

Terroirs d'attache des pasteurs au Niger

Roland Hammel

Roland Hammel s'est spécialisé dans le développement pastoral après avoir été éleveur transhumant de mouton pendant 6 ans dans les Alpes et les pâturages jurassiens de la Suisse. Il a participé depuis 1989 à de nombreux projets au Tchad et au Niger, notamment pour VSF, UICN, OXFAM, et SOS-Sahel GB. Depuis 1997, il est travaillé auprès de AREN pour la création et la mise en œuvre en particulier du Programme d'Appui aux Associations Pastorales de Bermo dans le nord Dakoro. Pour de plus amples informations, contacter l'auteur à : AREN, BP 12758, Niamey, Niger. Tel. +227 73 66 22. E.mail : aren@intnet.ne

TABLE DE MATIERES

REMERCIEMENTS	I
INTRODUCTION	1
TENSIONS RELATIVES A L'USAGE DES RESSOURCES COMMUNES	2
MOBILITE ET GESTION DES RESSOURCES COMMUNES	4
Notion d'appartenance foncière	4
Sécurisation de la disponibilité fourragère	6
QUE DISENT LES TEXTES ACTUELS ?	7
Le droit d'usage prioritaire	8
La mise en valeur	9
En conclusion	11
SECURISATION DES TERROIRS D'ATTACHE PAR LES PASTEURS MOBILES	12
PRESERVATION DES TERROIRS D'ATTACHE PAR LES AGRO-PASTEURS DES ZONES MERIDIONALES	14
PERSPECTIVES ENCOURAGEANTES	15
Les zones à vocation pastorale	16
La mise en valeur pastorale	19
CONCLUSION	20
DOCUMENTATION ET SOURCES	22

REMERCIEMENTS

A Patrick Paris, dit Bashirii, disparu trop tôt le 14 septembre dernier après 33 ans d'immersion dans le milieu Wodaabé du Niger, pour son partage généreux de connaissance. Ses conseils m'ont beaucoup manqué pour la rédaction de cet article.

A Boureima Dodo, secrétaire exécutif de AREN, ainsi qu'à tous les collègues, agent de terrain du PAAPB, et nombreux bénévoles fort respectés dans toutes les régions pastorales du Niger, dont j'espère avoir fidèlement retracé les préoccupations.

A SOS-Sahel-GB et IIED, pour la collaboration si étroite et si productive de ces dernières années.

Au Secrétariat Permanent du Code Rural, pour leur attentive écoute et leur disponibilité.

Aux autorités administratives et coutumières du Niger.

INTRODUCTION

La notion de “terroir d’attache” et les termes juridiques qui la régissent dans les textes complémentaires du Code Rural¹, ont suscité beaucoup de débats et de passion au sein des organisations pastorales du Niger. Les défenseurs de la mobilité y voient une remise en cause des usages d’accès commun et s’interrogent sur le droit que cette notion confère réellement aux pasteurs sur ces espaces.

Pourtant cette notion, que les législateurs ont tenté de fixer dans les textes, recoupe une réalité ancienne sur le terrain ; on observe dans toutes les régions une véritable stratégie de développement de ces terroirs par les pasteurs eux-mêmes, selon des modes variables, sans que cela ne remette en cause le principe de mobilité ou de réciprocité d’accès aux ressources pastorales avec les autres groupes.

Ce document tente de décrire les stratégies spontanées que les pasteurs engagent depuis une décennie pour leur sécurisation foncière, et pose la question des renforcements que pourrait leur apporter la législation, à travers une lecture critique des textes de loi.

Il semble qu’on assiste actuellement, dans les zones pastorales, à l’émergence spontanée d’un processus d’organisation autour des terroirs d’attache des pasteurs. Le projet de Code Pastoral, qui se concrétisera dans les trois prochaines années, pourrait affiner le statut des terroirs d’attache, et réexaminer les points de contradiction ou d’insuffisance, en concertation avec les intéressés, par le biais des associations de pasteurs. C’est en tout cas le souhait de ces dernières.

Par ailleurs, le processus de décentralisation en cours, aura des répercussions différentes sur les questions d’usages pastorales des terres, selon les contextes. Des schémas d’aménagement locaux seront proposés dès l’année 2002 par les Commissions Foncières, qui devraient définir plus clairement les espaces pastoraux. C’est dans ce cadre que les populations devraient pouvoir localement faire entendre leur point de vue. L’élaboration du Code Pastoral va donc s’enrichir des expériences en cours par les Commissions Foncières, les relectures des textes existants, et la concertation avec les parties prenantes.

¹ Décret N° 97-007/PRN/MAG/LE du 10 janvier 1997 fixant le statut des Terroirs d’Attache des pasteurs.

C'est en vue de contribuer à ce débat à venir que l'auteur soulève certaines questions suscitées par ses observations sur le terrain dans le cadre de sa collaboration avec AREN² durant trois ans, principalement dans le nord de l'arrondissement de Dakoro (projet PAAPB³), mais également dans les autres régions du pays. Son opinion ne saurait, toutefois, représenter celle de AREN, de l'IIED ou de SOS-Sahel GB, son employeur contractuel pour la durée de cette collaboration.

TENSIONS RELATIVES A L'USAGE DES RESSOURCES COMMUNES

Le Niger est un pays où les ressources naturelles sont valorisées par l'élevage sur la plus grande part du territoire. Une grande partie de sa superficie est composée de savanes à graminées annuelles, dans lesquelles l'agriculture est soit impossible, soit aléatoire en raison de pluviométries faibles et irrégulières, et de la légèreté des sols. En dehors de cultures irriguées qui sont pratiquées jusque dans les régions sahariennes sur des espaces très localisés, l'agriculture est concentrée sur une bande qui longe la frontière sud avec le Nigeria, le Bénin et le Burkina Faso. Dans ces régions sont aussi parsemées de zones pastorales stratégiques pour l'ensemble des systèmes pastoraux du pays et l'accès à l'espace cultivable devient un objet de litiges entre les agriculteurs et les pasteurs qui sont fréquemment les occupants ou les usagers les plus anciens.

Un fort pourcentage de la population du pays est de culture pastorale, bien que celle-ci ne soit pas toujours exprimée dans le mode de vie des personnes concernées. Les communautés à dominance agricole ou pastorale cohabitent depuis toujours, tirant parti de leurs complémentarités. L'agriculture et l'élevage sont pratiqués dans tous les groupes ethniques, dans des combinaisons multiples, avec de profondes différences dans les priorités et les stratégies.

Les populations dites "sédentaires" (toutes ethnies confondues) sont administrées par des Chefs de Cantons, qui ont à charge des territoires délimités, font autorité en matière de droit foncier, et notamment, peuvent décider l'attribution de terres cultivables. Les populations dites "nomades" (donc les groupes ayant maintenu tout ou partie de leur capacité de mobilité

² Association pour la Redynamisation de l'Élevage au Niger (AREN), association pour la redynamisation de l'élevage au Niger, a été créée en 1990. Sa mission est de représenter les éleveurs nigériens dans les débats locaux, nationaux, et internationaux, et défendre leurs intérêts légitimes. Le règlement des litiges fonciers entre utilisateurs pastoraux et agricoles, et la promotion du dialogue et de la concertation entre usagers constitue son activité principale.

