasteurs peuvent se faire reconnaître un *droit d'usage prioritaire* sur les ressources naturelles (terres, eau, pâturage...) situées sur leur « *terroir d'attache* ». Enfin, la délimitation et la protection des *enclaves pastorales*, des *couloirs de passage* et des *zones de pacage* en zone agricole sont affirmées. Comme en zone pastorale, les éleveurs ont des droits d'usage collectifs dans ces zones.

Malgré ces avancées importantes, les organisations de pasteurs, qui ont été plus impliquées dans l'élaboration des textes d'application du Code Rural à la faveur de la démocratisation du pays, y ont vite perçu un certain nombre de risques et de limites. Dès 1993, elles ont en particulier dénoncé :

- des imprécisions sur le statut des terres et des ressources naturelles en zone pastorale, empêchant d'endiguer la diminution des espaces pastoraux;
- l'absence de reconnaissance du pastoralisme comme un mode de mise en valeur des terres au même titre que l'agriculture;
- le risque de marchandisation de la terre du fait de l'instauration de droits fonciers au Sud;
- l'inégalité de traitement entre les agriculteurs, qui se voient reconnaître des droits de propriétés sur la terre, et les éleveurs qui n'en ont pas (certaines associations d'éleveurs revendiquaient d'ailleurs la propriété privée du foncier pastoral, pour être à égalité de droit avec les agriculteurs).

« *Les dispositions du Code rural sur les terres en zones pastorales n'étaient pas suffisamment claires; elles n'ont d'ailleurs pas permis d'empêcher le front agricole de dépasser la limite Nord* »  
(Boureima Dodo, Secrétaire exécutif de l'AREN, membre fondateur)



# Élaboration, avancées et limites de la législation pastorale du Niger

## L'élaboration de la législation pastorale, un processus long et tumultueux

Prenant conscience des limites et risques inhérents au Code rural, la société civile pastorale nigérienne s'est mobilisée dès le milieu des années 90 pour réclamer l'élaboration d'une loi pastorale, plus précise et plus ambitieuse que le Code rural en matière de sécurisation du pastoralisme.

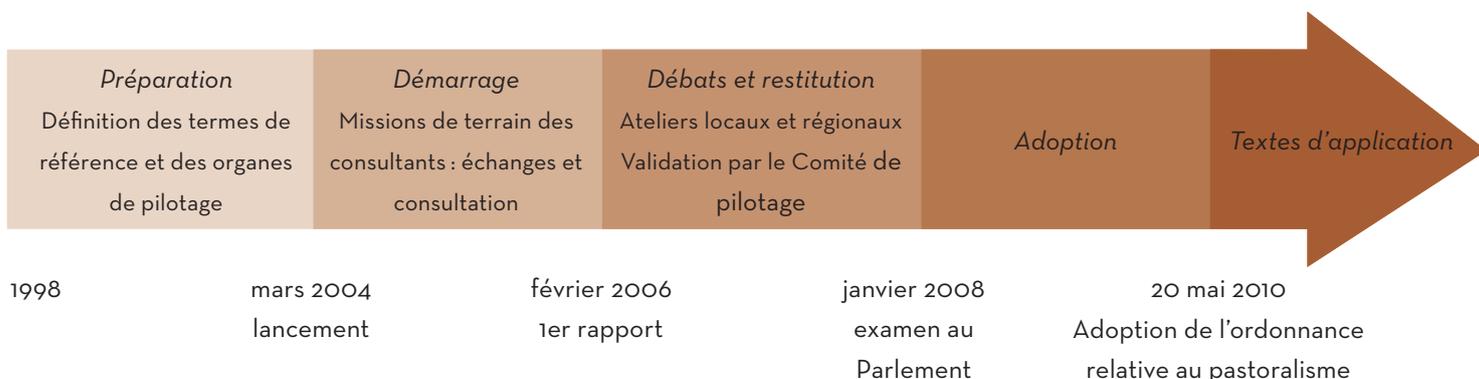
Il a fallu attendre mars 2004 pour que le Secrétariat Permanent du Code rural lance le processus d'élaboration de la loi pastorale. L'adoption des termes de références a pris du temps (6 ans) car plusieurs questions controversées ont été longuement débattues : le risque de marchandisation de la terre avec la reconnaissance de droits fonciers en zone agricole, le choix des institutions devant assurer le pilotage du processus, la place de la société civile dans le processus.

