

À LA CROISÉE DES CHEMINS

Analyse de l'impact des politiques pastorales sur les éleveurs d'Abalak, Niger



RÉSUMÉ

Version intégrale du rapport disponible gratuitement ici : www.tearfund.org/sahelpolicy

CONTEXTE

Cette recherche porte sur les moyens de subsistance des éleveurs qui vivent dans le département d'Abalak (Abalak), situé dans le nord de la zone pastorale du Niger. *Jeunesse En Mission Entraide et Développement* (JEMED), un partenaire de Tearfund, travaille depuis 25 ans avec les pasteurs de cette région.



Illustration 1 : Carte indiquant l'emplacement d'Abalak

Autrefois, les éleveurs d'Abalak étaient très mobiles et se déplaçaient avec leur famille ou en clan lors d'une migration saisonnière appelée transhumance. Leur mode de vie a commencé à changer lors des grandes sécheresses de 1973 et de 1984/85, qui ont entraîné la mort de nombreux animaux.

En 1990, un groupe d'éleveurs touaregs d'Abalak s'efforçaient de trouver une stratégie qui leur permette de se développer sur le plan économique et social, et de surmonter les sécheresses récurrentes, tout en conservant leur culture et leurs moyens de subsistance. Ils ont demandé de l'aide à JEMED et, au bout d'une année de recherches, ont développé une stratégie de fixation et de développement intégré.

Fixation

La fixation consiste à développer un lieu de vie sur le terroir d'attache du groupe d'éleveurs avec un accès à l'eau, à des réserves de céréales, aux soins de santé, à des pâturages améliorés et à d'autres infrastructures matérielles et sociales. L'activité économique principale des pasteurs est renforcée par la reconstitution du cheptel.

Le processus de fixation encourage la mobilité ; toutefois, plusieurs facteurs externes ont réduit la capacité des éleveurs à se déplacer : la variabilité du climat, les pertes d'animaux, la détérioration de l'environnement, une diminution de la production laitière, la pression démographique et la multiplication des conflits.

De nombreux éleveurs qui vivent à Abalak pratiquent désormais la fixation. Cette approche n'est plus considérée comme une réponse à une situation de crise, mais plutôt comme une stratégie d'adaptation permanente à ces facteurs externes.

La sécurisation de l'accès aux ressources naturelles est vitale pour les moyens d'existence de ces éleveurs, étant donné que la fixation se traduit par une réduction de l'espace pastoral. Néanmoins, ils n'ont aucun droit de propriété, même s'ils occupent leurs terres depuis des siècles.

L'absence de sécurisation foncière implique que des éleveurs non-résidents, qui transitent par le secteur lors de la transhumance à la saison des pluies, ont le droit de laisser leurs animaux consommer tout le pâturage sur les points de fixation des éleveurs résidents et alentour.

Les éleveurs résidents se retrouvent donc sans pâturages pour le reste de l'année. Il y a également eu une augmentation du nombre d'agriculteurs originaires du Sud (qui ont des droits fonciers), qui envoient eux aussi leurs animaux vers le Nord, dans la zone pastorale, au cours de la saison des pluies.

Les agriculteurs utilisent également de plus en plus les terres de la zone pastorale pour leurs moyens de subsistance, entre autres à cause de la pression démographique et de la rareté des ressources. Cela en dépit d'une loi de 1961 qui limite l'expansion de l'agriculture dans la zone pastorale.

L'absence de protection des droits fonciers des éleveurs résidents d'Abalak et la concurrence pour les ressources peuvent avoir un impact dévastateur sur leurs moyens de subsistance.

Incidence des politiques sur le pastoralisme

Au niveau régional, l'accent sur les politiques pastorales a été renforcé ces dernières années. Cela comprend l'Alliance Globale pour l'Initiative Résilience (AGIR), qui comporte des indicateurs spécifiques liés au pastoralisme, ainsi qu'un projet de 250 millions de dollars US intitulé **Projet Régional d'Appui au Pastoralisme au Sahel (PRAPS)**, soutenu par la Banque mondiale.

Au niveau national, le Code rural a été adopté en 1993. Il ne sécurise pas les droits fonciers des pasteurs, mais une disposition prévoit un droit foncier limité appelé droit d'usage prioritaire. **L'obtention d'un titre de droit d'usage prioritaire est cruciale pour les moyens de subsistance des pasteurs qui ont un mode de vie fixé**, mais la procédure requise pour l'obtenir est extrêmement onéreuse et difficile à suivre.