³ Projet d'Appui aux Associations Pastorales de Bermo.

dans les ethnies Peules, Touarègues, Toubous, Arabes), sont le plus souvent administrées par des Chefs de Groupement, dont les attributions concernent uniquement les populations administrées, et n'ont aucun droit formel sur la terre. Ils peuvent par contre, autoriser ou refuser le fonçage d'un puits, en fonction des intérêts de leurs administrés si ceux-ci ont en propriété un ouvrage proche du site en question.⁴

D'une manière générale, l'occupation agricole de l'espace progresse au détriment des aires de pâturages. Ce phénomène existe dans les régions sud, où se trouvent des zones de pâturages "stratégiques" pour les communautés locales et les transhumants, et qui sont convoitées pour l'agriculture. Ce phénomène existe également dans les régions à faible précipitation, où un front agricole "pionnier" progresse vers le nord, malgré le caractère incertain de la production agricole qui y est engagée et malgré la grande fragilité des sols.

La démographie croissante est incontestablement un facteur déterminant de cette extension des surfaces cultivées. Dans certaines régions cependant, celle-ci pourrait aussi relever d'une stratégie des chefferies sédentaires pour créer de nouveaux villages. Vers le front nord des cultures où les récoltes sont très aléatoires, le souci d'augmenter le nombre d'administrés en vue d'objectifs politiques pourrait être une des causes sous-jacentes des litiges selon certaines analyses.

Le front agricole a ainsi fait reculer les pasteurs de 50 km vers le nord depuis les années 70. Craignant l'éclatement de conflits, des pasteurs ont abandonné leurs puits de saison sèche cernés par les champs et les villages et se sont repliés vers le nord. La création du village de Sakabal dans le nord Dakoro est un exemple parmi tant d'autres. Là où il n'y avait qu'un puits pastoral jusqu'en 1973, se trouve aujourd'hui un gros village, qui accueille désormais le marché à bétail principal de la région. Les récoltes y sont pourtant médiocres et aléatoires, sur des sols dunaires mal arrosés. D'autres puits pastoraux ont ainsi été "avalés" par les champs et les villages, et plusieurs d'entre eux sont actuellement l'objet d'un enfermement progressif. A quelques dizaines de mètres au sud des puits, les champs font une ligne de front, le nord restant encore plus ou moins libre. Un proverbe peul "moderne" illustre avec humour cette progression des communautés sédentaires dans la maîtrise de l'espace : ***"Partout où l'éleveur a chassé les lions, l'agriculteur a réussi à l'en déloger"***

⁴ Dans certains cas, des pasteurs relèvent de Chefferie de Canton, en l'absence de groupement créé dans leur région.

Une part non négligeable de pasteurs mobiles, pratiquent également la culture sous pluie par nécessité alimentaire. Mais ce phénomène ne génère pas les mêmes conflits car ces agro-pasteurs ne visent pas un accaparement durable des espaces au détriment des utilisateurs plus anciens. On observe toutefois quelques litiges, comme dans le département de Maradi en 1999, où des sédentaires Haoussa ont engagé des poursuites contre des agro-pasteurs Peuls qui avaient ouvert des champs dans une enclave pastorale d'usage commun.

Ainsi, les litiges et conflits fonciers entre utilisateurs pastoraux et agricoles des ressources naturelles semblent être tout aussi imputables à l'absence ou l'insuffisance de concertation et la faiblesse des dispositions juridiques actuelles, qu'à la progression démographique. Il s'agit de trouver les moyens de préserver ces espaces pastoraux en favorisant la concertation et une vision à long terme des intérêts communs des systèmes d'exploitation agricoles et pastoraux.

MOBILITE ET GESTION DES RESSOURCES COMMUNES

L'incertitude de la disponibilité et de la répartition spatiale des ressources fait partie intégrante des conditions d'élevage au Sahel. La production fourragère des pâturages est très variable d'une année sur l'autre, et d'une région à l'autre. La mobilité des troupeaux est la seule façon d'adapter les charges animales aux variations du couvert végétal.

La mobilité des troupeaux induit celle des familles entières lorsqu'il s'agit des pasteurs mobiles, et influe donc notablement sur leur mode de vie, qui est alors entièrement voué à la satisfaction des besoins du troupeau. Dans la cas des agro-pasteurs en revanche, la mobilité des troupeaux est assurée par certains membres de la famille, ou certaines familles nucléaires du groupe, tandis que la majorité réside en permanence dans les villages de culture. La mobilité représente donc l'aspect fondamental de mécanismes complexes d'adaptation à des ressources imprévisibles et dispersées. Elle représente un atout certain pour l'exploitation des ressources, qui prend toute son importance avec l'augmentation de la pression humaine sur l'environnement.

Notion d'appartenance foncière

Les espaces pastoraux sont-ils d'usage communs aux pasteurs et libres d'accès comme le disent les textes de loi ? Les groupes claniques ont-ils des droits coutumiers qui s'apparenteraient à une forme de propriété collective incluant les

réciprocités d'accès ? Les pasteurs s'identifient-ils aux espaces géographiques où se trouvent leurs puits ?

En fait, c'est un peu tout cela à la fois. L'éleveur pur ne dira pas “ *cette vallée appartient à mon clan ou ma famille* ” par contre, il dira tout à fait normalement “ *ici c'est chez nous* ”, ou même “ *c'est chez moi* ”, ce qui induit davantage un lien personnel avec un environnement donné, qu'un quelconque droit exclusif ou sentiment de propriété. La notion d'attache géographique prend ainsi tout son sens, non pas dans une notion de propriété, mais d'identification, de droit prioritaire par l'habitude, sans sens réel de propriété. Mais elle est réelle et tous les pasteurs, même les plus mobiles, ont un lieu auquel ils s'identifient. Ce lieu permet une relative sécurité fourragère, l'accès à l'eau servant de clef pour les mois de saison sèche. Dans les zones méridionales, c'est souvent les enclaves pastorales, dans lesquelles le bétail doit passer toute la saison pluvieuse, qui constitue le repère géographique ou le lieu de résidence le plus fréquenté, voire permanent.

Il serait faux, par contre, de considérer réellement les espaces pastoraux comme libres d'accès à tout un chacun, en considérant cette attache comme purement “virtuelle”. La législation héritée de la colonisation définit les espaces pastoraux comme “ *des terres vacantes et sans maître* ” qui sont déclarées d'accès libre. Ce terme juridique, très controversé, ne vise en fait, selon les juristes, qu'à expliciter l'absence de propriété formelle, et non à nier des droits dans la réalité. La volonté du pouvoir colonial de marginaliser les groupes nomades s'est appuyée sur une distinction très nette entre ceux qui détenaient la terre et représentaient la population utile (les “noirs” agriculteurs) et les nomades (arabo-bérbères éleveurs) qui étaient considérés comme sans terre et improductifs (Marty, 1993). Cette distinction se retrouve encore aujourd'hui dans les attributions des chefs de cantons sédentaires, qui gèrent la terre, et les chefs de groupements nomades, qui ne gèrent que leur population d'administrés.

Pourtant, les droits des pasteurs sur les espaces ont tout de même continué à s'exercer, avec certes moins de sécurité, jusqu'à aujourd'hui. Il y a toujours non pas un, mais des maîtres sur les espaces, même si les prérogatives sont mouvantes au gré des circonstances. Les grands propriétaires de bétail, notables, hommes politiques ou commerçants le savent. Pour entretenir leur capital-cheptel en zone pastorale, ils sont contraints de faire appel aux ressortissants des communautés disposant des droits d'accès aux ressources.