« Il a été difficile de réaliser un accord sur les termes de références, parce que le processus était porteur de beaucoup d'enjeux » (Abdoul Karim Mamalo, secrétaire national permanent du Code rural de 2000 à 2010)

Le ministère des Ressources animales (MRA) a été chargé de superviser le processus (définition des grandes lignes, des objectifs, du calendrier et du budget) et le Secrétariat permanent du Code rural de le mener en lien avec les acteurs concernés. Deux structures ont pour cela été mises en place :

- un comité de pilotage présidé par le représentant du MRA et intégrant les représentants des ministères chargés de l'agriculture, de l'environnement, de l'hydraulique, de l'aménagement du territoire et de l'administration territoriale, les représentants des partenaires techniques et financiers et les mandataires des organisations professionnelles rurales ;
- une cellule de concertation composée des représentants du MRA et du Secrétariat permanent du Code rural ainsi que 5 représentants des éleveurs, choisis par les organisations d'éleveurs à la suite d'une concertation interne.

Le processus d'élaboration de la loi a ensuite connu plusieurs étapes, avant l'adoption en mai 2010 de l'ordonnance n°2010-029 relative au pastoralisme. Le processus a là aussi été long, car il a suscité de nombreux débats et désaccords.



## Les étapes de l'élaboration de la législation pastorale

De nouveau, les autorités publiques ont insisté sur la nécessité d'impliquer l'ensemble des acteurs concernés par l'élevage et la gestion des ressources naturelles. La composition du comité de pilotage et de la cellule de concertation en témoigne. Plusieurs missions de terrain ont par ailleurs été menées par une équipe de consultants nationaux afin d'informer et d'échanger avec les pasteurs et les autres acteurs concernés par le domaine du pastoralisme sur le processus d'élaboration de la loi pastorale. Près de 100 ateliers, rassemblant des représentants des autorités administratives et traditionnelles et des pasteurs, ont également été organisés par les autorités dans 24 des 36 arrondissements du Niger, aux différentes étapes du processus.

*« Nous avons organisé près de 100 ateliers, avec des aller-retour entre les travaux des ateliers et le consultant qui devait intégrer les amendements dans le document. Ces échanges ont conduit à élaborer 6 versions successives du document consacré à la loi pastorale. » (Abdoul Karim Malmalo, secrétaire national permanent du Code rural de 2000 à 2010)*

Le document élaboré par le comité de pilotage et le Comité national du Code rural a été envoyé au Secrétariat général du Gouvernement. La validation

du document a suscité de nombreux blocages, au niveau de certains ministères et parlementaires. Le ministère chargé de l'Environnement par exemple s'est montré réticent à l'idée d'autoriser l'accès du bétail aux forêts classées, en cas de grave pénurie fourragère. Après un débat houleux au Parlement en janvier 2008, le président de séance a décidé de renvoyer le projet de loi à la Commission du développement rural pour qu'elle apporte les clarifications demandées par les députés. Mais le Parlement a été dissous quelques mois plus tard, suite au coup d'État qu'a connu le Niger.

## **La promulgation de la législation pastorale, une victoire incontestable**

Après la dissolution du Parlement, la société civile pastorale a réclamé l'adoption de la loi pastorale par ordonnance et elle a mené des actions de plaidoyer auprès des nouvelles autorités politiques. 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 responsabilités, ce qui a joué en la faveur de la demande des pasteurs. L'Ordonnance n°2010-029 relative au pastoralisme a ainsi été adoptée le 20 mai 2010, quelques mois seulement après la mise en place du nouveau régime.