Au niveau local, une politique de décentralisation a été mise en œuvre à partir de 2004 ; elle accorde une plus grande autonomie aux administrations pour faire appliquer les politiques nationales au niveau local.

FINALITÉ DE L'ÉTUDE

Aux niveaux régional, national et local, des systèmes et des structures sont en train d'être mis en place pour s'assurer qu'à Abalak, les moyens de subsistance des éleveurs nomades et semi-nomades, tout comme ceux des agriculteurs, puissent prospérer d'une manière durable.

QUESTIONS DE RECHERCHE

1. Quelle est la méthode de pastoralisme pratiquée par les résidents d'Abalak et pour quelles raisons essentiellement ?
2. Quelles sont les forces et les faiblesses des politiques régionales, nationales et locales face à ces réalités ?

DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

Oussouby Toure, un consultant indépendant du Sénégal, a été nommé pour mener cette étude en raison de son expertise reconnue en matière de pastoralisme et des processus politiques afférents. Après examen de la documentation existante sur le sujet, une série d'entrevues ont eu lieu au niveau national à Niamey, capitale du Niger, notamment avec des responsables du Ministère chargé de l'élevage et du Secrétariat Permanent du Code rural.

Une visite sur le terrain a ensuite été entreprise à Abalak. Des rencontres ont été planifiées avec différents acteurs comme les autorités locales, et des groupes de discussion ont été organisés avec les agriculteurs et les pasteurs sur huit sites du département.

RÉSULTATS

La fixation est une stratégie clé pour le pastoralisme

Les pertes répétées de récoltes et d'animaux lors des crises pastorales (notamment celle de 1984/85), ont fait basculer de nombreux ménages d'Abalak dans la précarité, et depuis 2004, les familles sont confrontées à une insécurité alimentaire presque constante. Elles ont par conséquent développé des stratégies d'adaptation, parmi lesquelles la diversification des activités économiques locales, la migration vers les pays voisins, la modification des habitudes alimentaires et un recours accru aux mécanismes de solidarité familiaux et communautaires. C'est dans ce contexte de crise que la fixation des éleveurs s'est développée à Abalak, devenant une des principales méthodes de pastoralisme.

On trouve à cela plusieurs facteurs, dont :

- L'accaparement des bas-fonds et des pâturages dunaires par les agriculteurs pour leurs cultures, ce qui contribue également à la venue prématurée des éleveurs qui pratiquent la transhumance.
- La privatisation croissante des ressources communes (dont les points d'eau) due à la création de ranchs.
- L'intensification générale de la compétition autour de l'accès aux ressources pastorales.

Politiques régionales

Les politiques régionales ne tiennent pas compte des réalités du département d'Abalak

À l'échelle régionale, l'attention renouvelée au pastoralisme est une excellente opportunité pour les pasteurs. La démarche de la Banque mondiale pourrait contribuer à relancer l'intérêt des autres bailleurs de fonds pour le pastoralisme.

Toutefois, à ce jour, ces processus régionaux ne tiennent pas compte des préoccupations des communautés qui vivent dans la zone pastorale du Niger, et notamment de la nécessité d'appliquer le droit d'usage prioritaire.

Politiques nationales

Le droit d'usage prioritaire n'est pas appliqué

La reconnaissance du droit d'usage pastoral prioritaire dans le Code rural est cruciale pour les pasteurs résidents.

Plus de 20 ans après l'adoption du Code rural, aucune tentative de formalisation et de mise en pratique du droit d'usage pastoral prioritaire n'a été faite.

Cela reflète les lacunes inhérentes au Code rural, qui ne précise pas la teneur réelle du droit d'usage prioritaire ni les modalités de son application. L'absence de titre de droit d'usage prioritaire peut avoir un impact dévastateur sur les pasteurs qui ont adopté un mode de vie fixé. Si le droit d'usage prioritaire n'est pas formalisé et appliqué, les éleveurs n'ont aucun moyen légal d'empêcher que leur pâturage soit consommé par les animaux des éleveurs non-résidents et des agriculteurs.