Les espaces sont d'usage commun (accessible à tous selon la législation), mais le droit d'usage prioritaire s'exerce à des degrés divers, à mesure qu'on s'approche des ouvrages hydrauliques privés, des terroirs d'attache (Thébaud, 1999). Ces ouvrages sont d'un type de propriété familiale et non personnelle

dans les faits, même si souvent, le nom d'un individu figure sur le titre de propriété, généralement un chef de tribu ou de famille élargie. Le fond d'une vallée dans laquelle se situe l'ouvrage est généralement considéré comme le terroir d'attache de cette famille. Ce "terroir d'attache" où l'on reconnaît des droits aux usagers, y compris celui de réaliser des constructions, ne s'étend pas forcément dans le rayon d'influence du puits, ses limites n'étant pas définies avec précision. Par ailleurs des droits d'accès plus flous existent aussi sur des espaces parfois éloignés du terroir en question.

Sécurisation de la disponibilité fourragère

Au cours des saisons, les droits d'accès aux fourrages pour les troupeaux se modifient. En saison pluvieuse, si les eaux de surfaces le permettent, tout le monde accède librement aux herbages, même les troupeaux originaires du milieu agricole ou venu de pays voisins.

En saison sèche, les propriétaires des puits disposent du droit coutumier d'autoriser ou de refuser l'abreuvement. L'accès aux fourrages d'une zone donnée est donc régulé par l'accès aux points d'eau profonds. Les terroirs d'attache représentent, en théorie, des lieux d'appartenance, de repli et de sécurité, notamment sécurité fourragère pour les mois les plus difficile (d'avril à juin-juillet).

Pourtant, en pratique, les terroirs d'attache ne représentent pas toujours de réels sites de repli et de sécurité. Dans les régions du Centre, notamment les zones pastorales du sud Agadez, nord Maradi et Nord-Ouest Zinder, la complémentarité de droits d'usage entre groupes lignagers, la multiplicité des points d'eaux et le chevauchement de leurs zones d'influences, fait que les troupeaux se concentrent dans les zones bien pourvues en ressources au gré des années, et que tous les éleveurs ou presque, disposent des mêmes accès, et partageront les mêmes difficultés en cas de déficit fourrager. Suite à la mauvaise pluviométrie de 1996, les pâturages de Tanout (Nord Zinder) étaient fortement déficitaires pendant la saison sèche de 1997. Les éleveurs se sont repliés vers Bermo, dans le nord Dakoro, où la situation était "moins mauvaise". Avant la repousse de 1997, tous les troupeaux ont souffert du manque de fourrage, aussi bien ceux des éleveurs de Bermo que ceux de leurs "parents" de Tanout venus se réfugier chez eux. L'année suivante, la situation s'est inversée ; de nombreux éleveurs de la région de Bermo ont massivement rejoint les puits de l'arrondissement de Tanout, désertant leurs terroirs d'attache pour les six premiers mois de 1998, et les pertes ont été sévères en fin de saison sèche pour tout le monde. Sans la possibilité de ces deux mouvements successifs, les pertes auraient été cependant bien plus grande.

La sécurité fourragère exclusive que pourrait représenter les terroirs d'attache est donc toute relative dans ce contexte de liens sociaux multiples vis-à-vis de l'accès aux puits. Les règles de réciprocité annihilent toute possibilité réelle de préservation des stocks fourragers pour un groupe au détriment des autres dans les régions du Centre. Par contre, c'est bien la réciprocité et la capacité de mobilité qui représente une sécurité à long terme, comme on l'a vu dans l'exemple ci-dessus.

Enfin, dans les zones méridionales à forte occupation agricole mieux arrosée où les ressources fourragères sont plus régulières d'une année sur l'autre, les terroirs d'attache sont des enclaves de terres non cultivées. Elles sont parfois l'objet d'un classement par l'Etat en tant que "forêts" ce qui a contribué à leur préservation, théoriquement accessibles aux agro-pasteurs riverains et aux transhumants par les couloirs de passage. Les agro-pasteurs disposant de terres cultivables aux limites de ces terroirs, souvent premiers occupants historiques, se considèrent des droits prioritaires communs sur les pâturages encore non-cultivés. Ces espaces de sécurité, sont utilisés en saison pluvieuse, et en fin de saison sèche. Le reste de l'année, les troupeaux pâturent les jachères, les champs récoltés et les interstices localisés. Ces terroirs d'attache sont, dans ce cas, absolument vitaux pour l'élevage de ces régions et la survie des pasteurs.

QUE DISENT LES TEXTES ACTUELS ?

Le Code Rural, et les textes complémentaires qui l'accompagnent, entrés en vigueur progressivement à partir de 1993, ont pour objectif de clarifier l'ensemble des normes régissant le régime foncier au niveau local, considéré comme un enchevêtrement de règles contradictoires. Le principe de base ne consistait pas à introduire de nouvelles règles, mais de formaliser les lois coutumières et de leur conférer le même statut que les lois du droit positif (Lund, 1993).

Le décret fixant le statut des terroirs d'attache des pasteurs⁵ reconnaît dans une large mesure les différents rôles sociaux, économiques et écologiques de l'élevage sahélien, considérant les pasteurs comme « ... *groupe humain et social qui se caractérise historiquement et socialement par sa mobilité, et dont l'élevage constitue l'activité principale* ». ⁶ Cette précision est, selon nous, une reconnaissance de la valeur d'intérêt national des compétences professionnelles des pasteurs et de leurs droits.

⁵ Décret N° 97-007/PRN/MAG/LE.

⁶ Article 2.

Le texte donne une définition large des terroirs d'attache et respecte les notions d'attache territoriales telles qu'elles existent dans les faits, sans spécifier leur dimensions ou limites. En cela, il est réaliste et prudent. Il ne tente pas de proposer des modèles d'unités territoriales figées, dans un contexte mouvant où la possibilité de négociation permanente entre les groupes est un outil de gestion des plus performants.

Ce texte faisant l'objet de nombreux débats, il semble nécessaire d'en relever les aspects qui sont fréquemment mis en cause par les associations ou spécialistes divers, sans que cela constitue ici un jugement de valeur.

Le droit d'usage prioritaire

Une contradiction qui a souvent été débattue concernant ce texte, réside dans cette description peu claire des droits reconnus aux "usagers prioritaires".

D'après le texte, le droit d'usage prioritaire n'exclut pas les droits des tiers au parcours, au stationnement et au pacage du bétail.⁷ Ces détracteurs argumentent que sans possibilité d'exclusion, il ne peut pas y avoir la notion de « priorité » : tout un chacun dispose finalement du même droit d'usage. Pourtant, donner ce droit d'exclusion aurait ouvert la porte à des abus, dont les pasteurs les moins organisés et les plus vulnérables auraient été les premiers à subir les conséquences. Quelle intention dans cette apparente contradiction ? Celle de laisser les usagers négocier l'accès ? Dans ce cas, quelle amélioration apporte le statut juridique moderne des terroirs d'attache par rapport aux droits préexistants, basés sur la négociation et les rapports entre groupes sociaux ? Compte tenu des difficultés de prévoir tous les scénarios possibles dans une législation nationale, le texte prévoit une grande marge de manœuvre aux Commissions Foncières⁸ qui s'installent peu à peu dans les arrondissements. Ainsi, celles-ci devront s'appuyer sur les usages locaux en vigueur pour proposer des adaptations locales à la législation. Elles seront en outre chargées de définir localement les limites qu'impose aux pasteurs le respect des droits

⁷ Article 7.

