

FICHE N°5 : LE CODE RURAL ET LES ENJEUX DU PASTORALISME

Le Niger est un pays à vocation pastorale. Malgré son importance économique, sociale et culturelle fondamentale, le pastoralisme reste une activité précaire dans laquelle les gouvernements successifs ont peu investi (1% du budget national en 2009, contre 35% investis dans l'agriculture). Le Code Rural, bien qu'il mette en place dès 1993 un certain nombre de normes destinées à protéger et à dynamiser le pastoralisme, a souvent été dénoncé comme un système plus favorable aux agriculteurs qu'aux éleveurs. Qu'en est-il réellement ? L'ordonnance relative au pastoralisme de Mai 2010, qui vient s'ajouter aux nombreux textes sectoriels du Code Rural, pose-t-elle réellement les bases qui permettront de mieux sécuriser le pastoralisme nigérien ?

LE PASTORALISME : UNE ACTIVITÉ MULTIFORME ET ESSENTIELLE À L'ÉCONOMIE NIGÉRIENNE

Au Niger, le secteur de l'élevage représente 11% du PIB national et 35% du PIB agricole. Les produits de l'élevage constituent le second poste des produits exportés après l'uranium, et 70 % des produits d'exportation de l'agriculture. Au nord de l'isohyète 350 mm qui représente la limite Nord des cultures, l'élevage est en général la première source de nourriture et de revenus. Mais il contribue aussi aux moyens de subsistance des agropasteurs vivant au sud de cette limite. Au total, plus d'un million de personnes travaillent à plein temps dans l'élevage, et la majorité des agriculteurs complètent leurs activités par de la production animale.

Il existe différents types d'élevage au Niger, de l'élevage sédentaire au pastoralisme transhumant. Cependant, la mobilité des troupeaux et la pâture extensive constituent



Un puits traditionnel en zone pastorale

dans la majorité des cas les meilleurs moyens de mettre en valeur le territoire pastoral et de préserver le cheptel. Au total, environ 75% du bétail est élevé selon un mode nomade et transhumant, national ou transfrontalier. Les aléas climatiques, l'étendue et la qualité des pâturages, de même que les contraintes sanitaires et économiques, rendent l'activité pastorale souvent précaire.

Dans la zone pastorale, les pâturages permanents occupent approximativement 60 millions d'hectares. L'eau constitue le facteur clé de survie et de développement, car elle permet la croissance des pâturages naturels et le maintien des troupeaux. Les ressources hydriques sont majoritairement constituées par des mares superficielles naturelles. Depuis les années 50, le réseau de puits traditionnels et sources artésiennes a été complété par des puits en ciment et des forages profonds, dans certains cas équipés de pompes. Théoriquement, les besoins du cheptel national peuvent être satisfaits, mais la distribution irrégulière des points d'eau en rapport avec le potentiel fourrager de la zone concernée pose de sérieux problèmes. En outre, les ouvrages hydrauliques ont souvent été mal réalisés et mal utilisés, ce qui a entraîné une dégradation des parcours pastoraux. Dans la zone agropastorale, l'abreuvement du bétail se fait à des points d'eau situés près des villages où les troupeaux transhumants demeurent durant la saison sèche.

Les différentes périodes de sécheresse successives depuis les années 1970 ont profondément transformé le pastoralisme nigérien. Durant la longue période de sécheresse de 1969 à 1974, les troupeaux ont connu des pertes très significatives (50 pour cent des bovins, 36 pour cent des ovins, 27 pour cent des caprins). Ces pertes, celles des bovins notamment, ont été plus sévères dans la zone pastorale que dans celle agricole, ce qui a augmenté la proportion de troupeaux présents dans le sud en comparaison du nord, et donc augmenté le risque de conflits liés notamment aux dégâts champêtres. En 1981, la plupart des éleveurs avaient reconstitué leurs troupeaux (à 80% en moyenne pour les bovins et à 110% pour les petits ruminants).

La grande sécheresse de 1984, au cours de laquelle la grande majorité des éleveurs a quitté la zone pastorale et s'est déplacée 150 à 250 km plus au sud, a provoqué des changements fondamentaux dans la société pastorale. Les migrations vers les villes ont fortement augmenté, alors que le front agricole en a profité pour avancer au-delà de la limite nord des cultures, mais aussi au sein des enclaves pastorales et des pistes de transhumance situées en zone Sud. Un transfert important de la propriété des

bovins a aussi restructuré la société pastorale. Des commerçants, des fonctionnaires et des citoyens ont acheté les troupeaux des éleveurs dépossédés, devenus de simples bergers. Aujourd'hui, autour de Tahoua, Maradi et Agadez, quelque 60 % des animaux composant les troupeaux n'appartiennent pas aux bergers qui les gardent.