### **Les avancées de l'ordonnance relative au pastoralisme**

L'ordonnance relative au pastoralisme confirme les éléments contenus dans le Code rural et institue un certain nombre d'avancées décisives pour les pasteurs :

- la mobilité pastorale est reconnue comme un droit « fondamental », garanti par l'État. Celui-ci ne peut plus accorder de concession privée en zone pastorale si elle entrave la mobilité des pasteurs
- la mobilité est reconnue comme un mode durable et rationnel d'exploitation des ressources pastorales
- l'ensemble des terres pastorales (zone pastorale, couloirs de passage, aires de pâturage, terres salées et bourgoutières) sont classées dans le domaine public de l'État, ce qui leur confère une protection face à l'occupation par les cultures
- en cas de grave crise de rareté de pâturage, les pasteurs ont le droit de faire pâturer leur troupeau dans les ranchs et les forêts classées
- la fermeture et la libération des champs sont instituées : les pasteurs ont le droit de faire pâturer leur troupeau dans la zone agricole à la fin des récoltes pluviales (en général fin décembre ou début janvier)

« C'est la première fois qu'un texte national reconnaît le pastoralisme comme un système de production durable : la loi pastorale donne un élément juridique fort aux pasteurs. » (Boureïma Dodo, Secrétaire exécutif de l'AREN, membre fondateur)

« Avec la loi pastorale, tout le territoire du Niger devient un espace de parcours pastoral en fin de saison des pluies. » (Abdoul Karim Mama-lo, secrétaire national permanent du Code rural de 2000 à 2010)

Cette ordonnance représente une victoire indéniable pour la société civile pastorale, malgré quelques écarts 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. Jusqu'au bout, certains acteurs ont continué à mener un lobbying pour faire prendre en compte leurs intérêts spécifiques. Les sociétés minières en particulier 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 dédommements trop importants.

Par ailleurs, la loi a finalement été adoptée par un régime d'exception, après un échec devant le Parlement élu démocratiquement. L'adoption de la loi a été très peu médiatisée et relayée auprès des organisations d'éleveurs.

## Une victoire encore inachevée

L'application réelle de cette législation pastorale demande l'élaboration de textes d'application. Or à ce jour seuls deux textes d'application ont été adoptés en janvier 2013 sur 14 décrets d'application prévus au total ; 5 autres sont élaborés et en cours d'adoption. Le premier décret adopté détermine les modalités de fonctionnement des commissions paritaires chargées de la conciliation dans le règlement des conflits entre agriculteurs et éleveurs. Le second détermine les modalités pratiques de l'inventaire national des espaces pastoraux et des ressources pastorales. Les autres projets de décrets dorment dans les tiroirs car ils suscitent encore trop de désaccords.

Ainsi, une série d'enjeux cruciaux restent encore à régler pour sécuriser durablement le pastoralisme au Niger :

- *Le ramassage de la paille* est le principal décret qui pose problème : la loi réglemente désormais strictement le ramassage et le stockage de la paille afin de garantir l'accès des animaux à la nourriture. Il faut une autorisation de la commune pour ramasser la paille et la vendre. Il faut payer pour cela une redevance. Les lieux de ramassage sont réglementés et il est interdit d'exporter cette paille. Or, le ramassage et stockage de la paille (pour la revendre ensuite) est devenu une véritable activité industrielle.
- *La date de libération des champs* est définie annuellement dans chaque zone du pays à l'issue de la récolte. Pour cela, des concertations locales sont organisées et rassemblent agriculteurs, éleveurs, chefs traditionnels, élus, services techniques et administration. Ils décident de la date en fonction de l'état des cultures et de l'avancée de la récolte, mais aussi de la situation des points d'eau et du fourrage dans la zone pastorale et les aires de pâturages. La fixation de cette date est âprement discutée, surtout en période de crise. Cette date n'est pas toujours respectée, conduisant à des conflits entre agriculteurs et éleveurs.
- *Le dédommement des dégâts champêtres* génère encore de nombreux conflits : la loi prévoit des règles précises d'indemnisation des dégâts causés par les animaux dans les champs. Si les dégâts ont lieu après la date de libération des champs ou dans un champ situé dans une aire de pâturage ou un couloir de passage, alors ils ne doivent pas être indemnisés. L'indemnisation doit être calculée en fonction des pertes imputées aux dégâts, après évaluation du secrétaire de la Commission foncière et réunion d'une commission regroupant autant de représentants des éleveurs que de représentants des agriculteurs. Dans les faits, les éleveurs se plaignent d'amendes de plus en plus fréquentes et disproportionnées.