⁸ Le Code Rural prévoit la création d'une Commission Foncière dans chaque arrondissement ou commune, présidée par le Sous-Préfet ou le Maire. Ces Commissions sont composées en particulier des chefs de Services Techniques municipaux, des autorités coutumières, d'un représentant par groupe d'agriculteurs et d'éleveurs. Elle dispose d'une compétence consultative et d'un pouvoir de décision sur la détermination des critères de mises en valeur des terres, l'établissement du contenu des droits fonciers, et l'attribution de droits de propriété. Elle est chargée de contrôler la mise en valeur des terres et peut transférer à un tiers l'usage du sol non mis en valeur (Principes d'orientation du Code Rural, Ordonnance No93-015 du 2 mars 1993).

des tiers. Rien n'est précisé actuellement, à notre connaissance, sur la procédure qui conduira à définir ces limites.

Si le texte ne donne pas de droits exclusifs aux usagers prioritaires, il leur impose en revanche un certain nombre d'obligations et de responsabilités. Notamment, ils sont tenus de respecter les propriétés privées situées sur leurs terroirs (s'agirait-il des cultures ?), et les espaces protégés du domaine forestier. Ils doivent également assurer la protection et la réhabilitation des ressources hydrauliques et des pâturages. Enfin, ils sont tenus à "*la mise en valeur*" de leurs terroirs. Les Commissions Foncières sont chargées de vérifier que ces dispositions sont bien appliquées, et disposent du droit d'appliquer des sanctions qui vont des amendes, au retrait du droit d'usage prioritaire

Le texte stipule que l'usage prioritaire n'est en aucun cas un droit de propriété, même si dans certaines circonstances, une propriété peut être reconnue sur un fond délimité (la nature de cette délimitation n'est pas précisée) si les activités nécessitent une implantation fixe et pérenne. Cette clause est à double tranchant. D'un côté, elle peut aider à une certaine sécurisation pour des infrastructures réalistes et adaptées. D'un autre côté, elle pourrait aussi être interprétée de façon abusive et légitimer des comportements atypiques de certains groupes pastoraux-commerçants, qui ont parfois engagé une véritable politique d'exclusion dans certaines régions au détriment des groupes les plus vulnérables. Ainsi, ces dernières années, des commerçants ou "personnalités influentes", ont tenté de s'imposer sur de vastes espaces en excluant les usagers coutumiers, au besoin par la dissuasion armée, ou encore d'imposer des taxes de pâtures. Y a-t-il un risque, sous prétexte d'une mise en valeur "pseudo-rationnelle" de l'espace, ou de techniques d'élevage "intensives", que des groupes politiquement puissants puissent obtenir la reconnaissance de propriété exclusive sur des zones vastes ? On peut imaginer que la notion de mise en valeur des terroirs d'attache puisse, à la faveur d'un contexte politique défavorable, servir d'alibi à certains abus. C'est une crainte majeure des pasteurs et de leurs organisations.

La mise en valeur

D'après l'article 6 du texte fixant le statut des terroirs d'attache, la "mise en valeur" conditionne la reconnaissance par les Commissions Foncières de l'existence du terroir. L'article 12 précise que les pasteurs sont tenus de mettre en valeur leur terroir d'attache ainsi que les espaces réservés à leur activité, en assurant la protection et la réhabilitation des ressources hydrauliques et des pâturages.

Par ailleurs, le décret du 10 janvier 1997⁹ tente de définir ce qui pourrait être demandé ou reconnu aux pasteurs, à titre de mise en valeur. Nous nous intéresserons principalement à la section 2 traitant des ressources pastorales. L'exploitation par la pâture et son influence bénéfique sur l'environnement semble d'abord être reconnue dans l'article 10, mais cette impression est ensuite nuancée : “ *La réalisation d'ouvrage hydraulique, de pâturage et d'enclos, notamment, constitue une activité de mise en valeur du capital bétail*”. Si la réalisation d'ouvrages hydrauliques est certes indispensable à l'élevage et fait bien évidemment partie des préoccupations des éleveurs, nous ne connaissons pas d'exemples de “réalisations de pâturages” qui soient économiquement probantes, ni de méthodes “d'enclos” qui aient prouvé leur utilité. Pourrait-on, dans l'avenir, s'appuyer sur ces parties du texte pour retirer les droits d'usages prioritaires à des éleveurs dont le terroir est convoité par d'autres utilisateurs ? Ce danger semble d'autant plus réel, **le mythe** selon lequel le ranching serait un mode d'exploitation possible et rentable au Sahel perdure.

L'article 11 pose l'obligation de contribuer à la mise en valeur, en “*prenant toutes les mesures destinées à assurer la protection des ressources hydrauliques, des pâturages, et du couvert végétal et arboré.*” Quelles sont ces mesures ? Qui aura la lourde tâche de les préciser ? Quelle distinction fait-on entre pâturage, couvert végétal et arboré ? Pourra-t-on rendre responsables les éleveurs de griffes d'érosion localisées sur des sentiers de passage des animaux, d'apparition de glacis, de la mort de certains arbres sous la hache des forgerons ou des commerçants de bois ? du passage des feux de brousse ? Tant que le texte ne précise pas la nature de ces mesures, les pasteurs sont vulnérables face au risque d'interprétations abusives.

L'article 12 responsabilise les pasteurs pour la conservation des “*dépendances domaniales ouvertes à l'usage commun, et notamment les chemins, les couloirs de passage, les aires de pâturages, les points d'eaux*”. Cette intention pourrait aller dans le sens des luttes administratives que mènent localement les éleveurs du Niger, à condition qu'elle leur donne des outils juridiques clairs pour empêcher la mise en culture des aires de pâturages et couloirs de passage par les communautés sédentaires. Malheureusement, on ne voit pas ce que les textes actuels ont prévu comme outils permettant de protéger les aires de pâturages contre la colonisation agricole. En effet, les terres vacantes se trouvent un maître dès qu'elles sont défrichées, semées et sarclées, et seuls les médiations des associations, alliés à la bonne volonté des administrateurs locaux permettent parfois de résoudre les conflits qui en résultent.

⁹ le Décret N° 97-006/PRN/MAG/LE du 10 janvier 1997 portant réglementation de la mise en valeur des ressources naturelles rurales.

D'après l'article 14, les propriétaires de capital bétail doivent "*assurer une exploitation rationnelle de leur bien dans le respect de l'environnement et du droit des tiers*". Quels sont les critères pour juger une telle *exploitation rationnelle* ? Les taux d'exploitation des troupeaux des pasteurs nigériens sont des plus élevés, et font vivre une part importante de la population. Nous ne connaissons pas d'exemples de gestion plus rationnelle qui ait donné de meilleurs résultats dans cet environnement. L'écrasante majorité des pasteurs vivent ou survivent avec un cheptel inférieur au seuil de viabilité estimé à 3,5 UBT par personne.¹⁰

L'article 15 aborde les questions relatives à des directives éventuelles de "destockage" lorsque des facteurs climatiques ou les exigences de protection de l'environnement l'imposent. Rappelons seulement que la spéculation du marché des céréales et du bétail, ajoutée à la mortalité du cheptel, sont des facteurs permettant de prévenir toute surcharge qui pourrait être préjudiciable à l'environnement.

Enfin, l'article 16 précise que les éleveurs non-propriétaires du bétail qu'ils gardent sont tenus aux mêmes obligations de mise en valeur, et décharge ainsi le propriétaire de toute responsabilité. Comment les éleveurs démunis qui n'ont d'autres ressources que de garder le cheptel de propriétaires citadins trouveront les moyens de réaliser des investissements nécessaires à *la mise en valeur* ? Il serait souhaitable d'aborder cette question dans le futur Code Pastoral, en concertation avec les associations de pasteurs. Il serait également bon, en référence à l'article 14 sur *l'exploitation rationnelle*, de comparer les structures de troupeaux des éleveurs qui vivent de leur cheptel, et celles des grands troupeaux de commerçants et notables qui utilisent les terroirs d'attache et les puits des tribus de leurs bergers en thésaurisant leur capital.