Suite à cette crise importante, la politique nationale de développement de l'élevage s'est fixée plusieurs objectifs : réhabiliter la zone pastorale, accroître sa productivité, assurer une complémentarité entre élevage et agriculture, préserver le pouvoir d'achat des éleveurs et le potentiel reproducteur du troupeau. Néanmoins, le budget national consacré à l'élevage reste particulièrement bas (1% en 2009), et les éleveurs doivent faire face à des contraintes de plus en plus importantes. En particulier, l'augmentation de la population et des superficies cultivées qui réduit les espaces pastoraux rend la mobilité pastorale plus complexe et provoque à la fois un affaiblissement du secteur et une multiplication des conflits entre agriculteurs et éleveurs.

D'OÙ VIENT LA NÉCESSITÉ DE COMPLÉTER LE CODE RURAL AVEC UN TEXTE SECTORIEL SUR LE PASTORALISME ?

Le Code Rural a mis en place différentes normes visant à sécuriser et à soutenir le pastoralisme au Niger. En particulier, la limite Nord des cultures définie par la loi de 1961 instaure deux types de régimes de propriété dans le pays. Au Sud de cette limite, le foncier agricole est soumis à un régime de propriété privée. Au Nord de cette limite, les terres, qui sont dédiées à l'élevage, sont des terres domaniales sur lesquelles les éleveurs jouissent d'un droit d'usage collectif. Bien que souvent décriés par les éleveurs (qui considèrent que l'État favoriserait les agriculteurs en leur donnant accès à la propriété privée, alors qu'il abandonnerait les éleveurs à leur situation précaire), les droits qui s'appliquent en zone pastorale permettent de préserver la mobilité des troupeaux, et donc le pastoralisme nigérien dans son ensemble.

D'ailleurs, la délimitation et la protection des enclaves pastorales, des couloirs de passage ou des zones de pacage pour le bétail en zone agricole constituent également des outils fondamentaux à la préservation du pastoralisme. Le Code Rural défend depuis sa création la préservation de ces zones sur lesquelles les éleveurs jouissent, comme en zone pastorale, de droits d'usage collectifs leur permettant de faire transhumier leurs troupeaux à la recherche d'eau et de pâturages. Concernant l'accès à l'eau des éleveurs et de leurs troupeaux, le Code Rural propose également des outils pertinents pour préserver le pastoralisme. En effet, l'eau est



Un point d'eau accessible à tous

considérée comme une ressource de l'État sur l'ensemble du territoire national, et tous les nigériens peuvent y avoir accès. Les éleveurs transhumants ne peuvent donc pas se voir refuser l'accès à un point d'eau, quelle que soit la zone où ils se trouvent.

Envie d'en savoir plus ?
Reportez-vous au film « Du conflit à la concertation : l'expérience du Code Rural au Niger »

Pour en savoir plus sur les enjeux de l'accès aux points d'eau pour les éleveurs, nous vous invitons à regarder le bonus n°3 du film, « Les points d'eau, un enjeu fondamental en zone pastorale ».

Sur leurs territoires d'attache, les éleveurs, même s'ils ne sont pas propriétaires de la terre, jouissent de droits d'usages prioritaires. Le Code Rural définit le territoire d'attache comme « l'unité territoriale déterminée et reconnue par les coutumes et/ou les textes en vigueur sur laquelle les pasteurs vivent habituellement pendant la majeure partie de l'année. C'est le territoire auquel ils restent attachés lorsqu'ils se déplacent (transhumances, migrations, etc.) ». Le concept de territoire d'attache permet donc aux pasteurs nomades ou transhumants d'être rattachés à une commission foncière, et donc de faire entendre leur voix au sein des structures du Code Rural, mais aussi, plus globalement, de participer pleinement à la gouvernance de la zone pastorale. Par exemple, aucun aménagement hydraulique ne peut être fait en zone pastorale sans l'accord de la communauté qui est rattachée au territoire concerné.