La privatisation de l'accès aux points d'eau est préjudiciable

On a observé une tendance croissante de la privatisation de l'accès aux points d'eau d'une ampleur inédite. Elle est préjudiciable pour les moyens de subsistance des pasteurs résidents et non-résidents, qui doivent payer des sommes considérables pour pouvoir abreuver leur bétail. De plus, cette gestion privée se fait sans grande préoccupation pour la gestion durable des pâturages. Les politiques nationales doivent y remédier.

Des Schémas d'Aménagement Foncier doivent être mis en œuvre

Parallèlement à l'adoption du Code rural, des directives en matière de Schémas d'Aménagement Foncier ont été publiées. Il s'agit d'instruments de régulation des activités rurales qui visent à assurer une prévention et une gestion efficace des conflits, et à favoriser une utilisation durable des ressources naturelles. Néanmoins, ces outils n'ont pas encore été mis en œuvre à Abalak ni dans le reste de la zone pastorale du Niger.

Politiques locales

Les politiques doivent être appliquées au niveau local

Conformément à la politique de décentralisation de 2004, les autorités locales sont désormais chargées de faire appliquer le Code rural au niveau local, notamment le droit d'usage prioritaire. Cela n'a pas encore été fait efficacement. L'élaboration d'un code de conduite engageant l'ensemble des acteurs (y compris les transhumants), permettrait de faire valoir efficacement ces droits au plan local.

CONCLUSION

Dans ce contexte de conflit, d'insécurité alimentaire et de crises pastorales, de nombreux pasteurs du département d'Abalak ont adopté un mode de vie basé sur la fixation. Ce qui était initialement une stratégie de survie est devenu un mode de vie permanent et privilégié. Il est donc indispensable que ce mode de vie et tout particulièrement le droit d'usage prioritaire soient appuyés par des politiques appropriées aux niveaux régional, national et local. Les groupes de la société civile, dont JEMED, auront un rôle essentiel à jouer pour promouvoir et soutenir la mise en œuvre des recommandations énumérées ci-après.

RECOMMANDATIONS

Les décideurs régionaux, les bailleurs et les partenaires techniques doivent soutenir les recommandations suivantes :

1. Les politiques régionales, qui incluent le Projet Régional d'Appui au Pastoralisme au Sahel (PRAPS) soutenu par la Banque mondiale, doivent veiller à prendre en compte les préoccupations des pasteurs du département d'Abalak, tout particulièrement la nécessité de formaliser le droit d'usage prioritaire et de réaliser des investissements structurants dans la zone.

Le gouvernement du Niger doit soutenir les processus suivants de manière proactive :

2. Le droit d'usage prioritaire doit être appliqué en tant que mécanisme de promotion d'une gestion durable des ressources pastorales.

Ce processus doit être initié sous forme d'expérience pilote sur trois terroirs d'attache différents du département d'Abalak : (i) terroirs traversés par des éleveurs en transhumance qui se rendent sur les terres salées du département d'Ingall ; (ii) terroirs pôles des flux de transhumance entre juin/juillet et décembre ; (iii) terroirs peu fréquentés par les transhumants.

Cela permettra de déterminer les modalités de formalisation du droit d'usage prioritaire et de tirer des leçons utiles. Cette expérience pilote devra alors être adaptée (en fonction des besoins) et appliquée à l'ensemble de la zone pastorale.

3. Les points d'eau privatisés doivent être répertoriés et leur gestion devra alors être rétrocédée aux communautés résidentes par le biais de la création de groupes de gestion.
4. Des Schémas d'Aménagement Foncier doivent être mis en œuvre à Abalak pour faciliter la mobilité pastorale.

Les autorités locales d'Abalak doivent mettre en œuvre les processus suivants :

5. Le processus de formalisation du droit d'usage prioritaire (décrit ci-avant) doit être appliqué et soutenu par l'adoption d'un code de conduite qui engage tous les acteurs.
6. Un système de coordination des axes de transhumance dans le département d'Abalak doit être établi.
7. Les Schémas d'Aménagement Foncier doivent être adaptés au contexte local.

Étude et rapport complet : Oussouby Toure (Chercheur-consultant indépendant, Sénégal)

Résumé : Stephanie Gill (Tearfund, R-U)

Nous remercions l'ensemble du personnel de JEMED, et tout particulièrement Jeff Woodke et Billou Mohamed Moctar

Crédit photos : Jim Loring/Tearfund

Contact : tilz@tearfund.org

www.tearfund.org/tilz

Œuvre n°265464 (Angleterre et pays de Galles)

Œuvre n°SC037624 (Écosse)