En conclusion

Malgré les questions ci-dessus qui ont provoqué des débats et malentendus entre organisations d'éleveurs, experts et législateurs au cours de ces dernières années, les textes présentent des aspects positifs importants qui pourraient conduire à l'avènement d'une législation répondant aux besoins des éleveurs. Ils ont le souci de ne pas compromettre les stratégies locales et laissent une grande marge de manœuvre à une évolution endogène des principes d'organisation spatiale. Les expériences en cours dans les Commissions Foncières existantes et la volonté de l'Etat d'associer un nombre croissant d'acteurs dans les

¹⁰ Les enquêtes effectuées par l'AREN dans les départements de Maradi et Zinder, qui ont porté sur 1,805 membres, font apparaître une moyenne de 1,77 UBT par personne.

concertations sont des éléments encourageants, qui devraient incliner les associations de pasteurs vers un optimisme vigilant dans les étapes prochaines.

SECURISATION DES TERROIRS D'ATTACHE PAR LES PASTEURS MOBILES

On observe depuis les dix dernières années dans certaines régions du Niger¹¹ une tendance des pasteurs mobiles à matérialiser leur terroirs d'attache et à y développer de petites infrastructures, ou des bases de résidence plus ou moins permanente qui permettent des actions d'intérêt collectif. Le phénomène dans sa globalité est passé largement inaperçu jusqu'ici, même si certains projets appuient localement des initiatives venant des pasteurs. Cette tendance est plus particulièrement notable dans le milieu peul wodaa'bé, car celui-ci représente la part du monde pastoral la plus attachée à la mobilité, et pour qui l'élevage reste la seule activité possible.

Depuis la dernière grande sécheresse, nombre de Wodaa'bé sont devenus des bergers pour des propriétaires de cheptel, ou ont commencé à cultiver de petits champs pour survivre. Ces champs sont généralement situés au sud, où le processus de « villagisation » agricole est déjà inéluctable. Il n'est pas rare qu'une famille ait son champ à plus de 30 km au sud de son terroirs d'attache. Ils restent généralement mobiles avec leur faible cheptel, et continuent de participer aux mouvements claniques saisonniers, par attachement et par goût, mais surtout par nécessité sociale. Dans chaque tribu, existent des familles dont le cheptel est insuffisant pour espérer se maintenir dans le système pastoral. A terme, pour ne pas être dépendants, les seules alternatives sont l'exode en ville pour rechercher un emploi, l'exode saisonnier des femmes vers les pays côtiers et le passage à un mode agro-pastoral durable vers le sud. Chacune de ces solutions suppose un renoncement social douloureux.

Parallèlement, durant les dix dernières années, le milieu wodaa'bé a pu mesurer les inconvénients de son organisation très flexible, certes performante pour l'élevage, mais déficiente dans l'interface avec le marché, l'administration et les autres ethnies nomades. Parallèlement, avec la superposition des aires d'influence des nombreux puits, la situation d'infériorité politique découlant des années de rébellion armée et l'avancée des espaces cultivés, est apparue la nécessité de « marquer » les terroirs d'attache et d'y maintenir une présence

¹¹ Les constats et analyses faites dans ce section sont issue de la collaboration entre le projet PAAPB qui appui des activités de sécurisation des terroirs dans le nord Dakoro avec une quarantaine de groupements associatifs pastoraux, et des observations et débats de l'auteur et de l'AREN dans d'autres régions du pays.

physique permanente, afin de pouvoir revendiquer une empreinte territoriale sans ambiguïté.

Il est difficile de savoir si la vulgarisation des textes complémentaires du Code Rural, et notamment ceux concernant les terroirs d'attache, ont eu une influence sur cette conception de l'empreinte territoriale. Dans les faits, il faut reconnaître que trop peu d'éleveurs connaissent le contenu ou même l'existence de ces textes, pour que l'on puisse leur attribuer la responsabilité de ce mouvement. Leur stratégie réelle de développement répond à d'autres soucis, beaucoup plus concrets et réalistes. Il s'agit :

- de marquer de façon visible et physique l'occupation permanente du terroir par le groupe, le passage saisonnier sur le puits n'étant plus suffisant pour affirmer son droit.
- d'établir une garde permanente du puits, contre des groupes concurrents qui pourraient le détruire, et affirmer le droit d'usage prioritaire de ce puits (et des ressources qu'il dessert).
- de répondre à l'évolution du contexte économique et aux fluctuations des termes d'échange par le stockage des céréales et des intrants alimentaires d'appoints pour le bétail.
- d'encourager les membres du groupe sans bétail, qui pèsent sur l'économie globale des groupes familiaux, de s'installer sur les terroirs d'attache, rendant ainsi de multiples services.
- de sédentariser quelques membres du groupe dans un lieu où ils pourront représenter le groupe dans les négociations et affaires juridiques et se spécialiser dans les relations entre le milieu éleveur nomade et le monde administratif.
- d'encourager la scolarisation des enfants. Ce n'est possible que s'ils peuvent grandir avec l'encadrement de leur milieu social d'origine, et non dans un milieu qui marginalise leur condition d'éleveur. Il devient possible de créer des écoles sur ces sites.

Cette stratégie semble procéder d'une prise de conscience des difficultés grandissantes que l'absence de "bases géographiques", peut engendrer et de la nécessité d'adapter leur système de vie et de production à l'évolution de l'environnement socio-économique. Par exemple dans le nord Dakoro, de nombreux terroirs d'attache ont connu, depuis 1993, des développements spectaculaires. Les magasins de stockage sont généralement la première marque visible de ce processus, qui s'accompagne de la résidence permanente de quelques personnes. Certains terroirs se sont prévalus de mises en défens pour la régénération forestière, d'autres ont engagé des actions de "fixations des dunes avec des bouturages d'*Euphorbia balsamifera*. Trois de ces sites dans le

seul poste administratif de Bermo, sont parvenus à créer des écoles nomades fonctionnelles totalisant 143 élèves.

De nombreux groupes pastoraux sollicitent le soutien des bailleurs de fonds pour créer des centres de services sur les terroirs d'attache, prévoyant la résidence permanente de certains membres du groupe. La plupart des groupements d'éleveurs transhumants affiliés à AREN, des frontières du Mali à celle du Tchad, se sont ainsi engagés dans cette stratégie. L'idée de sécurisation foncière est toujours présente dans la motivation, même si elle est rarement exprimée de manière explicite.

PRESERVATION DES TERROIRS D'ATTACHE PAR LES AGRO-PASTEURS DES ZONES MERIDIONALES

On connaît bien, au Niger, la lutte administrative et juridique dans laquelle les communautés d'éleveurs sont engagées pour la préservation des zones de pâturage et des couloirs de passage qui permettent d'y accéder dans les zones méridionales. L'association AREN, par son réseau décentralisé de leaders locaux, est au premier plan de cette action depuis 1991. La première motivation des éleveurs pour y adhérer est manifestement la possibilité de grouper leurs efforts pour préserver un usage pastoral des ressources naturelles, et se poser en interlocuteurs organisés.