Malgré ces outils juridiques et institutionnels destinés à sécuriser le pastoralisme, les éleveurs nigériens ont longtemps critiqué le Code Rural, et revendiqué dès le début des années 1990 la création d'un « Code Pastoral » qui défendrait leurs droits et leurs pratiques. En particulier, le Code Rural a été accusé de ne pas considérer explicitement l'élevage comme un mode de mise en valeur des terres, au même titre que l'agriculture. Le second grief concerne le statut des terres en zone pastorale, qui, selon les associations d'éleveurs, n'était pas assez clairement

PAPER N°5 : THE RURAL CODE AND THE PASTORALIST ISSUE

défini. Il est vrai que la loi portant sur le régime forestier est relativement ambiguë. Il stipule que « sont considérés comme forêts les terrains comportant des formations végétales composées d'arbres, d'arbustes et d'autres végétaux non agricoles ». D'après cette définition, la zone pastorale pourrait donc être considérée comme une forêt, et soumise au régime forestier.

LES AVANCÉES PROPOSÉES PAR LA LOI SUR LE PASTORALISME ET LES GRANDES ÉTAPES À VENIR

En Mai 2010, une loi sectorielle sur la pastoralisme a donc été adoptée pour venir s'ajouter à l'ensemble des textes composant le Code Rural. Le processus d'élaboration de cette loi, né d'une demande sociale des communautés d'éleveurs dès les années 1990, s'est révélé particulièrement long et laborieux. En accord avec la tradition participative d'élaboration du Code Rural, des débats ont été organisés à différents niveaux avec les représentants des éleveurs et les chefs traditionnels. Au total, plus de 100 ateliers ont été organisés dans toutes les régions du Niger afin de définir au mieux les demandes, parfois contradictoires, des organisations pastorales.

Si ce processus a permis un renforcement de la société civile pastorale et une meilleure organisation des associations d'éleveurs, il s'est néanmoins heurté à de nombreux obstacles politiques. En effet, la phase préliminaire de conception des termes de référence a débuté en mars 2004, mais ce n'est qu'en Mai 2009, après plusieurs années de débats houleux que le texte de loi a été présenté à l'Assemblée Nationale. Malheureusement, l'instabilité politique du pays a eu raison du débat parlementaire, puisque l'Assemblée nationale a été dissoute à la fin du mois de Mai. La loi a donc été adoptée un an plus tard, en Mai 2010, sous forme d'ordonnance signée par le chef de l'État du gouvernement de transition.

Malgré la déception évidente que cet échec démocratique a pu provoquer chez certains responsables politiques et certaines organisations pastorales qui avaient participé activement à l'élaboration de la loi, tous s'accordent pour admettre que le contenu de l'ordonnance de Mai 2010 reste tout à fait positif dans une perspective de sécurisation du pastoralisme nigérien. Cette nouvelle loi sectorielle intégrée à l'ensemble des textes juridiques composant le Code Rural réaffirme un certain nombre de principes, lève certaines ambiguïtés, et impose de nouvelles normes.

Parmi les principes qui existaient déjà dans le Code Rural et qui sont réaffirmés par la loi sectorielle sur le pastoralisme figurent la validité et l'immutabilité de la limite Nord des cultures, destinée à protéger la zone pastorale

de l'avancée du front agricole, ainsi que la définition des terres pastorales comme terres communes. Parallèlement, le droit à la mobilité pastorale est reconnu très clairement par l'article 3, qui stipule que « la mobilité est un droit fondamental des éleveurs, pasteurs nomades et transhumants » et que « ce droit est reconnu et garanti par l'État et les collectivités territoriales ». L'État ne peut donc plus accorder de concession privée en zone pastorale si elle a pour conséquence d'entraver la mobilité des pasteurs⁽¹⁾. En outre, la nouvelle loi reconnaît la mobilité comme un mode rationnel et durable d'exploitation des ressources pastorales. Enfin, la nouvelle loi relative au pastoralisme lève l'interdiction formelle qui empêchait aux éleveurs de faire pâturer leurs animaux dans les ranchs et les forêts classées et permet maintenant leur utilisation comme zone de refuge en cas de grave crise de rareté de pâturage. La vaine pâture est aussi instituée comme un droit en milieu rural après la libération des champs. En effet, un système de fermeture et de libération des champs en zone agricole est institué, transformant la zone agricole en zone de pâturage dès la fin des récoltes pluviales. Il est bien spécifié qu'aucune indemnisation de dégâts dans les champs de culture pluviale ne peut être réclamée au-delà des dates fixées pour la libération des champs, et les brûlis précoces dans les champs sont interdits. Enfin, le régime juridique de la paille et des fourrières privées a été réglementé.