- *Les aires de pâturage, les couloirs de passage, les pistes de transhumance et les enclaves pastorales se réduisent comme peau de chagrin. Ils sont « colonisés » par des champs ou des propriétés privées de nouveaux acteurs (commerçants, fonctionnaires, élus). Pour empêcher ce phénomène, il est urgent de répertorier ces espaces pastoraux. Sans cet inventaire, l'occupation des espaces pastoraux va se poursuivre et les éleveurs ne pourront pas faire recours malgré l'existence des textes de loi. Il faut aussi accélérer la matérialisation et le balisage de ces espaces, pour que les populations puissent les identifier clairement.*
- *La privatisation des points d'eau : selon la loi, les ressources en eau (fleuves, mares, puits, forages) relèvent du domaine public de l'État. L'accès est libre pour tous. Il est possible de faire payer une contribution aux usagers pour l'entretien d'un puits ou d'un forage mais il est interdit de faire payer l'eau ou d'y interdire l'accès. Or, de plus en plus, certains groupes cherchent à exercer un contrôle privé sur les points d'eau : ils font payer ou interdisent l'accès à l'eau.*
- *Le maintien des agriculteurs déjà installés dans la zone pastorale : ces agriculteurs sont pour partie des populations haoussas remontés vers le Nord chercher des champs, pour partie des éleveurs ayant perdu leurs animaux ou diversifiant leurs activités, pour partie enfin des anciens esclaves, des Touaregs notamment, qui sont devenus agriculteurs faute d'animaux. Certains de ces agriculteurs sont également des éleveurs. Cette question du maintien de ces agriculteurs installés dans la zone pastorale s'avère donc complexe : il est notamment extrêmement difficile de trancher sur la question de la légitimité de ces anciens esclaves ou éleveurs à posséder des droits fonciers et donc à cultiver dans cette zone.*
- *La vulgarisation de la législation pastorale : la législation pastorale offre une série de protections pour les pasteurs, mais elle reste insuffisamment connue, respectée et appliquée.*

*« Maintenant notre première mission, c'est la vulgarisation de ce texte pour que les pasteurs puissent défendre leurs droits. » (Boureima Dodo, Secrétaire exécutif de l'AREN, membre fondateur)*



# Implication de la société civile pastorale dans l'élaboration de la législation pastorale au Niger : succès et limites

---

## Les organisations d'éleveurs en milieu pastoral : un rapide historique

Au Niger, les premiers groupements associatifs ont été mis en place en milieu pastoral après les sécheresses des années 1972/73, avec l'ouverture, principalement dans la région de Tahoua, de boutiques coopératives visant à assurer l'approvisionnement de proximité en huiles, sucre et céréales des membres des communautés de pasteurs. Au cours de la même période, des groupements mutualistes pastoraux (GMP) ont été implantés. Au départ, les GMP coïncidaient avec les tribus et avaient pour mission de prendre en charge la gestion des pâturages et des points d'eau.

Les organismes d'encadrement ont ensuite réorganisé les pasteurs sur de nouvelles bases, en s'appuyant sur les groupes de familles qui mettent en commun leur force de travail et leurs animaux lors de la transhumance. Le fonctionnement de ces structures reposait sur l'attribution exclusive de droits de pâture à des groupes déterminés d'utilisateurs.

La création de ces différentes structures résultait plus de la volonté des pouvoirs publics que de l'initiative propre des éleveurs. De ce fait, ces groupements manquaient de cohésion interne et n'ont pas pu répondre efficacement aux besoins de leurs membres. Dans les années 90, certains éleveurs ont profité du processus d'ouverture démocratique du pays pour créer des associations pastorales et des ONG. Ces nouvelles organisations se sont données pour objectif de renforcer la position des éleveurs et pasteurs face aux instances administratives et de mieux représenter les intérêts des communautés pastorales.