Dans les régions dominées par l'agriculture, où les éleveurs vivent plutôt en village qu'en campements, même si le cheptel reste mobile, la notion de terroir d'attache est sans doute encore plus collective que dans la zone pastorale du Nord. Les zones de pâturages restantes, véritables îles de virginité dans des espaces défrichés et déboisés pour la monoculture du mil, ont vu leurs superficies diminuer progressivement ces trente dernières années, tel que dans la région de Gaya, Matameye, ou de Say. Le terroir d'attache, dans ce cas, est généralement perçu non comme un espace de sécurité, mais comme l'élément vital de tout le système d'affouragement annuel. Il représente souvent le seul espace où l'accès au bétail reste possible durant la moitié de l'année pastorale (de la fin de la saison sèche, à la fin des récoltes, soit d'avril à octobre). Sa disparition progressive par la charrue signifierait pour l'éleveur, de devenir agriculteur à part entière, ne gardant que quelques animaux de case, ou de se résoudre à l'exode.

C'est dans ce cas de figure que la législation moderne fait défaut à l'administrateur qui cherche une solution au litige. Les éleveurs dépendants des Chefferies de groupements ne disposent pas de recours incontestables devant

l'attribution de terres de culture à l'intérieur de leurs terroirs d'attache, même dans le cas où ces terroirs sont équipés de puits foncés à leurs frais, et même si les "pasteurs" en question, sont les premiers occupants historiques des terres comme c'est fréquemment le cas. Seul le bon sens de l'administration locale, et la volonté d'écartier le danger de conflits violents, permettent actuellement de freiner au coup par coup, le grignotement continu de ces espaces. Les éleveurs s'investissent donc dans une négociation avec les communautés "sédentaires", pour mettre en échec toute avancée du moindre petit champ.

La hache et la hilaire gagnant toujours du terrain, les éleveurs développent des stratégies de harcèlement administratif, écrivent aux autorités, font le siège des bureaux, déposent des plaintes, financent des forums coûteux pour réunir les parties prenantes, et souvent obtiennent un répit. Mais ces accords changent au gré des mutations administratives et des changements de gouvernement ; les engagements signés deviennent caduques et les marques physiques de délimitation sont parfois arrachées. Cette insécurité foncière au jour le jour, prend la forme d'un véritable drame social et les dispositions légales permettant de poser des actes durables et de renforcer le statut foncier des zones de pâturage, sont attendues avec impatience et espoir.

PERSPECTIVES ENCOURAGEANTES

La volonté politique de trouver des solutions et de faciliter les concertations au niveau local semble très claire au Niger. Dans quelques arrondissements, les Commissions Foncières ont commencé à travailler, de façon encore expérimentale, avec un esprit d'ouverture ; un vaste processus de concertation au niveau local se met en place. L'administration locale est de plus en plus motivée pour servir d'arbitre aux litiges, et nombre de situations trouvent des solutions provisoires, grâce aux engagements des administrateurs avec l'appui de la société civile dont le rôle est reconnu. L'administration et les chefs coutumiers ne disposant que d'un rôle de conciliation, c'est la Justice qui est chargée de trancher en cas de non conciliation.

Un processus, prévu sur trois ans, de rédaction du Code Pastoral est en cours. Les pasteurs et leurs organisations attendent de ce texte qu'il réponde aux questions actuellement en suspens dans les textes existants, et notamment du Code Rural, et qu'il donne des moyens de règlement clairs des litiges.

Nous souhaitons soulever quelques questions qui pourraient peut-être servir lors des concertations ultérieures qui aboutiront à la rédaction des textes. Ces questions s'adressent autant aux organisations pastorales et aux partenaires de

développement qu'aux législateurs, car nous supposons au moment où nous écrivons, que la rédaction par étapes du futur Code Pastoral sera l'objet d'un processus itératif. Elles concernent deux concepts qui nous semblent essentiels :

Les zones à vocation pastorale

Caractérisation

Dans les textes actuels, tous confondus, les zones à vocation pastorale sont désignées avec des dénominations variables, qui vont de "terres vacantes et sans maître" à "aires de pâturages", en passant par "terres pastorales, zones pastorales, espaces pastoraux". Ne serait-il pas utile de mieux définir ce que sont ces espaces, sous une dénomination large qui permette de considérer les différentes situations, ou alors d'en retenir plusieurs au besoin, mais d'en fournir la définition exacte ?

Sécurisation des espaces pastoraux

Une bonne part des insatisfactions des éleveurs et de leurs représentants viendrait de ce que le texte actuel s'abstient de définir un statut clair des espaces pastoraux, qui permette leur protection contre l'accaparement privé ou le défrichement agricole. Or c'était la première attente des éleveurs il y a dix ans, et cela semble être la première urgence encore aujourd'hui. Il semble y avoir un souci commun chez ceux qui s'inquiètent de l'avenir du pastoralisme nigérien. La manière dont on pourra y parvenir par contre, fait l'objet d'opinions diverses.

Depuis quelques années, les concertations locales entre usagers et acteurs autour de cette question sont privilégiées dans les approches des projets et de l'administration. Les exemples existent au Niger d'opérations réussies localement grâce à une concertation sur l'élaboration d'un plan de gestion, et qui ont abouti à une sécurisation consensuelle des limites d'espaces pastoraux, par une matérialisation visuelle claire, plus ou moins bien acceptée.¹² Certes ces actions, par ailleurs très diverses dans leur forme, sont récentes ou en cours, et le recul manque pour apprécier leur viabilité à long terme. Cependant, les avis divergent quant à cette approche, et surtout sur les objectifs à long terme.

Dans la cadre de la décentralisation, les communes devront étudier et mettre en œuvre des Schémas d'Aménagement Foncier (SAF). Devant l'urgence des

¹² Par exemple : *Africa 70 et la COFO de Myrhia, AREN et Coopération Suisse à Gaya, Couloir de passage international réhabilité par le PASEL-Maradi, Projet Takiéta SOS-Sahel, Forêt de Babanrafi vers Madarounfa CARE PN36, Zone pastorale de Dogon Douchi par en collaboration avec AREN, PGRN, etc.*

situations au plan local, une tendance actuelle des projets et associations est parfois de tenter la délimitation des espaces pastoraux pour leur protection contre le défrichement, parfois à la demande des éleveurs et leurs représentants. Cette position s'appuie sur le constat que partout ces espaces sont menacés, et que le risque potentiel de litiges, voire de conflit grave est en augmentation rapide. La délimitation ne vise pas à séparer les activités élevage/agriculture, mais à clarifier l'espace réservé à chaque activité en saison pluvieuse, et à préserver la constitution des stocks stratégiques de fourrage pour la saison sèche. Pour les tenants de cette voie, elle représente le préalable indispensable pour mettre les différents utilisateurs sur le même pied d'égalité, en vue de concertations ultérieures. Parfois aussi, cette solution est présentée comme un aménagement définitif, devant permettre d'éviter les conflits à long terme, et de préserver les chances de développement de chaque activité. Ainsi, certains attendent de la législation qu'elle suive cette démarche pour lui donner un caractère plus sécurisant que ce n'est le cas actuellement.