ENVIE D'EN SAVOIR PLUS ?
Reportez-vous au film « Du conflit à la concertation : l'expérience du Code Rural au Niger »

Pour en savoir plus sur l'ordonnance de Mai 2010 sur le pastoralisme, nous vous invitons à vous reporter au bonus n°2 : « La loi sur le pastoralisme, une avancée considérable du Code Rural »

L'ordonnance de Mai 2010 renforce donc très certainement le Code Rural dans son ambition de sécuriser le pastoralisme au Niger, et constitue une avancée juridique majeure pour les communautés pastorales. Le défi à venir sera de vulgariser les nouvelles normes instituées par cette loi, et d'en faire comprendre les enjeux à l'ensemble de la population rurale nigérienne. Il faudra également renforcer les structures existantes du Code Rural pour qu'elles soient en mesure de mettre en œuvre et de contrôler l'application de ces normes. Enfin, il sera absolument nécessaire de trouver un moyen d'enrayer l'expansion des cultures sur la zone pastorale, en assurant la possibilité de vivre dignement de leur activité aux agriculteurs qui migrent vers le nord sous la pression démographique, le poids de la réduction constante de la taille des unités de production et le processus général de précarisation de la société rurale et agricole.

* (1) Aucune concession ne peut non plus être accordée pour cause d'utilité publique en zone pastorale sur un terroir d'attache sans une juste indemnisation appréciée après une étude d'évaluation d'impact sur les systèmes pastoraux.

Niger is a pastoral country. However, despite its crucial economic, social and cultural impact, pastoralism remains a very uncertain activity, and Niger's successive governments didn't invest much in it (1% of the national budget in 2009, versus 35% for farming activities). Though from 1993 the Rural Code has produced a number of rules and regulations in order to protect and revitalize pastoralism, it was also often accused of favoring crop farmers over livestock producers. Is that true? Do the May 2010 ordinance on pastoralism and the many sector-specific rules and regulations included in the Rural Code really create the basic conditions needed to safeguard Nigerien pastoralism?

PASTORALISM : A MULTI-SIDED ACTIVITY AND A KEY COMPONENT OF NIGERIEN ECONOMICS

Niger's livestock production sector represents about 11% of the National GDP and 35% of the agricultural GDP. Livestock is the second most important export item after uranium, and accounts for 70% of agricultural exports. North of the isohyet 350mm that defines the limit for farming, animal husbandry is most of the time the main source of income and food. But it also contributes to the livelihood of agro-pastoralists living south of this line. Overall, more than a million people work full time in livestock farming, and a majority of crop farmers supplement their activities with animal husbandry.

Different types of stockbreeding activities exist in Niger, ranging from sedentary breeding to transhumant pastoralism. However, the circulation of livestock and extensive pasturing are in most cases the best way to develop pastoral zones and to safeguard cattle. Overall, about 75% of livestock production activities are nomadic and transhumant, whether at the national level or cross-border. Climate variability, the availability and quality of pastureland, as well as sanitary and economic pressures, often threaten pastoral activities.

In the pastoral zone, permanent pastureland represents about 60 million hectares. Water is the key element for survival and development, and is essential for the growth of natural pastureland and to maintain livestock. Most of hydric resources rest in natural surface ponds. Since the 50's, cement wells and deep drillings - in some cases equipped with pumps - were built to complete a network of traditional watering places and artesian wells. In theory, it is possible to meet the needs of the national



A traditional watering place in a pastoral area

livestock population. However, the distribution of water is very irregular, and in some places such irregularity linked with unequal capacities to produce fodder crops makes things very difficult. Moreover, hydraulic works were often poorly engineered and poorly used, which led to the deterioration of pastoral routes. In the agropastoral zone, cattle watering is practiced at watering points located close to the villages where transhumant livestock dwells during the dry season.

Successive drought periods from the 1970's deeply transformed Nigerien pastoralism. Many animals didn't survive the long 1969 to 1974 drought (50% of bovine livestock, 36% of ovines, and 27% of caprines died). The pastoral zone lost more cattle units, especially bovines, than the agricultural zone. The proportion of livestock population dwelling in the south increased, leading to more disputes especially about damage caused by animals in the fields. In 1981, most livestock producers had restored their flocks (up to 80% on average for bovines, and 110% for smaller ruminants).

The great 1984 drought pushed most livestock farmers into leaving the pastoral zone and moving 150km to 250km south, and prompted major changes in the pastoral society. Migrations towards cities increased massively, while the agricultural frontier pushed beyond the northern limit for cultivation, but also encroached over pastoral enclaves and transhumance routes located in the southern zone. A massive transfer of ownership in the bovine sector also transformed the pastoral society. Traders, local officials and city dwellers bought livestock units from the dispossessed livestock producers who were left to being simple herders. Nowadays around Tahoua, Maradi and Agadez, about 60% of the animals do not