Des structures fédératrices, regroupant les multiples organisations de pasteurs et d'éleveurs existant, se sont également formées ces dernières années,

comme le Collectif des associations pastorales du Niger (CAPAN) créé en 1999, le collectif DJINGO créé en 2003, le Réseau des organisations des pasteurs et éleveurs du Niger (ROPEN) créé en 2009 ou encore l'association DAOUD. Ces collectifs s'inscrivent encore souvent dans une logique de concurrence, ce qui constitue un facteur d'affaiblissement de leurs capacités d'influence des politiques publiques.

Depuis quelques années néanmoins, ces collectifs ont réussi à développer quelques synergies. Pour structurer leur partenariat, ils ont mis en place, en juin 2013, le « Consortium des Collectifs des Organisations Pastorales du Niger » et ont conclu une charte d'engagements visant à renforcer leur unité d'action, avec la mise en œuvre d'un plan d'action biennuel (2013/2014).

## Les actions menées par la société civile pastorale dans le cadre de la législation pastorale

Les organisations d'éleveurs et de pasteurs ont mené une série d'actions tout au long de l'élaboration de la loi pastorale, pour que leurs préoccupations soient prises en compte.

Certains acteurs ont été particulièrement actifs : l'Association pour la redynamisation de l'élevage au Niger (AREN), le CAPAN, le réseau « GRN et décentralisation » et la cellule « Animation pour la promotion de l'entraide aux initiatives locales en zone pastorale » (APEL-ZP). Plutôt que de mettre en place une stratégie globale et concertée, ces organisations ont décidé de définir chacune leur propre stratégie, en fonction de leur histoire et de leurs capacités. Cette tactique n'a pas empêché ces organisations de s'unir collectivement autour de revendications et d'actions communes.

## Acteur

## Principales activités menées

### AREN

créée en 1990, reconnue en février 1991  
regroupe plus de 800 groupements de  
base d'éleveurs répartis dans les huit  
régions du Niger

- Organisation d'un débat au sein des groupements de base, avec élaboration d'une contribution soumise à l'AG de l'AREN
- Mise en place d'une cellule consacrée à l'animation de réflexions et d'échanges dans le cadre de la loi pastorale, dirigée par le secrétariat exécutif et regroupant des leaders et des experts (juristes, vétérinaires, socio-économistes)
- Organisation par cette cellule de séances de travail sur les thématiques clés du pastoralisme (situation et enjeux du pastoralisme, forces et faiblesses des lois existantes, défis et enjeux de la transhumance, santé animale, gestion des ressources naturelles)
- Contributions écrites sur les orientations et le contenu de la loi
- Notes sur certaines questions essentielles
- Commentaires sur les différentes versions du projet de loi
- Alliances avec des acteurs internationaux du développement (SOS, *Deutscher Entwicklungsdienst*) pour mener des campagnes de plaidoyer

### CAPAN

créé en 1999, reconnu en 2003  
8 membres fondateurs, 56 organisations  
d'éleveurs et de pasteurs membres au-  
jourd'hui (dont l'AREN)

- Analyse des textes régissant le foncier pastoral et formulation de propositions d'amélioration, avec l'aide d'un consultant extérieur
- Concertations internes pour dégager des propositions
- Organisation de rencontres avec les agriculteurs et les collectivités locales

### Réseau « GRN et décentralisation »

créé en mai 2001 dans le cadre d'un programme de l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED)

espace de réflexion impliquant des organisations paysannes, la chefferie traditionnelle, des conseillers municipaux, des institutions publiques, des ONG, des organisations bilatérales et multilatérales