Un autre courant d'opinion semble craindre l'approche ci-dessus, et manifeste une certaine prudence par rapport à une vision qu'on pourrait qualifier « d'aménagiste » ou « topo-centrique », tout en reconnaissant qu'elle pourrait représenter une solution à **court terme** à de nombreuses situations actuellement difficiles. Les craintes se situent principalement dans le risque de polarisation des activités dans des zones précises, sans possibilité de conserver la souplesse nécessaire pour adapter ultérieurement les différents systèmes à la fluctuation des conditions climatiques ou anthropiques. Par exemple, on peut imaginer que l'impossibilité de défrichement nouveaux soit mal vécue, et ne produise en contrepartie des réactions qui compromettent l'accès des troupeaux aux régions cultivées après les récoltes. Les simples alignements de bornes pourraient être perçus comme des véritables barrières. Par ailleurs, la répartition spatiale de l'usage agricole ou pastorale d'une zone donnée peut être modifiée à l'initiative des différents usagers, pour de multiples raisons (déplacement de population, augmentation du cheptel, appauvrissement des terres, etc.). Dans ce cas, on craint que des aménagements précédents trop rigides et trop formels, ne paralysent les capacités locales de concertation et d'adaptation.

Entre ces deux schémas, décrits de manière sans doute plus simplistes que les intentions des uns et des autres, se trouvent diverses opinions, diverses manières d'appréhender la problématique et un ensemble de questions qui méritent une plus grande attention.

- Quel statut foncier pourrait offrir une protection des espaces pastoraux inclusive ? Serait-il comparable à un classement à caractère d'intérêt national ?

- Est-il utile de délimiter physiquement ces espaces, de les cartographier pour définir leur statut comme sont en train de le faire certaines Commissions Foncières et projets de développement local?
- Faut-il créer des titres fonciers pour les espaces pastoraux et remettre en question le libre accès ? Qui seraient les détenteurs de tels titres ? Les communes ou les groupes de pasteurs qui considèrent ces espaces comme leurs terroirs d'attache ?
- Comment concilier la notion de titre foncier avec celle d'espaces pastoraux non-délimités ?
- Comment maintenir la fluidité d'accès actuel pour le bétail en région agricole après les récoltes ?
- Comment maintenir l'accès pour le bétail des villageois et citadins dans les zones pastorales en saison des pluies ?
- Comment légiférer et donner des droits plus clairs sur les espaces pastoraux, sans remettre en cause la capacité de mobilité indispensable pour atténuer les effets des variations de production des pâturages et optimiser leur exploitation ?
- Comment permettre aux pasteurs des zones pastorales l'accès aux terres cultivables, sans compromettre leur droits d'accès prioritaires sur les pâturages ?
- Comment garantir aux transhumants étrangers un droit d'accès aux espaces pastoraux dans le souci de maintenir le principe de réciprocité (les éleveurs nigériens utilisant les terres de parcours des pays limitrophes (Mali, Burkina Faso, Bénin, Nigeria, Tchad) ?

Un point important semble néanmoins faire le consensus, c'est la nécessité de revoir le statut foncier des espaces pastoraux, afin de leur donner plus de valeur dans les concertations ultérieures entre usagers, et surtout permettre leur maintien dans les schémas d'aménagement qui seront créés par les futures communes.

La mise en valeur pastorale

Des éleveurs “écologistes”

Selon de nombreuses recherches passées et en cours, les espaces pastoraux du Sahel sont modelés par un équilibre instable entre le cheptel et la végétation.¹³ En cas de rupture de cet équilibre, le cheptel décroît bien avant que les pâturages ne souffrent, sachant que le mode de reproduction des plantes permet aux espèces de résister aux périodes de sécheresse. L’impact des troupeaux dans le système écologique sahélien est bénéfique à bien des égards. La pâture dans le système mobile, constitue un acte mécanique qui améliore la qualité du pâturage durant la courte période de croissance des plantes et enrichi la diversité de la flore. Le bétail joue aussi un rôle important dans la dissémination des graines et le processus de germination d’un grand nombre d’espèces du couvert arboré.

La consommation complète des pailles sèches après la période de végétation, est également un facteur notable d’influence bénéfique sur l’aspect des brousses sahéliennes, car la fréquence et surtout la force des feux de brousse s’en trouve notablement diminuée. On ne peut parler de surpâturage dans cet environnement, du moins en saison sèche, puisqu’il est nécessaire que les stocks résiduels soient consommés. En saison pluvieuse, la grande mobilité permet au choix sélectif de broutage par les animaux, de favoriser la production nette du pâturage ainsi que la biodiversité de la flore. Enfin, le pastoralisme en lui-même, grâce à sa mobilité et à l’impact léger de l’activité proprement humaine, est sans doute le mode d’exploitation qui laisse à la faune sauvage le plus de latitude pour utiliser les ressources naturelles et y vivre. L’environnement actuel du Sahel est donc très différent de ce que serait un milieu “originel”, plus pauvre du point de vue de la flore, et parcouru par des feux de grandes amplitudes. Sa productivité actuelle en terme d’énergie et d’éléments nutritifs pour le bétail, et donc pour l’homme, est bien supérieure à celle d’un espace non exploité. Ne faut-il pas accorder plus de valeur à cet équilibre, à la nécessaire action du bétail pour la préservation de l’environnement sahélien ? Ne faut-il pas considérer également le fait que seul l’élevage permet de valoriser pour la consommation humaine, la plus grande part des ressources naturelles des savanes arides du Sahel ?

¹³ Miede 1991, 1994. Ellis et Swift, 1988. Westoby, 1989. De Leeuw, 1990. De Ridder, 1990. Abel, 1990. Behnke et Scoones, 1992. Thébaud, Miede, et Grell, 1995. Denève, 1994. Hammel, 1991.

Utilité de la notion de mise en valeur

Le pâturage des ressources par le cheptel n'est-il pas en lui-même, la seule action significative de mise en valeur pastorale ? Quel est l'objectif sous-jacent à cette notion de *mise en valeur* ? S'agit-il d'une vision d'un élevage plus "moderne" et plus productif qu'il ne l'est aujourd'hui ? Par ailleurs, on peut aussi se poser la question de savoir "pour qui" cette mise en valeur est-elle reconnue comme nécessaire. Si la considération sociale est au premier plan, les millions de pasteurs "de tradition" tels qu'ils sont caractérisés dans le texte relatif aux terroirs d'attache, et qui vivent de cette activité, ne doivent-ils pas être les bénéficiaires directs et les acteurs de cette mise en valeur ? Cette notion de mise en valeur "écologique" d'un patrimoine commun pourrait-elle figurer au centre de la préoccupation, justifiant à elle seule un statut foncier plus clair, si l'on reconnaissait l'équilibre décrit plus haut, et ceci dans l'intérêt national à long terme ?

CONCLUSION

Après plus de dix ans de réflexion pour l'élaboration des textes, après l'adoption de certains d'entre eux et maintes remises en questions, force est de constater que la question reste toujours assez difficile, sensible, et que peu de vraies réponses se dégagent des expériences passées. En comparant les intentions apparentes des textes avec la diversité des réalités, on en vient à douter de la réelle existence de solutions à travers la législation foncière.

Les systèmes d'élevage actuels sont pourtant menacés par la faiblesse du statut des espaces pastoraux. L'opinion "pastorale" dans les concertations relatives à la gestion des ressources naturelles est souvent marginalisée face à une mise en valeur agricole plus évidente et mieux armée sur le plan juridique. Les acquis qui ont été concédés pour protéger des zones pastorales seraient plus fondés sur une volonté commune d'éviter les conflits, ou sur des intérêts réciproques révélés au cours de concertations, que sur la reconnaissance des revendications pastorales et des questions de droits d'accès.

Certes, cela alimente l'idée que seule la concertation peut permettre les solutions durables. Pourtant on doit se demander s'il est toujours possible d'arriver à ces résultats, et s'il existe vraiment "toujours" des intérêts communs entre deux types d'utilisateurs différents, qui puissent être suffisamment importants pour éviter une stratégie d'exclusion. Dans bien des cas, on ne voit pas quel pourra être l'intérêt des colonisateurs de terres à freiner leur élan, et ce qu'ils pourraient retirer des concertations, puisqu'ils se trouvent en position de

force, et que leur empreinte par le défrichement agricole est souvent, de fait, considérée comme définitive.