- Commentaires sur le déroulement du processus (établissement de mécanismes visant à garantir l'implication effective des organisations d'éleveurs dans les structures de supervision et de pilotage de l'exercice)
- Production et diffusion de cassettes audio de sensibilisation sur les enjeux de la loi pastorale et les questions devant être prises en compte
- Missions dans les différents départements de la région, pour échanger avec les éleveurs, les élus locaux et la chefferie traditionnelle
- Facilitation des missions des consultants dans la région
- Formulation de commentaires sur les différentes versions du projet de loi
- Création d'un bulletin hebdomadaire (« La Tribune pastorale ») relayant les échanges et contributions évoqués ci-dessus

### APEL-ZP

créée en 1996  
organisation professionnelle agricole

- Vulgarisation du Code rural
- Recueil des points de vue des éleveurs

## Succès et limites de l'implication des organisations d'éleveurs et de pasteurs

La législation sur le pastoralisme adoptée en mai 2010 prend en compte l'essentiel des revendications

des organisations d'éleveurs et de pasteurs. L'élaboration de cette loi a ainsi constitué une victoire pour les organisations d'éleveurs et de pasteurs, malgré quelques limites.

### Avancées de la législation pastorale

- La mobilité pastorale est reconnue comme un « droit fondamental », garanti par l'État
- La mobilité est reconnue comme un mode d'exploitation rationnel et durable des ressources
- L'ensemble des terres pastorales sont classées dans le domaine public de l'État
- Les éleveurs ont accès aux ressources des ranchs et des forêts en cas de grave crise
- Les éleveurs ont le droit de faire paître leurs troupeaux dans la zone agricole une fois que la période des récoltes pluviales est terminée

### Limites de la législation pastorale

- Le processus d'élaboration de la législation a été long (près de 10 ans)
- La législation a finalement été adoptée sous un régime d'exception, après l'échec d'adoption de la loi au niveau du Parlement
- Tous les textes d'application n'ont pas encore été adoptés, certaines questions clés faisant encore l'objet de débats
- La législation est encore insuffisamment connue et respectée

Les succès et limites de l'implication des organisations d'éleveurs et de pasteurs au Niger peuvent être attribués à plusieurs éléments, à la fois externes et internes à ces organisations.

## Enseignements de l'implication des organisations d'éleveurs et de pasteurs

Savoir tirer parti du contexte politique et institutionnel

Le contexte politique a été favorable à une implication forte des organisations d'éleveurs et de pasteurs dans l'élaboration de la loi pastorale. Dès le début du processus, les autorités politiques ont impliqué la société civile pastorale. Elles ont organisé de nombreux ateliers locaux et régionaux et intégré des délégués des organisations paysannes dans les structures mises en place pour l'élaboration de la loi. Cette implication est à la fois due à une volonté de l'État et aux actions menées par les organisations d'éleveurs et de pasteurs dès la phase de préparation de lancement du processus, afin de garantir leur implication. L'appui des partenaires techniques et fi-

nanciers — notamment l'agence de développement allemande (*Deutscher Entwicklungsdienst*, DED) — a également été très important pour l'implication des organisations d'éleveurs.

Toutefois, le contexte a aussi parfois constitué un frein à l'action des organisations paysannes. La fin du processus d'élaboration de la loi (2008-2010) a eu lieu dans une période de tension politique générale au sein du pays, qui a perturbé les débats sur la forme et sur le fond. Soucieuses de participer au jeu politique pré-coup d'État, les institutions impliquées dans le processus (ministère des Ressources animales, Secrétariat permanent du Code rural) ainsi que les organisations d'éleveurs ont porté moins d'attention à la loi pastorale. L'influence de la société civile pastorale a également été limitée par l'existence d'oppositions fortes à cette loi. La chefferie traditionnelle par exemple craignait que la promulgation d'une loi pastorale ne remette en cause ses pouvoirs en matière de gestion foncière. Lors des débats parlementaires, des députés liés aux agriculteurs et à des propriétaires de ranchs en zone pastorale se sont également fortement mobilisés contre le projet de loi. Ces oppositions expliquent en partie pourquoi l'élaboration de

la législation pastorale a été aussi longue et pourquoi peu de textes d'application ont été adoptés.

*« 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. »*  
(Leader de l'AREN)

Se structurer et s'organiser de manière efficace

L'implication forte des éleveurs et des pasteurs a été rendue possible par l'existence d'organisations nombreuses, dynamiques et bien structurées. L'implication des organisations d'éleveurs lors de l'élaboration des textes d'application du Code rural dans les années 90 leur a permis de mieux comprendre les enjeux liés à la législation pastorale et de se mobiliser. Mieux formés et mieux organisés qu'à la fin des années 80, les éleveurs et les pasteurs ont ainsi pu jouer un rôle plus important dans l'élaboration de la législation pastorale que lors du Code rural de 1993.

L'AREN a été particulièrement influente. Cette structure créée plus de 10 ans avant le lancement du processus de l'élaboration de la loi disposait d'une organisation solide et de ressources humaines et financières importantes.

L'implication des organisations d'éleveurs et de leurs leaders dans les processus de concertation / négociation contribue par ailleurs à les former directement dans l'action. Plus les différents échelons de l'organisation sont mobilisés, plus le renforcement des capacités touche l'ensemble de l'organisation, et pas seulement son sommet (cas de l'AREN).

*« 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. »* (Leader de l'AREN)

Il convient néanmoins de souligner que l'influence des organisations d'éleveurs a été très faible

à la fin du processus d'élaboration de la loi (à partir de 2008), du fait du contexte politique tendu au Niger, d'une certaine lassitude des organisations d'éleveurs liée à la longueur du processus mais aussi de certaines divisions entre les différentes organisations d'éleveurs, voire en leur sein même. La fin et la validation du projet de loi ont ainsi eu lieu en l'absence quasi-totale de la société civile pastorale.

Animer des réflexions constructives

Les organisations d'éleveurs et de pasteurs ont animé et participé à des réflexions permettant de formuler des positions et de dégager des consensus. Deux cas de figure principaux se sont dégagés :

- *Réflexion autonome des organisations d'éleveurs* : C'est le schéma qu'a employé l'AREN qui a mené des débats au cours d'une Assemblée générale de ses groupements membres, en s'appuyant sur les documents élaborés par les experts qu'elle a mobilisés. Elle a ainsi pu élaborer des propositions reflétant ses préoccupations spécifiques, servant de base pour les négociations avec l'État. Le CAPAN en revanche n'a pas pu organiser des concertations entre toutes les organisations membres, par manque de ressources humaines et financières.
- *Aménagement d'un espace de réflexion multi-acteurs* : C'est le processus choisi en particulier par le réseau « GRN & décentralisation » qui 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 par tous les acteurs impliqués dans l'élaboration de la législation parce qu'elle n'était pas « sous-tendue par un positionnement partisan ».

*« 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. »*  
(Leader de l'AREN)

## Mobiliser des experts internes et externes

Les organisations d'éleveurs se sont appuyées sur des experts internes et externes, qui leur ont permis de bien préparer leur contribution dans l'élaboration de la législation pastorale.

- *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 ont été sollicitées pour faciliter l'établissement de diagnostics et la formulation de propositions.
- *Délégation à une expertise externe* : l'AREN et le CAPAN ont eu recours à des consultants extérieurs, sollicités pour élaborer 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.
- *Alliances* : la mobilisation de l'expertise s'est fondée également sur la recherche d'alliances avec d'autres organisations (société civile nationale et acteurs internationaux du développement) 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. Ces alliances ont permis à l'AREN de renforcer ses capacités en matière de plaidoyer et de produire des argumentaires convaincants.

## Déployer des actions variées et adaptées à chaque phase du processus

Les organisations d'éleveurs ont réussi à combiner plusieurs approches méthodologiques, afin de prendre en charge les défis 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 peut 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 d'inciter le gouvernement à 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.





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](mailto:billital@intnet.ne)  
Site Web : <http://www.maroobe.org>

Inter-réseaux  
Développement rural

Inter-réseaux Développement rural  
32 rue le Peletier 75009 Paris France  
Tél : (33) 01 42 46 57 13  
Email : [inter-reseaux@inter-reseaux.org](mailto:inter-reseaux@inter-reseaux.org)