Faut-il donc persévérer en cherchant à légiférer, délimiter, aménager, pour protéger les moyens d'existence de minorités, pour préserver un système d'exploitation indispensable à l'équilibre socio-écologique national

Les solutions adaptées émergeront peut-être de systèmes qui allient un grand pouvoir de concertation au niveau local, tout en protégeant des zones pastorales communes dans un cadre légal sécurisant. On peut penser qu'une des ambitions du futur Code Pastoral est justement de fournir ce cadre pour les schémas d'aménagements fonciers, mais c'est justement ce cadre légal qui reste la question essentielle. Quel sera son champ d'application ? Quel sera sa portée réelle au niveau local, par rapport aux équilibres de pouvoirs des populations, sachant que "l'intérêt agricole" est majoritaire dans la plupart des collectivités ?

La réflexion est en cours au Niger, et ce débat semble prioritaire au plan national. L'année 2001 verra sans doute les idées évoluer et les débats s'enrichir, mais il serait hasardeux de prévoir des tendances sur les solutions qui seront imaginées. Préserver des marges de manœuvre dans la mobilité et la préservation des espaces pastoraux nous semble un enjeu essentiel pour les éleveurs, même si la gestion des ressources naturelles devait bientôt s'organiser sur une base plus formelle au niveau des communes. La notion de terroir d'attache pourrait bien être celle qui recoupe le mieux la réalité actuelle dans de nombreux cas, pour répondre aux aspirations légitimes des groupes pastoraux. A ce titre, elle mériterait sans doute d'être encore relue et améliorée pour accompagner efficacement les processus liés à la décentralisation, et servir d'outil pour les schémas d'aménagement fonciers.

DOCUMENTATION ET SOURCES

Abel, N.O.J (1990) *Destocking communal pastures in Southern Africa: is it worth it?* Contribution à la réunion technique sur le développement des savannes et la production de pâturage, Woburn, G-B, novembre 1990. Secrétariat au Commonwealth.

AREN :

- Archives des résolutions de conflits.
- Documentation général et rapports du PAAPB et du PGCRN.
- Enquête interne sur la situation socio-économique des éleveurs affiliés dans les départements de Maradi et Zinder, Abdou Yahouza. 2000
- "Illustrations de la vie pastorale". L'histoire de Baleiri Kiro à travers les deux sécheresses, et analyse de l'économie actuelle du campement. Roland Hammel. 1999.

Behnke R.H. (1994) *Natural Resources Management in Pastoral Africa*. ODI / IIED. London.

Behnke R.H. & Scoones, I. (1992) *Repenser l'écologie des parcours : Implications pour la gestion des terres de parcours en Afrique*. Dossier IIED N° 33. IIED, Londres.

Comité National du Code Rural :

- Principes d'orientation du Code Rural Ordonnance 93-015 du 2 mars 1993.
- Recueil de textes complémentaires à l'ordonnance 93-95 portant principes d'orientation du code rural. Janvier 1997.
- Cent questions pour comprendre le Code Rural. Août 1999.

Daget P. & Godron M. (1995) *Pastoralisme, troupeaux, espaces et sociétés*. Universités francophones, Hatier, Paris.

De Leeuw P.N & Tohill, J.C. (1990) *The concept of rangeland carrying capacity in sub-Saharan Africa - Myth or reality ?* Pastoral development Network, 29b, Londres: Overseas Development Institute.

De Ridder, N (1990) *A new approach to evaluate productivity of rangelands in Sahelian countries*. Contribution à la réunion technique sur le développement des savannes et la production de pâturage, Woburn, G-B, novembre 1990. Secrétariat au Commonwealth.

- Denève, R. (1994) *Sahel-sahel, une vision controversée*. Etudes de l'UICN sur le Sahel. Octobre 1994. UICN.
- Dodo, B. (1997) *Le Code rural nigérien, exemple d'une gestion inéquitable des ressources naturelles*. Contribution à l'atelier du PRASET sur le Foncier Pastoral. Niamey, juin 1997.
- Ellis, J. & Swift, D. (1990) *Stability of african pastoral ecosystems : alternate paradigms and implications of development*. Contribution à la réunion technique sur le développement des savannes et la production de pâturage, Woburn, G-B, novembre 1990. Secrétariat au Commonwealth.
- Hammel, R. (1991) *Mission d'appui au programme d'urgence dans la Réserve Air-Ténééré*. Rapport d'impact et d'évaluation. Eléments de réflexion pour une stratégie sécheresse. Coopération Suisse- UICN.
- Ka, A. (1998a) *Présentation des implications des conventions internationales sur l'environnement, pour le pastoralisme*. Centre de Suivi Ecologique, Dakar.
- Ka, A. (1998b) Contribution au PRASET, 4ème Consultation Technique Internationale sur le Développement Pastoral, Ouagadougou.
- Lavigne Delville, P. (1999) *Comment articuler législation nationale et droits fonciers locaux : Expériences en Afrique de l'Ouest francophone*. Dossier IIED N° 86. IIED, Londres.
- Le Roy E. (1994) *Les solutions foncières des sociétés africaines et le droit moderne*. APREFA- Laboratoire d'Anthropologie Juridique, Paris.
- Lund C. (1993) *En attendant le Code Rural: réflexions sur une réforme de la tenure foncière au Niger*. Dossier IIED N° 44. IIED, Londres.
- Marty, A. (1996) *La division sédentaire-nomades. Le cas de la boucle du Niger au début de la période coloniale*. IRAM.
- Miehe, S. (1991) *Inventaire et suivi de la végétation dans les parcelles pastorales à Wengou Thiengoli*. GTZ.
- Miehe, S. (1994) *Bilan des modifications de la végétation après 13 années d'essai et recommandations pour de futures phase du projet*. GTZ.

- Paris, P. (1989) *Rapport de fin d'activité*. Février 1989, PIGRAR.
- Paris, P. (1994) Evaluation des actions du programme hydraulique Niger Suisse au niveau village. DDC.
- Paris, P. (1994) Etude du milieu pastoral Nord Dakoro.
- Rixta Lycklama (2000) *Des champs qui ont des pieds, et des vaches qui veulent marcher. Conflits liés aux ressources naturelles au Niger*. DED. Décembre 2000.
- Thébaud, B. (1988) *Elevage et développement au Niger. Quel avenir pour les éleveurs ?* Bureau International du Travail.
- Thébaud, B. (1999) *Gestion de l'espace et crise pastorale : Etude comparative du Niger oriental et de Yagha Burkinabé*. Thèse de doctorat, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS/Paris).
- Thébaud, B., Grell, H. & Mische, S. (1995) *Vers une reconnaissance de l'efficacité pastorale traditionnelle : Les leçons d'une expérience de pâturage contrôlé dans le nord du Sénégal*. Dossier IIED N° 55. IIED, Londres.
- Vogt G. & Vogt K. (2000) *Hannu Biyu Ke Tchuda Juna - L'union fait la force : Gestion conjointe des ressources communes. Une étude de cas de Takiéta, Niger*. IIED Securing the Commons N° 2. IIED, Londres.
- Westoby, M., Walker, B. & Noy-Meir, I. (1989) Opportunistic management for rangelands not a equilibrium. *Journal of Range Management*, 42: 266-274.